

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Tsiviilõiguse õppetool

Tavo Tiits

RIKKUMISEST TEAVITAJA EHK „VILEPUHUJA“ ÕIGUSLIK KAITSE
TÖÖSUHTES

Magistritöö

Juhendaja
prof. Merle Muda

Tartu
2014

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. „Vilepuhumise“ õigusest üldiselt	8
1.1 „Vilepuhumise“ mõiste ja „vilepuhuja“ muutuv kuvand Euroopas	8
1.2 „Vilepuhumisega“ seotud isikud	12
1.2.1 Rikkumise toimepanija	12
1.2.2 Rikkumisest teavitaja	14
1.2.3 Rikkumise uurija	16
1.3 Konfidentsiaalsuskohustused töösuhetes.....	17
1.3.1 Konfidentsiaalsuskohustuste sisu.....	17
1.3.2 Konfidentsiaalsuskohustus ja töötaja väljendusvabaduse riive	21
2. „Vilepuhujate“ õigusliku kaitse ja nõuete esitamise eeldused	24
2.1 Õigusliku kaitse eeldused	24
2.1.1 Kaitstud isikute määratlemine.....	24
2.1.2 Avalikustatava informatsiooni sisu.....	26
2.1.3 Teavitaja mõistlik veendumus rikkumisest.....	29
2.1.4 „Vilepuhumise“ regulatsiooniga hõlmatud rikkumiste liigid	31
2.1.5 Avaliku huvi ja hea usu olemasolu	35
2.2 Nõuete esitamise eeldused.....	38
2.2.1 Tõendamiskoormuse jagunemine „vilepuhumise“ kaasustes	38
2.2.2 Põhjuslik seos kaitstud avalikustamise ja „vilepuhuja“ kahjustava kohtlemise või tema vallandamise vahel	42
3. Õigusliku kaitse saavutamine „vilepuhumise“ tasandite kontekstis	44
3.1 Organisatsioonisisene teavitamine	44
3.1.1 Tööandja või muu vastutava isiku teavitamine.....	46
3.1.2 Õigusnõustaja teavitamine	48
3.1.3 Ministri ja valitsuse poolt määratud organite teavitamine	49
3.2 Pädeva isiku või ametiasutuse teavitamine	50
3.3 Laiema avalikkuse teavitamine	52
3.3.1 Teavitamise üldpõhimõtted.....	52
3.3.2 Laiema avalikkuse teavitamine erakordselt tõsiste rikkumiste puhul.....	56

4. „Vilepuhuja“ kaitsemeetmed ja nõudeõigused	58
4.1 „Vilepuhuja“ kaitsemeetmed	58
4.1.1 Kahjustava kohtlemise keeld	58
4.1.1.1 Tööandja vastutus kaastöötaja kahjustava kohtlemise eest ja kaastöötaja isiklik vastutus	61
4.1.2 Ebaõiglase vallandamise keeld	62
4.2 Kahjustavast kohtlemisest tulenevad kompensatsiooninõuded	67
4.3 Ebaõiglasest vallandamisest tulenevad nõuded	69
4.3.1 Tööle ennistamise nõue	69
4.3.2 Kompensatsiooninõuded	74
KOKKUVÕTE	79
WHISTLEBLOWER’S LEGAL PROTECTION IN EMPLOYMENT RELATIONSHIP	87
Summary	87
KASUTATUD KIRJANDUS	96
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	101
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	102
ÜHENDKUNINGRIIGI TÖÖKOHTUTE PRAKTIKA	102
MUU KOHTUPRAKTIKA	102

SISSEJUHATUS

Naftaplatvormi Piper Alpha plahvatus 167 hukkunuga¹, parvlaeva Herald of Free Enterprise uppumine 193 hukkunuga², kosmosesüstiku Challenger plahvatus 7 hukkunud astronautiga³ – mis on neil katastroofidel ühist? Õige vastus võib olla mõneti üllatav: need on vaid mõned avalikkuse suurt tähelepanu pälvinud katastroofid, kus organisatsioon ei pööranud piisavalt tähelepanu töötajate eelnevalt tõstatatud muredele tehnilistest probleemidest ja eksisteerivatest ohtudest. Need katastroofid olid välditavad ja inimohvrid oleksid võinud jääda olemata, kui teavitajaid ehk nn „vilepuhujaid“ oleks võetud tõsiselt ja nende tõstatatud muresid põhjalikumalt uuritud. Tegemist on küll paarikümne aasta taguste katastroofidega, kuid „vilepuhumine“ on üha enam aktuaalsemaks muutuv valdkond ka tänasel päeval.

Käesoleva magistritöö teemaks on autor valinud rikkumisest teavitaja ehk „vilepuhujat“⁴ õigusliku kaitse töösuhtes. „Vilepuhumist“ võib lühidalt defineerida kui teavitamist kindlat liiki ohust, riskist, tulevikus aset leidvast või juba toimendanud rikkumisest (edaspidi: rikkumine)⁵ ettevõttes, avaliku sektori asutuses või muudes organisatsioonides. Seega on „vilepuhujaks“ töötaja või avalik teenistuja, kes on rikkumisest teavitanud või võimalikele ohtudele tähelepanu juhtinud. „Vilepuhujate“ õiguste kaitse muudab aktuaalseks esiteks asjaolu, et senini pole Eestis antud valdkonda eriti põhjalikult uuritud. „Vilepuhujat“ ehk teavitaja kaitset on käsitlenud oma 2007. aasta magistritöös küll Anneli Sihver, kuid seda avaliku teenistuse korrupsioonijuhtumite avalikustamise kontekstis. Teiseks puudub Eestis senini terviklik avaliku ja erasektori „vilepuhujaid“ kaitsev õiguslik raamistik, mis muudab

¹ E. Ojamäe. Töötaja väljendusvabadus. – Juridica 2007/5, lk 298.

² D. Pyper. Whistleblowing and gagging clauses: the Public Interest Disclosure Act 1998, lk 3, 29.11.2013. Arvutivõrgus: <http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN00248/whistleblowing-and-gagging-clauses-the-public-interest-disclosure-act-1998>, 10.02.2014.

³ Remembering Roger Boisjoly, Challenger disaster whistleblower (1938-2012). Arvutivõrgus: <http://whistleblowing.us/2012/02/remembering-roger-m-boisjoly-challenger-disaster-whistleblower-1938-2012/>, 10.02.2014.

⁴ Töö parema loetavuse eesmärgil kasutab autor edaspidi lisaks terminile „rikkumisest teavitaja“ ka terminit „vilepuhujat“ ning „rikkumisest teavitamise“ tähistamiseks terminit „vilepuhumine“. Kuigi terminid „vilepuhujat“ ja „vilepuhumine“ ei ole universaalselt tunnustatud õiguslikud terminid, on need kasutusel erinevates Euroopa riikides nagu näiteks Prantsusmaal, Hollandis, Portugalis, Slovakkias, Leedus ja Rootsis. Vt näiteks M. Worth. Whistleblowing in Europe. Legal protections for whistleblowers in the EU, 05.11.2013, lk 6. Arvutivõrgus: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu, 14.02.2014.

⁵ Lihtsuse ja parema loetavuse huvides koondab autor edaspidi mõisted „oht, risk, tulevikus aset leidev või juba toimendanud rikkumine“ üldtermini „rikkumine“ alla. Konteksti arvestades kasutab autor siiski mõnes peatükis ka eraldi termineid „oht“ ja „rikkumine“.

samuti uurimisvaldkonna aktuaalseks. Näiteks Euroopa Liidu Parlamentaarne Assamblee on resolutsiooniga 1729 (2010)⁶ teinud liikmesriikidele üleskutse vaadata üle oma „vilepuhumisealane“ õigus või selle puudumisel kutsunud üles looma „vilepuhumise“ regulatsiooni, mis hõlmaks nii avaliku sektori, erasektori aga ka relvajõudude ja eriteenistuste „vilepuhujate“ õiguste kaitse.

Töö teemavalikule andis aga suurima tõuke viimastel aastatel märgatavalt suurenenud „vilepuhumise“ juhtumite ülemaailmne kõlapind ning „vilepuhumise“ tähtsus laiaulatuslike rikkumiste avalikustamisel. Teema on muutunud päevakajaliseks, sest just „vilepuhumise“ abil on avalikkusele teatavaks saanud Afganistani sõja varjuküljed ning mastaapsed inimeste privaatsusõiguste rikkumised Ameerika Ühendriikide luureorganisatsiooni NSA poolt. „Vilepuhumise“ näiteid saab tuua ka siitsamast Eestist: aastal 2007 avalikustas tervishoiuameti järelvalveosakonna juhataja Peeter Mardna ETV saatele „Pealtnägija“ antud intervjuus keelatud retseptiäri juhtumi, kus mõned Eesti arstid müüsid umbes 300-le Soome narkomaanile psühhotroopsete ainete retsepte. 2012. aasta suvel teavitas aga endine riigikogu ja Reformierakonna liige Silver Meikar avalikkust Reformierakonna süsteemaatilisest varjatud rahastamisest. Teatavasti langesid nii Silver Meikar kui ka Peeter Mardna rikkumiste avalikustamise järgselt organisatsiooni juhtkonna kahjustava kohtlemise ohvriks ning sisuliselt puudus neil võimalus oma õigusi kahjustava kohtlemise eest tõhusalt kaitsta, näiteks nõuda kahju hüvitamist.

Eeltoodust on tuletatav ka käesoleva magistritöö eesmärk: autor püüab kindlaks teha, kuidas tagada Eestis „vilepuhujate“ õiguste kaitse tööandja, aga ka kaastöötajate kättemaksu ja kahjustava kohtlemise eest. Selleks analüüsib autor muudes riikides kehtivaid „vilepuhumise“ regulatsioone ja praktikat ning vastavasisulise regulatsiooni kehtestamise vajalikkust Eestis. Nimelt on terviklik „vilepuhujaid“ kaitsev õiguslik raamistik Eestis seniajani välja arendamata. Üksikutes seadustes leidub küll sätteid, mis kohustavad töötajaid rikkumistest teavitama, kuid samas eksisteerib suur oht, et „vilepuhujad“ langevad kahjustava kohtlemise või kättemaksu ohvriks, omamata seejuures võimalust oma õigusi tõhusalt kaitsta. Andmaks võimalikult pädevat hinnangut sellele, kas ka Eestis tuleks kehtestada „vilepuhujaid“ kaitsev õiguslik raamistik, tuuakse töös läbivalt välja regulatsiooniga kaasnevad positiivsed järeلمid, aga ka kriitika ja ohud. Samuti analüüsitakse läbivalt „vilepuhumise“ regulatsiooni omavate

⁶ Council of Europe Parliamentary Assembly. Resolution 1729 (2010): Protection of “whistle-blowers”. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm>, 14.03.2014.

riikide praktikas esilekerkivaid probleeme seoses „vilepuhumisega“. Terviklikud ja efektiivselt toimivad „vilepuhujate“ õigusi kaitsvad regulatsioonid on käesoleva ajani olnud kasutusel peamiselt *common law* riikides – Ameerika Ühendriikides, Austraalias ja Ühendkuningriigis – kusjuures kõige tugevamaks regulatsiooniks Euroopas ja üheks parimaks kogu maailmas peetaksegi Ühendkuningriigis 1999. aasta 2. juulil jõustunud *Public Interest Disclosure Act*⁷’i (PIDA).

PIDA puhul on nimelt tegemist ühe kompleksse regulatsiooniga, mis hõlmab kaitstud avalikustamiste (*protected disclosure*)⁸ tegemist nii era- kui ka avalikus sektoris. Eeltoodust tulenevalt suunab autor magistristöös pöörõhu just Ühendkuningriigi PIDA regulatsiooni tugevuste, nõrkuste ja 2013. aastal jõustunud uuenduste analüüsile, mis peaks kokkuvõttes aitama hinnata „vilepuhumise“ regulatsiooni kehtestamise vajalikkust ka Eestis. Ühendkuningriigi PIDA sisu aluseks võttes on autor kujundanud välja ka käesoleva magistristöe põhistruktuuri. Uuritavate probleemide lahendamiseks võimalikult objektiivse ja usaldusväärse informatsiooni saamiseks kasutab autor eelkõige võrdlevat meetodit, milles peamine võrreldav riik on Ühendkuningriik. Peale selle kasutatakse magistristöös peamiselt Ühendkuningriigi asjakohase kohtupraktika empiirilist analüüsi koos teoreetilises kirjanduses väljatoodud lahendusmudelitega. „Vilepuhujate“ õigute kaitse hindamiseks Eestis püüab autor analüüsida Eesti erinevates õigusaktides „vilepuhumist“ otseselt või kaudselt ehk teoreetiliselt reguleerivaid sätteid.

Töö eesmärgi saavutamiseks on magistristöe jaotatud neljaks peatükiks. Esimeses peatükis otsitakse vastust konfidentsiaalsuskohustuse ja töötaja väljendusvabaduse omavahelise suhtestumise küsimusele, sest „vilepuhumine“ kui sõnavabaduse üks väljendumisvorm võib tugevalt riivata konfidentsiaalsuskohustust töösuhetes. Kuna üha enamates riikides on hakanud muutuma inimeste suhtumine „vilepuhumisesse“, siis selgitatakse ka „vilepuhumise“ negatiivse kuvandi muutumist Euroopas. Teises peatükis uuritakse esmalt, millised kriteeriumid peavad olema täidetud „vilepuhujate“ õigusliku kaitse saavutamiseks. Selleks, et avalikustamine oleks regulatsiooni tasandil kaitstud, peab „vilepuhujate“ väga täpselt teadma, milliste kohustuslike eelduste täitmisel langeb avalikustamine regulatsiooni kaitsealasse ehk tegemist peab olema nn kaitstud avalikustamisega. Kõnealuse peatüki teises pooles käsitleb

⁷ Public Interest Disclosure Act 1998. Arvutivõrgus: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>, 11.02.2014.

⁸ Lihtsuse ja parema loetavuse huvides kasutab autor fraasi „rikkumise avalikustamise langemine regulatsiooni kaitsealasse“ asemel inglisekeelse termini „protected disclosure“ otsetõlget „kaitstud avalikustamine“.

autor „vilepuhuja“ nõuete esitamise eeldusena pooltevahelise tõendamiskoormuse jagunemist „vilepuhumise“ kaasustes ja sellega seonduvaid võimalikke probleeme. Samuti leiab kajastamist põhjusliku seose olemasolu ja selle tuvastamise problemaatika kaitstud avalikustamise ja „vilepuhuja“ kahjustava kohtlemise või tema vallandamise vahel.

Kolmas peatükk otsib vastust küsimusele, milliste kanalite kaudu ja millistel eeldustel on „vilepuhujal“ võimalik rikkumisi avalikustada nõnda, et avalikustamine oleks regulatsiooniga kaitstud. Peatükk sisaldab omakorda kolme alapeatükki, sest erinevad avalikustamise kanalid on liigitatavad kolmele eraldiseisvale tasandile: organisatsioonise teavitamise, pädeva isiku või ametiasutuse teavitamise ning laiema avalikkuse teavitamise tasand. Magistritöö viimases ehk neljandas peatükis uurib autor, millised on „vilepuhumise“ regulatsioonis sisalduvad võimalikud kaitsemeetmed ning milliseid nõudeid on „vilepuhujal“ selle alusel võimalik esitada kahjustava kohtlemise toime pannud tööandja või kaastöötajate vastu.

Magistritöö baseerub peamiselt valdkondliku õiguskirjanduse ja kohtupraktika, õigusaktide, teadusartiklite ja uuringute läbitöötamisel. Teoreetilist kirjandust ja praktilisi näiteid on töösse sisse toodud ka erinevate võrguväljannete publitsistikast. Õiguskirjandusest ja teadusartiklitest võiks eelkõige välja tuua teose „Whistleblowing. Law and Practice“ ning ajakirja „E-Journal of International and Comparative Labour Studies“ 2013. aasta „vilepuhumise“ valdkonnale pühendatud erinumbri artiklid. Õigusaktidest lasub kandev roll Ühendkuningriigi PIDA-l. Kuna Ühendkuningriigis kehtib teadupärast *common law* õigussüsteem ehk pretsedendiõigus, leidub töös hulgaliselt viiteid Ühendkuningriigi Töökohtu (ET) ja Töösuhete Apellatsioonikohtu (EAT) „vilepuhumisega“ seonduvatele kaasustele. Töös kasutatud „vilepuhumisealastest“ uuringutest võiks esile tõsta Ühendkuningriigis 1000 „vilepuhuja“ seas läbiviidud „Whistleblowing: the Inside Story“ uuringu.

1. „Vilepuhumise“ õigusest üldiselt

1.1 „Vilepuhumise“ mõiste ja „vilepuhuja“ muutuv kuvand Euroopas

Mõistel „vilepuhumine“ (*whistleblowing*) puudub kaasajal üks ja universaalselt tunnustatud definitsioon.⁹ Ka ajalooliselt on „vilepuhuja“ mõiste kujunemislugu olnud mõneti ähmane ja ebaselge. Näiteks on „vilepuhuja“ metafoorina tähistanud politseinikku, kes palub vilega pealtnägijatelt abi kurjategija tabamisel. Samuti on mõiste „vilepuhuja“ leidnud ajalooliselt kasutamist sporditerminoloogias, milles „vilepuhuja“ viitab kohtunikule, kes peatab vea kahtlusel mängu.¹⁰ Spordikohtunike „vilepuhumise“ järgi võttiski kõnealuse termini 1970-ndatel aastatel kasutusele tuntud Ameerika Ühendriikide kodanikuühiskonna aktivist Ralph Nader, kelle eesmärgiks oli uue terminiga „vilepuhumine“ eristada avalikes või organisatsiooni huvides infot edastava inimese käitumine „pealekaebaja“, „koputaja“ või „reeturi“ mõistest, mida võidakse inimesele sellise käitumise tõttu tihtilugu omistada.¹¹ Seega on „vilepuhumise“ mõiste juba oma olemuselt positiivse tähendusega, viidates sellele, et „vilepuhuja“ püüab läbi oma tegevuse juhtida tähelepanu kellegi poolt tehtud veale või tekitatud ohule.

Viimastel aastatel on enamik inimesi kuulnud „vilepuhumisest“ tõenäoliselt läbi meedias suurt kajastust leidnud kaasustele, mis on seondunud peamiselt küll sõjaväe- ja luurealase salastatud teabe lekitamisega, tõsi, mille avalikustamist „vilepuhumise“ eriregulatsioonid aga enamasti ei kaitse. Tuntumad sellekohased kaasused puudutavad kahtlemata Ameerika Ühendriikide sõjaväe luureanalüütiku Bradley Manningu 2010. aastal toime pandud sõjategevust puudutavate salastatud dokumentide lekitamist WikiLeaks'le ja tema meediapartneritele.¹² Samuti hiljutine, 2013. aastal ülemaailmselt furoori tekitanud kaasus, milles Ühendriikide luureagentuuri NSA töötaja Edward Snowden avalikustas ajalehtedele The Guardian ja The Washington Post NSA ülisalajased ja ülemaailmse ulatusega

⁹ G. Gamberini. Whistleblowing in Countries without Whistleblower Laws: the Italian case, 29.05.2013. Arvutivõrgus: http://www.adapt.it/englishbulletin/docs/gamberini_29_may_2013.pdf, 12.02.2014.

¹⁰ D. Wilton. Wordorigins.org, 18.02.2007. Arvutivõrgus: <http://www.wordorigins.org/index.php/site/whistleblower/>, 12.02.2014.

¹¹ R. Poom. Ekspert: vilepuhuja tõstatatud probleemiga tuleb tegeleda, 23.10.2013. Arvutivõrgus: <http://archive.is/QjBDb#selection-371.0-371.402>, 13.02.2014.

¹² J. Tate. Judge sentences Bradley Manning to 35 years, 21.08.2013. Arvutivõrgus: http://www.washingtonpost.com/world/national-security/judge-to-sentence-bradley-manning-today/2013/08/20/85bee184-09d0-11e3-b87c-476db8ac34cd_story.html, 13.02.2014.

nuhkimiprogrammid.¹³ Jättes kõrvale eelnimetatud tõenäoliselt kõige tuntumad „vilepuhumise“ kaasused, on „vilepuhumine“ aidanud paljastada olulisi rikkumisi või ohte ka paljudes muudes valdkondades, sealhulgas korrupsiooni erinevates valitusasutustes, aga ka tervishoiu-, tööhutus-, finanants- ja inimõiguste alaseid ning keskkonnaalaseid õigusrikkumisi.¹⁴ Seega omab „vilepuhumine“ ühiskonnas vaieldamatult tähtsat rolli. Väga ilmekalt iseloomustab „vilepuhumise“ olulisust rikkumiste avastamisel Ühendkuningriigis 2000ndate aastate lõpus aset leidnud Stafford'i haigla skandaal, kus rikkumised seonduvad patsientide ebapiisava hooldusega, nende hooletu kohtlemisega ja sellest tingitud ebaharilikult kõrgete suremusnäitajatega.¹⁵

Eelnimetatud skandaal Ühendkuningriigi tervishoiusektoris juhib autori hinnangul tähelepanu „vilepuhumise“ tähtsusele, sest ilma rikkumistest teavitajateta ehk „vilepuhujateta“ oleksid kõnealused rikkumised võinud jätkuda veel kaua aega, tuues kaasa veelgi suurema välditavate surmajuhtumite arvu. Samuti on tähtis, et organisatsioonis ei valitseks hirmutamishõkkonda ja vaikimiskultuuri, nagu see juhtus Ühendkuningriigis Staffordi haiglas. Hirmutamishõkkonda ja vaikimiskultuuri saab n.ö lõhkuda „vilepuhujate“ õiguste efektiivse kaitse tagamisega regulatsiooni tasandil, kuid kindlasti on tähtis roll juba organisatsioonisisel hästi toimival „vilepuhumise“ reeglistikul, mida autor käsitleb lähemalt järgnevatel peatükkides.

¹³ B. Gellman, A. Blake and G. Miller. Edward Snowden comes forward as source of NSA leaks, 09.06.2013. Arvutivõrgus: http://www.washingtonpost.com/politics/intelligence-leaders-push-back-on-leakers-media/2013/06/09/fff80160-d122-11e2-a73e-826d299ff459_story.html, 13.02.2014.

¹⁴ M. Worth. Whistleblowing in Europe. Legal protections for whistleblowers in the EU, 05.11.2013, lk 6. Arvutivõrgus: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu, 14.02.2014.

¹⁵ Asjaolude kohaselt võisid kõnealuses haiglas aset leidnud rikkumised, mis olid peamiselt tingitud ebapiisavast hooldustöötajate arvust, hinnanguliselt põhjustada kuni 1000 patsiendi surma aastatel 2005-2008. Kuigi Ühendkuningriigis kehtib „vilepuhumisealane“ regulatsioon PIDA, selgus hilisema uurimise käigus oluline probleem, et haiglas valitses sellest hoolimata vaikimiskultuur, kus juhtkond sundis töötajaid puudusi ignoreerima ning rikkumistest mitte teavitama, hirmutades vastasel juhul töötajaid kahjustava kohtlemise ohvriks langemisega. Rikkumise avalikustamise ja uurimise läbiviimise järgselt avaldati 6. veebruaril 2013 nn Francis'e raport (Francis Report), mis positiivse järelmina sisaldas Inglismaa tervishoiuasutustele ühtekokku 290 olulise mõjuga soovitusi, et sarnaseid ulatuslikke rikkumisi edaspidi vältida. Valitsus otsustas seejärel 290-st soovitusel täielikult rakendada 204. Rakendatavad soovitused hõlmavad näiteks haiglates piisava personaliarvu saavutamist, mille teostamiseks peavad kõik Inglismaa haiglad alates 1. aprillist 2014 avaldama igakuiselt palatites töötava personali arvu koos nende tööolude vahetuste protsendiga, mis vastab turvalise personalipoliitika juhtnööridele. Luuakse ka uus siseriiklik patsientidehoolduse programm, mille eesmärgiks on levitada parimat patsientide hooldusalast praktikat, ning koolitatakse välja 5000 patsientidehoolduse spetsialiseerunud töötajat, kes asuvad tegutsema tervishoiuasutustes üle kogu Inglismaa. R. Syal. Hospital trust branded the worst in Britain 'tried to gag whistleblowers', 31.01.2010. Arvutivõrgus: <http://www.theguardian.com/society/2010/jan/31/hospital-whistleblowers-gagged-mid-staffordshire>, 24.03.2014; NHS staff survey and the Francis Report. NHS Employers, 28.02.2013. Arvutivõrgus: <http://www.nhsemployers.org/The-Francis-Inquiry/Pages/Francis.aspx>, 24.03.2014.

Kaasajal saabki „vilepuhumist“ defineerida olukorrana, milles töötaja või avaliku sektori ametnik avalikustab talle töö- või ametikohustuste täitmisel teatavaks saanud teatud liiki spetsiifilist, avalikkuse eest seni varjul olnud informatsiooni. See spetsiifiline info võib sisaldada teavet nii tööandja, kliendi kui ka kolmanda isiku väidetavast väärikäitumisest ehk rikkumisest, samuti nende isikute poolt loodud konkreetset liiki ohust või riskist, mis omab mõju kolmandatele isikutele, eelkõige avalikkusele. Seejuures ei pruugi „vilepuhaja“ olla ise otseselt sellest rikkumisest või ohust mõjutatud.¹⁶ Oluline on lisada, et väärikäitumise ehk rikkumise all peetakse silmas nii seaduserikkumisi kui ka ebaeetilist käitumist, mis ei pruugi alati olla seadusega karistatav.¹⁷ Seega avalikustavad „vilepuhujad“ tänapäeval väga erinevat liiki rikkumisi puudutavat informatsiooni, mille suhtes võib eeldada avaliku huvi olemasolu.

Viimastel aastatel on üha arvukamalt hakatud pidama debatte selle üle, millised peaksid olema kõige tõhusamad meetodid „vilepuhujate“ kaitsmiseks tööandjate ja kaastöötajate kättemaksu eest. Samas on mõneti tahaplaanile jäänud vahest isegi olulisem probleem, milleks on ühiskonnas juurdunud negatiivne kuvand „vilepuhumisest“. „Vilepuhumise“ negatiivne kuvand ühiskonnas pole mitte ainult pärssinud potentsiaalsete „vilepuhujate“ rikkumistest teavitamist, vaid ka märkimisväärselt aeglustanud paljudes Euroopa Liidu liikmesriikides „vilepuhujaid“ kaitsvate regulatsioonide väljatöötamist ja jõustamist. Negatiivne kuvand on senimaani takistanud „vilepuhujate“ tunnustamist korruptsiooni ja kuritegevuse vastu võitlejatena. Samuti on see peaaegu välistanud „vilepuhujate“ tunnustamise ja austamise üldsuse huvides ja üldise hüvangu nimel võetud riskide eest.¹⁸

Eelneva valguses pole harvad need juhud, mil „vilepuhujad“ töökaaslased, ülemused ja isegi sõbrad tunnevad end rikkumisest või ohust teavitamise tõttu vihaste ja reedetutena. See võib aga veelgi süvendada „vilepuhumisele“ nn „käegalöömise“ mentaliteeti, kus isik otsustab pigem vaikida kui rikkumisest või ohust teavitada. „Käegalöömise“ mentaliteedi süvenemise ohtu peetakse eriti suureks just riikides, mille elanikud on lähemas või kaugemas minevikus elanud autoritaarsete või totalitaarsete režiimide mõju all. Selliste riikide elanike mälust pole veel kustunud alateadlik kartus salapolitsei ja spioonide ees, kes hoidsid pidevalt silma peal ja

¹⁶ Whistleblowing. Factsheets. CIPD, mai 2013. Arvutivõrgus: <http://www.cipd.co.uk/hr-resources/factsheets/whistleblowing.aspx>, 14.02.2014

¹⁷ A. Sihver. Teavitaja kaitse („vilepuhujate kaitse“) süsteemi rakendatavus korruptsiooni avalikustamisel Eesti avalikus teenistuses. Magistritöö, Tartu 2007, lk 7.

¹⁸ M. Worth, (viide 14), lk 15.

karistasid karmilt režiimi poliitilisi vastaseid.¹⁹ Ka Eestis on vanemal põlvkonnal kindlasti hästi meeles NKVD ja KGB repressioonid, mis on kindlasti kaasa aitanud „käegalöömise“ mentaliteedi süvenemisele. Loodetavasti paraneb selline olukord aja möödudes ning eelkõige noorem põlvkond hakkab mõistma rikkumistest teavitamise olulisust avatud ja läbipaistvama ühiskonna loomisel.

„Vilepühumise“ negatiivsest kuvandist tulenevad barjäärid võivadki paljudes maades osutada olulisteks takistusteks rikkumistest ja ohtudest teavitamisel. Nimelt on „koputaja“, „nuhk“, „pealekaebaja“ ja paljud muud „vilepühujaid“ halvustavad väljendid ka tänapäeval erinevates riikides, sealhulgas Eestis, laialt levinud.²⁰ Sellised „vilepühujatest“ loodud halvustavad stereotüübid koos asjakohase „vilepühujate“ õigusi kaitsva õigusliku raamistiku puudumisega vähendavad autori hinnangul märkmisväärselt inimeste valmisolekut teavitada avalikkust võimalikest ohtudest ja rikkumistest. Samuti võib „vilepühujate“ nn „sildistamine“ eelpool nimetatud negatiivsete väljenditega mõjutada ka seda, kuidas neid isikuid koheldakse pärast teabe avalikustamist.

Rääkides „vilepühumise“ kuvandist Eesti ühiskonnas, tuleb esmalt märkida, et täiesti adekvaatse kuvandi andmise muudab raskeks „vilepühumise“ kontseptsiooni vähene tuntus Eestis. Tihti aetakse siin „vilepühumist“ segi pahauskse teavitamisega või eeldatakse, et teavitamine on toimunud mõne konkreetse isiku maine kahjustamise eesmärgil.²¹ Justiitsministeeriumi poolt 2010. aastal läbi viidud korruptsiooniuuringu tulemused näitasid, et vaid 1% korruptsiooniga kokku puutunud Eesti kodanikest ja ettevõtjatest on korruptsioonist teavitanud õiguskaitseorganeid. Õiguskaitseorganeid teavitanud ametnike hulk oli siiski mõnevõrra suurem – 13%.²² Tuleb rõhutada, et tegemist on siiski uuringuga, mis käsitleb inimeste valmidust teavitamiseks korruptsioonist, mitte aga konkreetset valmidust „vilepühumiseks“. Ühe teise Eestis läbiviidud uuringu tulemusel selgus, et 74% vastanutest jääksid korruptsiooni tunnistajana passiivseks. Taolised tulemused on küllaltki alarmeerivad ja näitavad ilmekalt seda, et kodanikele on vastumeelne organisatsioonisisese mikrokliima häirimine ning samuti kardetakse teavitamisega kaasnevat psühholoogilist survet. Siiski on

¹⁹ M. Worth, (viide 14), lk 15.

²⁰ Ibid.

²¹ Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Estonia. Transparency International, lk 3. Arvutivõrgus: http://transparency.ee/cm/files/lisad/vilepühumine_eestis_projekti_esialgne_versioon_0.pdf, 14.02.2014.

²² M.-L. Sööt, K. Vajakas (koost). Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring, 2010. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=52486/13.+Korruptsioon+Eestis.+Kolme+siht%FChma+uuring+2010.pdf>, 15.02.2014.

positiivse külje pealt näha, et „vilepühumise“ senine kuvand Eestis võib hakata muutuma. Kodanike hulgas on järk-järgult kasvanud tahe teavitada vähemalt nendest juhtumistest, kus võivad olla ohus inimesed.²³ Eeltoodule tuginedes võib järeldada, et ka Eestis omab „vilepühumine“ tänasel päeval üsna tugevat negatiivset varjundit. Seda peamiselt inimeste teadmatuse tõttu „vilepühumise“ tegelikest eesmärkidest ja positiivsetest järeldustest. Senise kuvandi kiiremaks muutmiseks Eestis oleks esmalt kahtlemata tarvis riiklikul tasandil avalikkuse laiaulatuslikku ja sihipärast informeerimist „vilepühumise“ positiivsetest tulemitest ning sellest, kuidas rikkumisest teavitamise abil on võimalik ise aidata kaasa korruptsiooni tõkestamisele ning muude rikkumiste ja ohtude kõrvaldamisele. Negatiivse kuvandi kiiremaks muutmiseks tasuks välja tuua ka Ühendkuningriigis möödunud sajandi kahel viimasel aastakümnel toimunud suurõnnetused ja rikkumised, mis tingisid otseselt vajaduse „vilepühumise“ regulatsiooni loomiseks ja vastuvõtmiseks.

Mitmetes Euroopa Liidu liikmesriikides on juba praegu võimalik täheldada positiivseid arenguid inimeste suhtumise muutumises „vilepühujatesse“. Näiteks Portugalis, kus puudub praktiliselt igasugune „vilepühujaid“ kaitsev õiguslik raamistik ning „vilepühujad“ langevad seetõttu tihti kahjustava kohtlemise ohvriks, on „vilepühujad“ ise täheldanud, et enamik inimesi peab neid kangelasteks, mitte äraandjateks. Sarnased positiivsed muutused on toimunud ka ettevõtlusmaailmas: ühe Ühendkuningriigis läbiviidud uuringu kohaselt on seal kaheksast kõrgema astme juhust seitse vabad teavitama pettusest või korruptsioonist, võrreldes 54%-ga mujal Euroopas.²⁴ Need positiivsed näited annavad autori arvates kindlasti lootust, et ka Eestis pole „vilepühumise“ senise negatiivse kuvandi asendumine positiivsega enam hoomamatult kaugel ning muutuste kiirus sõltub eelkõige sellest, kui efektiivseks osutub „vilepühumisealane“ teavitustöö.

1.2 „Vilepühumisega“ seotud isikud

1.2.1 Rikkumise toimepanija

„Vilepühumise“ olemuse paremaks mõistmiseks on esmalt vajalik lähemalt peatuda teavitamisega seotud osapooltel, kelleks on rikkumise toimepanija (*wrongdoer*), rikkumisest

²³ M. Worth, (viide 14), lk 41.

²⁴ Ka näiteks Poolas toetavad peaaegu 2/3 ettevõtete juhtidest ideed, mille kohaselt tuleks „vilepühujaid“ oma tegevuse eest premeerida. Positiivseid muutusi võib lisaks näha ka „vilepühumise“ meediakajastuses. Kuigi meedia kasutab „vilepühumise“ juhtumeid kajastades endiselt palju ka negatiivseid termineid nagu „äraandja“ või „koputaja“, nähakse „vilepühujates“ üha rohkem kangelasi, kes seisavad avalike huvide eest. Ibid., lk 16.

teavitaja ehk „vilepuhaja“ (*whistleblower*) ja rikkumise uurija (*recipient*).²⁵ Vääritud teo ehk rikkumise toimepanijaks on organisatsiooni töötaja(d) või juhtkond, kes on käitunud ebaeetiliselt, ebaseaduslikult või muul viisil avaliku huvi vastaselt.²⁶ Seejuures on avalik huvi määratlemata õiguskäsituste, mille ammendav defineerimine on tema suure abstraktsioonistme tõttu võimatu. Tegemist on mitmetähendusliku ja kontekstispetsiifilise terminiga, mis on seotud ühiskondlike hüvedega nagu näiteks riigi sisemine ja väliline rahu, majanduslik õitseng ja keskkonna puutumatus ja kõrge kultuuritase.²⁷ Avalik huvi ei ole tingimata ühiskonna enamiku huvi, sest see ei ole ühiskonnas eksisteerivate erahuvide summa.²⁸

Rikkumisena mõistetakse „vilepühumise“ teoorias näiteks vajaliku info mitteavalikustamisega tekkinud rahvatervise või riigi turvalisuse seisukohalt ohtliku olukorra tekitamist, keskkonnakahju põhjustamist, avaliku teenistuse eetikapõhimõtete eiramist või altkäemaksu võtmist.²⁹ Rikkumine võib seetõttu hõlmata väga erinevaid tegevusi ning üldjuhul on teavitaja kaitse eriregulatsioonis rikkumise mõiste konkreetselt erinevate rikkumise kategooriate abil sisustatud.³⁰ Mõnel juhul on kirjanduses püütud liigitada rikkumise toimepanijaid nende ohtlikkuse järgi. Leitakse, et kõige ohtlikumad rikkumise toimepanijad pole mitte madalama astme töötajad, vaid kesk- ja kõrgema astme juhid, kellel on tihtipeale hoolikalt läbimõeldud skeemid oma ebaeetiliste või õigusvastaste huvide teostamiseks.³¹ Seega langevad rikkumise

²⁵ J. P. Near, M. P. Miceli. Whistle-Blowing: Myth and Reality. – Journal of Management 1996/22, No 3, lk 508.

²⁶ Ibid.

²⁷ R. Alexy. Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag 1995, lk 239.

²⁸ Avaliku huvi mõistet saab juriidilises argumentatsioonis argumendina kasutada siis, kui vastav norm on sellise argumendi kasutamise võimaluse ette näinud (näiteks 23. juunil 2013. aastal Ühendkuningriigi PIDA art 43B lg 1 jõustunud uuendus sätestab sõnaselgelt avaliku huvi olemasolu tingimuse). Avaliku huvi sisu saab aga täpsemalt kindlaks määrata vaid konkreetse juhtumiga seoses, kusjuures arvestada tuleb ka seda, et selline määrang on muutuv nii ajas kui ruumis. K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õiguskäsituste. – Juridica 2005/3, lk 199.

²⁹ A. Sihver, (viide 17), lk 10.

³⁰ Näiteks Ühendkuningriigi PIDA art 43 B lg 1 hõlmab järgnevat rikkumisi: kriminaalkuritegu, ekslik kohtuotsus, tervisele ja julgeolekule ohtu kujutav tegevus, keskkonnakahju põhjustav tegevus, muu õigusliku kohustuse rikkumine või ükskõik millise eelnimetatud tegevuste varjamine. Mõnel juhul on kirjanduses püütud liigitada rikkumise toimepanijaid nende ohtlikkuse järgi. J. Plumstead. Whistleblowing policy. Arvutivõrgus: <http://www.xperthr.co.uk/policies-and-documents/whistleblowing-policy/29740/>, 20.02.2014.

³¹ Lepingulised pettused, rahalised toetused rikkujate omanduses olevatele ettevõtetele, tööde eest tasutavad arved, kuigi töid pole tegelikult teostatud, samuti poliitilised otsused ettevõtete kasuks, kes rikkujaid varjatult toetavad, on vaid mõned näited õigusvastastest ja ebaeetilisest huvidest. Siiski ei tulene kõik rikkumised rahalise kasu saamise eesmärgist: mõned rikkumise toimepanijad on juba loomult kas ebakompetentsed, pahatahtlikud või endassesulgunud. Tihtipeale ei pea sellised rikkujad kartma ka rikkumisega kaasnevat vastutust, sest nad on oma lojaalsusega ülemuse soosingus või kõrgetel ametikohtadel olevate isikute sõbrad või pereliikmed. How Wrongdoers Operate. FAIR. Arvutivõrgus: <http://fairwhistleblower.ca/content/how-wrongdoers-operate>, 20.02.2014.

toimepanija kategooria alla kõik organisatsiooniga lepinguliselt seotud isikud. Nõnda on see ka Eestis.

1.2.2 Rikkumisest teavitaja

Rikkumisest teavitaja kohta kasutatakse eesti keeles peamiselt ingliskeelse termini *whistleblower* otsetõlget, milleks on termin „vilepuhuja“.³² „Vilepuhuja“ on isik, kes teavitab ebaeetilisest, ebamoraalsest või ebaseaduslikust käitumisest isikuid või organisatsioone, kelle pädevuses on juhtumi uurimine ja lahendamine.³³ Oluline on rõhutada, et tegemist on isikutega, kes avalikustavad ohu või rikkumise mitte isiklikust vimmast tööandja vastu, vaid põhjusel, et sellest teadmine peaks mõistlikult võttes olema üldsuse huvides. Kujundlikult on ka öeldud, et „vilepuhumise“ eesmärk ei saa olla mingisuguse isikliku veritasu realiseerimine tööandja vastu, vaid see, et viidaks läbi uurimine, mille käigus püütakse rikkumine kõrvaldada.³⁴

Rikkumisest teavitaja ehk „vilepuhuja“ puhul on üheks olulisemaks kriteeriumiks teavitaja seos organisatsiooniga. Seega ei ole sisuliselt vahet, kas teavitajaks on organisatsiooni praegune töötaja, töökohta vahetanud isik või pensionile jäänud töötaja.³⁵ Ka Ühenkuningriigi PIDA ei eelda regulatsiooni kaitse rakendumiseks kvalifitseeriva tööperioodi olemasolu – PIDA pakub „vilepuhujatele“ kaitset alates esimesest tööleasumise päevast.³⁶ Siiski tasub tähele panna, et regulatsiooniga kaitstud isikute ring võib riigiti erineda.³⁷ Kuigi Ühendkuningriigis kehtiv PIDA kaitseb nii avaliku kui ka erasektori töötajaid, tuleb ka seal tähelepanu pöörata töötaja mõiste täpsele sisule – mitte kõik tööd tegevad isikud (näiteks äriühingu osanikud) ei ole PIDA mõttes töötajad. Ühendkuningriigis „vilepuhujate“ kaitse ja nõustamisega tegeleva organisatsiooni Public Concern at Work ja Greenwich'i Ülikooli poolt läbiviidud uuringu tulemustest selgus, et rohkem kui pooled (53%) nõuandeliinile helistanud „vilepuhujatest“ on oskustöölised, kes on organisatsioonis töötanud vähem kui 2 aastat. Nad

³² R. Poom, (viide 11).

³³ A. Sihver, (viide 17), lk 11.

³⁴ R. Calland, G. Dehn. Whistleblowing Around the World. Law, Culture & Practice. ODAC & PcaW in partnership with the British Council: Southern Africa 2004, lk 9.

³⁵ A. Sihver, (viide 17), lk 11.

³⁶ Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK. The Whistleblowing Commission, november 2013, lk 15. Arvutivõrgus: <http://www.pcaw.org.uk/files/WBC%20Report%20Final.pdf>, 20.02.2014.

³⁷ Nii ei oma näiteks Ameerika Ühendriikides erasektori töötajad efektiivse regulatsiooni puudumisel kuigi tõhusat kaitset „vilepuhumise“ negatiivsete tagajärgede eest. R. Hyde, A. Savage Cross-border concerns: perils and possibilities. – E-Journal of International and Comparative Labour Studies 2013/2, No 3, lk 122.

on tajunud ühiskonda laiemalt mõjutavat rikkumist, mis on tavaliselt olnud korduva iseloomuga ning kestnud vähem kui 6 kuud. Umbes 1/3 Public Concern at Work nõuandeliinile helistanud „vilepuhujatest“ on tervishoiusektoris ja sotsiaalvaldkonnas tegutsevad töötajad.³⁸

Olenemata sellest, kas „vilepuhujad“ võtab rikkumisega seoses ühendust oma otsese ülemusega, „vilepühumise“ nõuandeliiniga, ajakirjandusega, politseiga või valitsusvälise organisatsiooniga, on „vilepuhujad“ isik, kes otsustab teavitada probleemidest ajal, mil tema kaastöötajad on otsustanud sellest vaikida. „Vilepuhujad“ on kui kellahelistajad või alarmiandjad ehk inimesed, kes heidavad valgust saladustele, mis peaksid saama teatavaks, selleks et lõpetada võimalik oht või asetleidev rikkumine.³⁹ Uuringute tulemusel on selgunud oluline tõsiasi, et just „vilepuhujate“ abil avastatakse kõige sagedamini organisatsiooniga seotud kelmusi ja pettuseid.⁴⁰ Seega on „vilepuhujatel“ ühiskonnas kanda väga oluline roll – nad on ühed kõige efektiivsemad rikkumiste tuvastajad ja avalikustajad, mis muudab nad tänapäevase demokraatliku ühiskonna tähtsaks kontrollmehhanismiks. Just töötajad kui isikud, kes puutuvad vahetult kokku tööprotsessidega, tajuvad tavaliselt esimesena võimalikke ohte või rikkumisi organisatsioonis. Seetõttu on „vilepuhujatete“ abil võimalik saada probleemidele jälile enne, kui on tekkinud ulatuslik kahju, mis halvimal juhul võib lõppeda inimohvritega või suure rahalise kahjuga. Eeltoodu põhjal saab öelda, et õigustatud „vilepühumine“ pole tegelikult mitte ainult avalikes, vaid ka organisatsiooni enda huvides, sest see annab tavaliselt võimaluse rikkumine või oht juba varajases staadiumis ilma suuremate kahjudeta likvideerida. Seetõttu on „vilepuhujate“ õiguste kaitsmine kindlasti päevakajaline ka Eestis, kus hetkel puudub terviklik „vilepuhujaid“ kaitsev regulatsioon.

³⁸ Whistleblowing: The inside story. A study of the experiences of 1,000 whistleblowers. Public Concern at Work and the University of Greenwich, mai 2013, lk 3-4. Arvutivõrgus: <http://www.pcaw.org.uk/files/Whistleblowing%20-%20the%20inside%20story%20FINAL.pdf>, 20.02.2014.

³⁹ M. Worth, (viide 14), lk 19.

⁴⁰ Põhja-Ameerikas 2007. aastal avaldatud laiaulatusliku uuringu käigus analüüsiti rohkem kui 200 suurimat ettevõtete seonduvat kelmust perioodil 1996-2004. Selgus, et vaid 4% nendest juhtumitest oli avastanud USA Väärtpaberi ja Valuutakomisjon (SEC) ning vaid 14% kelmusejuhtumitest tuvastati audiitorite poolt. Kõige efektiivsemaks ettevõtete poolt toimepandud kelmuste tuvastamise allikaks olid aga „vilepuhujatest“ töötajad, kelle abil avastati tervelt 19% kelmusejuhtumitest. „Vilepuhujate“ olulisust pettuste ja kelmuste avastamisel kinnitab ka Sertifitseeritud Kelmuseuurijate Assosatsiooni (Association of Certified Fraud Examiners) 2012.a raport, kus uuriti sellealaseid seaduserikkumisi ligi 100 riigis ja kuuel kontinendil. Tulemustest selgus, et koguni 50,9% kõikidest teavitatud kelmuse- ja pettusejuhtumistest organisatsioonides pärines „vilepuhujast“ töötajate poolt antud vihjetest. P. Bowal. Malice and Whistleblowing. – E-Journal of International and Comparative Labour Studies 2013/2, No 3, lk 114; Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse. Association of Certified Fraud Examiners, 2012, lk 16. Arvutivõrgus: http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/rtnn/2012-report-to-nations.pdf, 13.03.2014.

1.2.3 Rikkumise uurija

Rikkumise kahtluse korral on uurimise läbiviijaks ametiisik, organisatsiooni struktuuriüksus või asutus, kes omab piisavat pädevust juhtumit uurida ja lahendada.⁴¹ Mistahes rikkumisest teavitamist tuleb uurida koheselt, põhjalikult ja konfidentsiaalselt ning uurimise tulemustest tuleb kindlasti teavitada ka „vilepuhujat“ ennast. Rikkumisest teavitanud töötaja ei ole seejuures kohustatud olema uurimise läbiviimisega seotud, kuigi mõndel juhtudel võib rikkumise uurija paluda temalt ja rikkumisega seotud isikutelt kirjaliku seletuskirja kirjutamist. Töötaja seletuskirjas öeldut võetakse rikkumise uurimisel kindlasti arvesse ning vajadusel küsitakse temalt ka lisakommentaare uurimise käigus avastatud uute tõendite kohta.⁴²

Uurimine algab seega rikkumisest teavitamisega, kusjuures teavitamiskanaliid jagatakse organisatsioonisisesteks ning – välisteks. Kuigi teavitamiskanali valik sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest, peaks rikkumisest teavitamine algama siiski enamasti organisatsioonisiselt, järgides seejuures organisatsiooni käsuliini.⁴³ Käsuliini põhimõtet järgides tuleks esmalt rikkumisest või võimalikust ohust teavitada „vilepuhujat“ vahetut ülemust (*line manager*), misjärel vahetu ülemus on kohustatud algatama uurimise.⁴⁴ Organisatsioonisisene teavitamine annab seega võimaluse hinnata „vilepuhujat“ esitatud faktide usaldusväärsust ja kahtluse põhjendatust ning otsustada, kas juhtumi uurimisse tuleks kaasata ka uurimisasutused.

⁴¹ A. Sihver, (viide 17), lk 15.

⁴² J. Plumstead, (viide 30).

⁴³ W. Vandekerckhove, C. James. Blowing the Whistle on the Union: How Successful Is It? – E-Journal of International and Comparative Labour Studies 2013/2, No 3, lk 69.

⁴⁴ Uurimise viib vahetu ülemus läbi kas ise või delegerides selle ülesande koheselt mõnele kõrgemal ametikohal töötavale isikule. Uurimise tulemustest on vahetu ülemus (või muu uurimist läbiviinud isik) kohustatud teavitama organisatsiooni juhtkonda, kes peab seejärel võtma tarvitusele kõik vajalikud abinõud rikkumise või ohu ennetamiseks või likvideerimiseks. Tuleb rõhutada ka seda, et teavitamisel peetakse rangelt kinni „vilepuhujat“ õigusest konfidentsiaalsusele ning ainult tema otsesel nõusolekul on võimalik „vilepuhujat“ identiteet avalikustada J. Plumstead, (viide 30).

1.3 Konfidentsiaalsuskohustused töösuhetes

1.3.1 Konfidentsiaalsuskohustuste sisu

Rikkumisest teavitamise ehk „vilepuhumise“ õigus on tihedalt seotud üldise konfidentsiaalsuskohustusega töösuhetes. Konfidentsiaalsus- ehk saladuse hoidmise kohustuse sisu avab Eesti õiguses töölepingu seaduse (TLS)⁴⁵ § 22 lg 1, mille kohaselt võib tööandja määrata, millise teabe osas kehtib töötajal tootmis- või ärisaladuse hoidmise kohustus. Seega sätestab TLS § 22 tööandja õiguse määrata, millise teabe osas kehtib töötajal saladuse hoidmise kohustus töölepingu kehtivuse ajal ja pärast töösuhte lõppu.⁴⁶ Kuna TLS § 1 lg 3 alusel kohaldatakse töölepingule võlaõigusseaduses käsunduslepingu kohta sätestatud, on TLS § 22 puhul tegemist viitenormiga võlaõigusseaduse (VÕS)⁴⁷ §-le 625. Antud paragrahvi töösuhetele kohaldades järeldeb, et töötaja peab töölepingu kehtimise ajal hoidma saladuses talle seoses tööülesannete täitmisega teatavaks saanud asjaolusid, mille saladuses hoidmiseks on tööandjal õigustatud huvi. VÕS § 625 lg 1 mõtte kohaselt peab töötaja hoidma eelkõige tööandja tootmis- või ärisaladust. Tuleb rõhutada, et töötaja kaitse on tagatud sellega, et õigustatud huvi olemasolu peab vaidluse korral tõendama tööandja.⁴⁸ Ulatuses, mis on vajalik tööandja õigustatud huvide kaitseks, säilib töötaja saladuse hoidmise kohustus ka pärast töösuhte lõppemist.⁴⁹

Eelneva valguses selgub, et töötajal tekib töösuhetes saladuse hoidmise kohustus üldjuhul üksnes siis, kui tööandja on saladuses hoitava teabe selgelt määratlenud ja selle sisu töötajale kirjalikult teatavaks teinud. Samuti ei sea TLS saladuses hoitava teabe määratlemisele ajalisi piiranguid, mistõttu võib tööandja saladuses hoitava info teha teatavaks nii töölepingu sõlmimisel kui ka töösuhte kestel.⁵⁰ TLS § 22 lg 1 mõtte kohaselt on töötaja konfidentsiaalsuskohustuse piiritlemiseks seega vajalik, et tööandja teataks töötajale õigeaegselt ja üheselt mõistetavalt, millises ulatuses ja millise teabe osas saladuse hoidmise kohustus kehtib. Teabe määratlemine saladusena peab olema põhjendatav tööandja huvide

⁴⁵ Töölepingu seadus. – RT I 2009, 5, 35; RT I, 22.12.2012, 30.

⁴⁶ E. Käärats jt (koost). Töölepingu seaduse selgitused 2013. Sotsiaalministeerium, lk 56. Arvutivõrgus: http://www.ti.ee/public/files/T%C3%B6lepingu_seaduse_selgitused.pdf, 17.03.2014.

⁴⁷ Võlaõigusseadus. – RT I 2001, 81, 487; RT I, 29.11.2013, 4.

⁴⁸ A. Lauren (koost.). Töölepingu seadus. Seaduse tekst, milles on arvestatud 28.01.2009 tehtud muudatusi. Seletused. Agitaator 2009, lk 78.

⁴⁹ E. Käärats jt (koost), (viide 46), lk 57.

⁵⁰ Ibid.

kaitsega.⁵¹ Seega on konfidentsiaalsuskohustus Eestis konkreetselt piiritletav ning selle sisu ja ulatus peab olema põhjendatud tööandja õigustatud huvi olemasoluga.

Sotsiaalministeeriumi koostatud töölepingu seaduse selgitustes leitakse, et saladuse hoidmise kohustusega tuleks siduda eelkõige tööprotsessi, tootearenduse või kliendibaasiga seonduv info. Samuti võib tööandja saladuseks määrata ka oma äripartneri äri- ja tootmissaladuse, mis on töötajale teatavaks saanud ettevõtete vahel sõlmitud lepingu täitmisel. Oluline on aga märkida, et kogu töösuhtega seotud teabele konfidentsiaalsuskohustuse kehtestamine ei ole põhjendatud. Töölepingus seaduse selgituste kohaselt ei saa üldjuhul olla põhjendatud ärisaladuse hoidmise kohustus töötajaga seotud teabele, milleks on näiteks andmed töötaja hariduse ja töötasu kohta.⁵² Konfidentsiaalsuskohustuse ulatuse taolised piirangud on kahtlemata vajalikud töösuhete läbipaistvuse ja töötaja sõna- ehk väljendusvabaduse tagamiseks.

Olukorras, kus tööandja ei ole selgelt määratlenud saladuses hoitavaid teavet, ei tähenda see siiski seda, et töötaja võiks valimatult avalikustada tööandja ja töösuhete kohta käivat informatsiooni. Seega pole töötaja teavitamine teatud juhtudel vajalik.⁵³ Nimelt, TLS § 15 lg 1 ja 2 mõtte kohaselt, on töötaja kohustatud hoiduma tööandjat kahjustavatest tegudest ning tema käitumine peab olema lojaalne ja juhinduma heast usust. Oluline on aga juhtida tähelepanu VÕS § 625 lg 1 teisest lausest tulenevalt erandile, mille kohaselt töötajal ei lasu saladuse hoidmise kohustust, kui tal on asjaolude avalikustamiseks tööandja luba, või kui ta on avalikustamiseks kohustatud tulenevalt seadusest. Seadusest tulenevaks kohustuseks on näiteks tööandja õigusrikkumisest teatamine.⁵⁴ Õigusrikkumisest teavitamise kohustus on sõnaselgelt sätestatud näiteks karistusseadustiku (KarS)⁵⁵ paragrahvides 306 ja 307, mille kohaselt on Eestis keelatud nii esimese astme kuriteo varjamine kui ka sellest mitteteatamine. Tõenäoliselt parim näide avalikustamiskohustuse kohta Eesti kehtivas õiguses tuleneb aga 1. aprillil 2013 jõustunud uuest korruptsioonivastase seadusest (KVS)⁵⁶, mille §-s 6 on sõnaselgelt sätestatud korruptsioonijuhtumi varjamise keeld ja nn teavitajate (ehk „vilepuhujate“) kaitseüsteem. Seejuures on samad teavitajakaitse põhimõtted kohaldatavad

⁵¹ A. Lauren (koost), (viide 48), lk 78.

⁵² E. Käärats jt (koost), (viide 46), lk 57.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Teine raamat. Äripäev 2010, lk 53.

⁵⁵ Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364; RT I, 26.02.2014, 6.

⁵⁶ Korruptsioonivastane seadus. – RT I, 29.06.2012, 1.

ka juhul, kui teavitamise objektiks on korruptiivne tegevus erasektoris.⁵⁷ Seega on positiivse külje pealt Eesti õiguskorra üksikutes valdkondades juba tehtud esimesi samme „vilepuhujate“ õiguste paremaks kaitsmiseks, kuigi „vilepuhumise“ regulatsiooni loomise arutelu pole veel poliitilisel tasandil päevakorda kerkinud.

Sarnaselt Eestile kehtib töötajale teatavaks saanud konfidentsiaalse info avaldamise keeld ka näiteks Ühendkuningriigis, kus kehtib „vilepuhujate“ õigusi kaitsev PIDA regulatsioon. Konfidentsiaalsuskohustus võib Ühendkuningriigis tuleneda kas otseselt töölepingu tingimustest või common law ehk pretsedendiõiguse alusel.⁵⁸ Ka Ühendkuningriigis käsitletakse konfidentsiaalse informatsioonina tööandja äritegevusega seotud infot, mis on konfidentsiaalse või salajase iseloomuga. Selliseks infoks on näiteks tööandja personaliandmeid, finantsinfot, äriplaani, oskusteavet, tootmisprotsesse, kliendibaasi, äristrateegiat, müügi- ja turundusplaane ning hinnakujundust puudutav teave.⁵⁹ Kolmanda sarnasusena võib olenevalt saladuse sisust ja tööandja huvidest Ühendkuningriigis töötaja konfidentsiaalsuskohustus kesta samuti edasi ka pärast töösuhte lõppemist. Selliseks informatsiooniks võib olla muuhulgas kaubandussaladusi puudutav info.⁶⁰

Erinevalt Eestist moodustavad aga Ühendkuningriigis avalikes huvides tehtud avalikustamised, mis langevad lisaks PIDA kaitse alla⁶¹ erandi üldisest konfidentsiaalsuskohustusest. Kui aga avalikustatav informatsioon ei vasta PIDA kaitse saavutamise tingimustele, võib tegemist olla töötajal lasuva konfidentsiaalsuskohustuse rikkumisega, mis võib omakorda anda tööandjale õiguse töötaja vallandamiseks.⁶² Autori arvates aitab avaliku huvi kriteeriumi sätestamine PIDA-s tagada seda, et võrreldes Eestiga on Ühendkuningriigis töötajatel märgatavalt laiemad võimalused ohtudest, riskidest ja rikkumistest teavitamiseks nõnda, et nende õigused on regulatsiooni tasandil kaitstud. Nagu juba eelpool mainitud, ei lasu Eesti õiguskorras töötajatel saladuse hoidmise kohustust otseselt vaid juhtudel, mil töötajal on asjaolude avalikustamiseks tööandja luba, või kui ta on

⁵⁷ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri, lk 15. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emspain&page=pub_file&file_id=0d77c3c5-ea14-48ae-8d0c-c9c48e500d07&, 17.03.2014.

⁵⁸ D. Pyper, (viide 2), lk 4.

⁵⁹ The use of compromise agreements and confidentiality clauses. NHS Employers, 23.12.2013, lk 10. Arvutivõrgus: <http://www.nhsemployers.org/Aboutus/Publications/Documents/compromise-agreements.pdf>, 17.03.2014.

⁶⁰ Faccenda Chicken v Fowler [1986] IRLR 69.

⁶¹ PIDA kaitse alla langevatest avalikustamistest tuleb lähemalt juttu järgmises peatükis.

⁶² D. Pyper, (viide 2), lk 4.

avalikustamiseks kohustatud seadusest tulenevalt. Kuigi ka Eestis on töötajatel põhiseaduslikust sõnavabadusest tulenevalt õigus teavitada ohtudest või rikkumistest⁶³, kui see on mõistlikult võttes avalikes huvides, on praktikas seda võimalust harva kasutatud. Peamise põhjusena võibki välja tuua selle, et avalikes huvides tehtud „vilepühumise“ puhul puudub „vilepühujal“ tavaliselt võimalus leida negatiivsete tagajärgede eest õiguslikku kaitset. Järgnevalt toob autor välja teise olulise konfidentsiaalsuskohustust puudutava erinevuse Ühendkuningriigi ja Eesti töösuhetes.

Olukorras, kus aga töötaja ja tööandja vahel on juba pikemat aega hõõgunud olulised erimeelsused ning mõlemad pooled on mõistnud, et tekkinud erimeelsusi ei ole võimalik vastastikuse usalduse puudumise tõttu lahendada, sõlmitakse Ühendkuningriigis töösuhte kiiremaks lõpetamiseks töötaja ja tööandja vahel sageli kompromissleping.⁶⁴ Need kompromisslepingud sisaldavad tavaliselt ka konfidentsiaalsusklausleid, mis tagavad selle, et näiteks koondamishüvitist ja töösuhte lõpetamist puudutavad üksikasjad jäävad tulevikus kõrvaliste isikute eest salajaseks.⁶⁵ Negatiivse külje pealt on Ühendkuningriigis küllaltki ulatuslikult levinud konfidentsiaalsusklauslite alaliigi moodustavate nn „suukorvistavate tingimuste“ (nn „*gagging clauses*“) kasutamine kompromisslepingutes. Tööandjad kasutavad „suukorvistavaid tingimusi“ eesmärgiga keelata endistel või praegustel töötajatel avalikustada PIDA alusel informatsiooni võimalikest ohtudest, riskidest või juba asetleidvatest rikkumistest.⁶⁶ Oluline on aga siinkohal rõhutada, et PIDA art 43J lg 1 kohaselt on tühised kompromisslepingutes sisalduvad konfidentsiaalsusklauslid, mille sisuks on ennetada töötaja poolt töösuhte järgsete kaitstud avalikustamiste tegemist. Seega ei saa sellised lepingutingimused PIDA art 43 lg 1 mõtte kohaselt olla seaduslikud ja kehtivad.⁶⁷

Võib küll tekkida küsimus, mis saab siis, kui töötaja rikub kompromisslepingus sätestatud „suukorvistavat tingimust“, kuid talle on juba lepingu alusel eelnevalt rahasumma makstud. Vastus on siinkohal lihtne: juhul kui tegemist on PIDA mõttes kaitstud avalikustamisega, on selline „suukorvistav tingimus“ tühine PIDA art 43J alusel ning seega ei ole tegemist

⁶³ Sellest lähemalt järgmises alapeatükis.

⁶⁴ What are compromise agreements and ‘gagging clauses’? BMA. Arvutivõrgus: <http://bma.org.uk/practical-support-at-work/whistleblowing/raising-a-concern/what-are-compromise-agreements>, 17.03.2014.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Thirty-Sixth Report. Confidentiality Clauses and Special Severance Payments. Public Accounts Committee. Arvutivõrgus: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubacc/477/47703.htm>, 17.03.2014.

⁶⁷ What are compromise agreements and ‘gagging clauses’? (viide 64).

kompromisslepingu rikkumisega.⁶⁸ „Suukorvistavate tingimuste“ kasutamise problemaatika muutus Ühendkuningriigis eriti teravaks seoses United Lincolnshire Hospitals Trust'i tegevdirektori Gary Walkeri vallandamisega, kes soovis eelnevalt juhtida tähelepanu olulistele puudustele haigla patsientide hooldamise ja nende turvalisuse osas.⁶⁹

Eeltoodu valguses võib järeldada, et kuigi Ühendkuningriigis kehtib üksikasjalik „vilepuhujaid“ kaitsev eriregulatsioon, ei välista see siiski töandjate kiusatust võimalusel potentsiaalseid „vilepuhujaid“ kopsaka rahalise hüvitise maksmisega vaikima sundida. Olenemata sellest, et Ühendkuningriigi „vilepuhumise“ kultuur on saanud areneda pikki aastakümneid ning „vilepuhumine“ ei oma seal kindlasti taolist negatiivset varjundit, kui näiteks Eestis, nähtub siiski, et ka selles riigis on tänapäeval probleeme rikkumistest teavitamisega. Seega võib oletada, et juhul, kui Eestis võetakse lähemas või kaugemas tulevikus vastu „vilepuhumise“ regulatsioon, võivad meil tekkida sarnased eelkirjeldatud probleemid nagu Ühendkuningriigis. Probleemi minimeerimiseks on autori hinnangul esmatähtis viia Eesti tulevasse „vilepuhumise“ regulatsiooni sisse säte, mis sõnaselgelt kuulutaks tühiseks töösuhte lõppedes sõlmitavad pooltevahelised erikokkulepped, mille sisuks on ennetada töötajate poolt töösuhte järgse kaitstud avalikustamise tegemist. Kuna taolised kokkulepped oleksid sellisel juhul tühised juba nende sõlmimise hetkest alates, pole töötajal ka pärast raha saamist tarvis karta, et kaitstud avalikustamise tegemine tooks kaasa kokkuleppe rikkumise.

1.3.2 Konfidentsiaalsuskohustus ja töötaja väljendusvabaduse riive

Kuigi töösuhe on oma olemuselt alluvussuhe, jäävad põhiseaduslikud õigused isikule alles ka töösuhetesse astumise järgselt.⁷⁰ Töötaja konfidentsiaalsuskohustus riivab põhiõigustest tõenäoliselt enim sõna- ehk väljendusvabadust, mille sisu on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-s 45.⁷¹ Töötaja väljendusvabadus moodustabki siinkohal üldise

⁶⁸ D. Pyper, (viide 2), lk 15.

⁶⁹ Nimelt allkirjastas töandja hr Walker'iga vallandamisjärgselt edasiste vaidluste vältimiseks kompromisslepingu, mis sisaldas ka „suukorvistavat tingimust“, mille kohaselt hr Walker ei tohtinud enam avalikkuse ees tõstatada probleeme, mis seonduvad patsientide turvalisusega United Lincolnshire Hospitals Trust'is. Töandja maksis kompromisslepingu ja „suukorvistava tingimuse“ raames hr Walkeri vaigistamiseks suure summa, mis võrdus peaaegu tema 3 aasta töötasuga (umbes 500 000 naela). J. Faragher. Gary Walker whistleblowing case: time for an NHS culture change? 18.02.2013 Arvutivõrgus: <http://www.personneltoday.com/hr/gary-walker-whistleblowing-case-time-for-an-nhs-culture-change/>, 17.02.2014.

⁷⁰ E. Ojamäe, (viide 1), lk 297.

⁷¹ Ü. Madise jt (koost). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. Juura 2012, lk 456-457, komm 1.

väljendusvabaduse ühe alaliigi.⁷² PS § 45 kohaselt: “*Igäühel on õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Seda õigust võib seadus piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Seadus võib seda õigust piirata ka riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujatel neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi- või ärisaladuse või konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning teiste inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks, samuti õigusemõistmise huvides. Tsensuuri ei ole.*” Sõna- ehk väljendusvabadus on demokraatliku ühiskonna üks alusväärtusi ning selle kaitse on ette nähtud nii Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artiklis 10 kui ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 11.⁷³ Euroopa Inimõiguste Kohus (EIKo) on muuhulgas leidnud, et väljendusvabaduse kaitse ei laiene üksnes informatsioonile ja ideedele, mida võetakse vastu heasoovlikult või käsitletakse kui mitteründavat, vaid ka sellisele eneseväljendusele, mis ründab, häirib ja šokeerib riiki või mõnda selle sektorit.⁷⁴ Kohtuotsuses kirjeldatud väljendusvabaduse kaitse ulatus legitimeerib seega ka „vilepuhumise“, kui töötaja eneseväljenduse eriliigi, mille puhul avaldatav info on sageli häiriv, ründav või šokeeriv.

Sisu mõttes hõlmab väljendusvabadus igasugust eneseväljendust, mis omab informatiivset tähendust. Põhiseaduse kommentaarides on siiski asutud seisukohale, et väljendusvabaduse kaitse alla langevad ka mitmed muud väljendusvormid, muljed ja hinnangud, mille informatiivsus on ebaselge, või ideed ja arvamused, mille informatiivsus võib ilmneda alles tulevikus.⁷⁵ Eneseväljenduse lubatavuse hindamisel tuleb arvestada ka sellega, et väljendusvabadus ei piirne üksnes kontrollitava faktilise ehk tõese-mõõdetava teabe esitamisega, vaid hõlmab lisaks arvamuste, ideede, kriitika, hinnangute, veendumuste, mõtete ja kujutluste väljendamise. Tähtis on mõista, et põhiseaduse kaitse laieneb nii objektiivselt tõesele teabele kui ka teabele, mis objektiivselt tõene ei pruugi olla, kuid on tõene selle väljenduse autori arvates. Teave ei tohi olla üksnes väljamõeldud või spekulatiivse iseloomuga. Lisaks sellele on töötaja kohustatud oma põhiõiguslikku väljendusvabadust kasutama selliselt, et see kahjustaks tööandjat minimaalselt ning töötaja eneseväljenduse motiiviks ei tohi olla pahatahtlikkus ega kättemaks.⁷⁶

⁷² E. Ojamäe, (viide 1), lk 298.

⁷³ Ü. Madise jt (koost), (viide 71), lk 457, komm 2.

⁷⁴ EIKo 7.12.1976, 5493/72, Handyside v The United Kingdom.

⁷⁵ Ü. Madise jt (koost), (viide 71), lk 458, komm 6.

⁷⁶ E. Ojamäe, (viide 1), lk 297-298.

Väljendusvabaduse puhul on tähtis rõhutada, et tegemist ei ole absoluutse õigusega, mistõttu on tarvis juhendada väljendusvabadusele kehtestatud põhiseaduslikest piirangutest.⁷⁷ PS § 19 lg 2 kohaselt peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama teiste isikute õigusi ja vabadusi. Nõnda on töötaja kohustatud arvestama PS §-st 31 tuleneva tööandja vabadusega tegutseda ettevõtjana. Ettevõtlusvabadust on Riigikohus tõlgendanud väga avaralt – Riigikohtu seisuskoha kohaselt kuulub ettevõtlusvabaduse kaitsealasse „tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus“.⁷⁸ Sisuliselt on seega tegemist igaühe õigusega tegevusele, mille eesmärgiks on tootmise, müügi, vahenduse, teenuse osutamise teel või muul viisil tulu teenimine.⁷⁹ Eesti õiguskirjanduses ollakse seisukohal, et töötaja väljendusvabadus ulatub sinnani, kus see põrkub tööandja õigustatud huvi(de)ga.⁸⁰ Seega kehtib eeldus, et töötaja võib ennast vabalt väljendada seni, kuni see ei lähe vastuollu tööandja huvidega.

Teisel juhul, kui tegemist on „vilepühumisega“ ehk rikkumisest teavitamisega, on leitud, et avalik huvi kaalub enamasti üles tööandja huvid ning, olenemata töötaja eneseväljendusega tööandja jaoks kaasnedes võivatest negatiivsetest tagajärgedest, loetakse töötaja käitumine aktsepteeritavaks.⁸¹ Eeltoodust nähtub, et kuigi „vilepühumise“ õigus kui töötaja väljendusvabaduse eriliik riivab tugevalt töötaja üldist konfidentsiaalsuskohustust ja vastupidi, on ka Eesti õiguskorras igal töötajal põhiseadusliku väljendusvabaduse alusel õigus vabalt teavitada võimalikest ohtudest, riskidest või juba toimepandud rikkumistest, mille puhul võib eeldada avaliku huvi olemasolu. Olenemata sellest, pole aga „vilepühumise“ regulatsiooni ja organisatsioonisiselt välja arendatud „vilepühumise“ poliitika ja reeglistiku puudumisel tagatud töötajate efektiivne kaitse teavitamisega seonduvate võimalike negatiivsete tagajärgede nagu näiteks tagakiusamine, preemiast ilmajätmine või halvimal juhul vallandamise eest. Seega võib öelda, et efektiivse „vilepühujaid“ kaitsva õigusliku raamistiku puudumine muudab töötaja väljendusvabaduse realiseerimise ja eelkõige rikkumistest teavitamise Eestis töötajatele väga riskantseks tegevuseks, luues omakorda soodsa pinnase vaikimiskultuuri süvenemisele. Eeltoodu viitab seega üheselt vajadusele kehtestada Eestis „vilepühumise“ regulatsioon ning ärgitada riiklikul tasandil organisatsioone kujundama välja oma „vilepühumise“ poliitikat ja reeglistikku.

⁷⁷ E. Ojamäe, (viide 1), lk 297-298.

⁷⁸ RKPJKo 3-4-1-3-12, p 41.

⁷⁹ E. Ojamäe, (viide 1), lk 299.

⁸⁰ Ibid., lk 300.

⁸¹ Ibid.

2. „Vilepuhujate“ õigusliku kaitse ja nõuete esitamise eeldused

2.1 Õigusliku kaitse eeldused

2.1.1 Kaitstud isikute määratlemine

„Vilepuhujate“ õigusliku kaitse eeldused sõltuvad alati vähemal või rohkemal määral analüüsitava regulatsioonide sisust ja mõttest. Erinevalt Ühendkuningriigist, kus 1998. aastal kehtima hakanud PIDA hõlmab ühe kompleksse õigusaktina nii erasektoris kui ka avalikus sektoris töötavate „vilepuhujate“ õiguslikku kaitset, on näiteks Ameerika Ühendriikides ja Austraalias avaliku ja erasektori töötajate „vilepuhumine“ reguleeritud eraldiseisvate õigusaktidega. Nii reguleerib Austraalias erasektori töötajate „vilepuhumist“ formaalselt küll *Corporations Act*, kuid antud õigusakti „vilepuhumisealased“ sätted on praktikas leidnud rakendamist vaid neljas „vilepuhumise“ kaasuses.⁸² Avaliku sektori töötajate „vilepuhumist“ reguleerib Austraalias aga alles hiljuti, s.o 15. jaanuaril 2014, jõustunud *Public Interest Disclosure Act 2013*.⁸³

Eriti keeruline on erasektori töötajate olukord Ühendriikides, kus kehtib üle 55 erineva õigusakti, mis sisaldavad „vilepuhujatest“ erasektori töötajate õiguste kaitse alaseid sätteid. Seetõttu on ka leitud, et Ühendriikides on „vilepuhujatel“ tõenäoliselt ainsaks võimaluseks palgata tasemel advokaat, kes suudab osariigi- ja föderaalsete rägastikus orienteerudes tagada „vilepuhujale“ efektiivse õiguskaitse.⁸⁴ Samas ei pruugi advokaadi palkamine olla igale „vilepuhujale“ meeltemööda või taskukohane, mistõttu eksisteerib oht, et paljud erasektori „vilepuhujad“ otsustavad Ühendriikides probleemidest teavitamise asemel hoopis vaikida. Eeltoodu valguses võtabki autor „vilepuhujate“ õigusliku kaitse eelduste määratlemisel aluseks Ühendkuningriigi PIDA, mis on ennast juba tõestanud, kui üks parimaid⁸⁵ „vilepuhujate“ õigusi kaitsev eriregulatsioon maailmas. Põhjusel, et PIDA eriregulatsiooni sätted parandavad ja täiendavad ning on seetõttu ka täielikult inkorporeeritud

⁸² P. Bowden. Whistleblowing needs a mother. – E-Journal of International and Comparative Labour Studies 2013/2, No 3, lk 16-17.

⁸³ The Public Interest Disclosure Act 2013. Arvutivõrgus: http://www.federalcircuitcourt.gov.au/html/public_interest_disclosure.html, 18.02.2014.

⁸⁴ P. Bowden, (viide 82) lk 17.

⁸⁵ M. Worth, (viide 14), lk 10.

Ühendkuningriigi 1996. aasta *Employment Rights Act*'i (ERA),⁸⁶ viitab autor parema arusaadavuse huvides töös edaspidi peamiselt ERA-le.

ERA art 43A kohaselt peab „vilepuhujate“ õigusliku kaitse esmase eeldusena olema teavitaja puhul tegemist organisatsiooni töötajaga. Seega on PIDA-ga kaitstud isikuteks töötajad.⁸⁷ ERA art 230 lg 3 kohaselt on töötajaks isik, kes töötab või osutab teisele lepingupoolele personaalselt teenuseid töölepingu või mõne muu lepingu alusel, mis võib olla sõlmitud kirjalikus või suulises vormis. Tuleb kindlasti tähele panna, et PIDA kohaldamisel tõlgendatakse mõistet „töötaja“ laiendavalt ning antud mõiste hõlmab nii töölepingu alusel töötavaid isikuid, töövõtjaid, renditöölisi, praktikante, kodutöötajaid ja sõltumatult töötavaid erialainimesi nagu arstid ja hambaarstid.⁸⁸ PIDA-s sätestatud „vilepuhujate“ kaitse rakendub seega suuremale osale Ühendkuningriigi töötavast elanikonnast, soodustades nõnda eriregulatsiooniga kaitstud „vilepühumist“ väga erinevates ametites ja valdkondades.

Kuna Eestis puudub „vilepühumise“ regulatsioon, siis ei ole meil hetkel võimalik rääkida ka sellise regulatsiooni tasandil kaitstud isikute ringist. Küll võib leida mõningaid viiteid kaitstud isikute kohta üksikutest õigusaktidest – näiteks KVS § 6 mõtte kohaselt on Eestis kaitstud isikuteks ametiisikud ja muud füüsilised isikud, kes on teavitanud korruptsioonijuhtumitest nii avalikus kui ka erasektoris.⁸⁹ Muuhulgas tagatakse teavitamise fakti konfidentsiaalsus ning teavet teavitamise fakti kohta võib avaldada ainult „vilepuhujat“ kirjalikul nõusolekul (KVS § 6 lg 2). Töötajana mõistame Eestis aga füüsilisi isikuid, kes TLS § 1 lg 1 kohaselt teevad töölepingu alusel tööd ning alluvad tööandja juhtimisele ja kontrollile. Töötajad leiavad Eestis faktiliselt kaitset TLS-st – keelatud on näiteks tööandjapoolne töölepingu erakorralise ülesütlemine ilma mõjuva põhjusega (TLS § 88 lg 1). Samas on ametiisikute ja muude füüsiliste isikute ning töötajate kaitstud isikute ringi kuulumine (KVS-i ja TLS-i alusel) Eestis „vilepühumise“ regulatsiooni puudumise tõttu siiski pigem sümbolse tähendusega ja ei pruugi tegelikus elus „vilepuhujat“ kahjustava kohtlemise eest kaitsta, rääkimata õiguskaitsevahendite kasutamise võimalusest tööandja või kaastöötajate vastu. KVS on puhul on näiteks ebaselge, kuidas suudavad organisatsioonid tegelikus elus kinni pidada teavitamise fakti konfidentsiaalsuse tagamise kohustusest.

⁸⁶ Employment Rights Act 1996. Arvutivõrgus: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/contents>, 18.02.2014.

⁸⁷ „Töötaja“ mõiste on sätestatud Ühendkuningriigi ERA-s.

⁸⁸ E. Satyamurti. Whistleblowing (Insight), 18.07.2013, lk 3. Kättesaadav Westlaw UK andmebaasist, 15.02.2014.

⁸⁹ Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri, (viide 57), lk 14.

2013. aasta veebruaris moodustati Ühendkuningriigis Vilepuhumise Komisjon, mille ülesandeks oli koostada põhjalik raport PIDA rakendamisega seotud probleemidest ja kitsaskohtadest ning anda välja soovitusi regulatsiooni parandamiseks ja täiustamiseks. Läbiviidud küsitluste tulemusena tuvastas Komisjon muuhulgas, et „töötaja“ mõiste vajaks täiendavat laiendamist. Esile kerkis oluline probleem seoses töötajate nn „musta nimekirja“ lisamisega nende endiste tööandjate poolt. Seetõttu on Ühendkuningriigis vallandamisjärgselt kujunenud välja aktuaalne probleem, kus „vilepuhuja“ ei suuda enam leida oma kvalifikatsioonile vastavat tööd.⁹⁰ Sellest tulenevalt tegi Vilepuhumise Komisjon oma raportis valitsusele soovitusi lisada PIDA-sse ka sellised töötajate kategooriad nagu kandidaadid, vabatahtlikud, praktikandid, tervishoiu- ja sotsiaaltöötajad, üldarstid, äriühingu osanikud ja preestrid.⁹¹ Autori hinnangul omaks „töötaja“ mõiste laiendamine Ühendkuningriigis kindlasti positiivset mõju rikkumistest teavitamisele, tehes ohtude või rikkumiste kaitstud avalikustamise võimalikuks senisest veelgi suuremale osale elanikkonnast. Seetõttu peaks töötaja mõiste võimalikult lai määratlus kindlasti sisaldama ka Eesti „vilepuhumise“ regulatsioonis, kui selle loomiseni kunagi jõutakse.

2.1.2 Avalikustatava informatsiooni sisu

Avalikustatava informatsiooni sisule Eestis on raske anda ammendavat vastust seoses tervikliku „vilepuhumise“ regulatsiooni puudumisega. Käesoleva magistritöö peatükis 1.3.1, selgus siiski, et Eesti õiguskorras on igal töötajal põhiseadusliku väljendusavabaduse alusel õigus vabalt teavitada tööandjapoolsetest mistahes õigusrikkumistest ning avalikustada informatsiooni, mille puhul tal on olemas tööandja luba. Alapeatükis 1.3.2 selgus lisaks, et põhiseaduse kaitse laieneb nii objektiivselt tõesele teabele kui ka teabele, mis objektiivselt tõene ei pruugi olla, kuid on tõene selle väljenduse autori arvates. Teave ei tohi olla üksnes väljamõeldud või spekulatiivse iseloomuga. Nii on näiteks töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS)⁹² § 14 lg 1 p 6 kohaselt töötaja kohustatud teavitama tööandjat või tema esindajat ja töökeskkonnavolinikku õnnetusjuhtumist või selle tekkimise ohust, tööõnnetusest või tööülesande täitmist takistavast tervisehäirest ning kõikidest kaitsesüsteemide puudustest.

⁹⁰ Nn „musta nimekirja“ lisamine on tavapärane praktika eelkõige ehitussektoris, kus töötajad on teavitanud tööohutus- ja töötervishoiualastest probleemidest. Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK, (viide 36), lk 18.

⁹¹ Ibid.

⁹² Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. – RT I 1999, 60, 616; RT I, 06.07.2012, 60.

Ühendkuningriigis on „vilepuhujale“ tagatava kaitse kohaldumine tihedalt seotud aga „kvalifitseeruva avalikustamise“ (*qualifying disclosure*) kontseptsiooniga. See kontseptsioon keskendub avalikustatava informatsiooni sisule, mis võib PIDA-s sätestatud tingimuste täitmisel langeda regulatsiooni kaitse alla. Selleks, et tegemist oleks „kvalifitseeruva avalikustamisega“ PIDA mõttes, peab esiteks olema tegemist konkreetset liiki informatsiooni avalikustamisega, mis ei tohi olla tühipaljas väide või arvamus.⁹³ Näiteks ei ole piisav vaid avalikustamisega ähvardamine. Samuti ei ole tõenäoliselt piisav rikkumiste kohta ebatäpsete süüdistuste ja väidete esitamine.⁹⁴ Töökohus on muuhulgas leidnud, et selliste väidete esitamine nagu „tegemist on laiaulatusliku korrupsiooniga“, ei sisalda mingisugust konkreetset informatsiooni asjassepuutuva rikkumise sisu kohta ning tegemist ei ole seetõttu „kvalifitseeruva avalikustamisega“.⁹⁵ Ka väide „tervishoiu- ja ohutusalsed nõuded ei ole täidetud“ on üldjuhul kaitsmata avalikustamine. Kui aga öelda „haigla palateid ei ole koristatud juba 2 nädalat ja kasutatud skalpellid on jäetud palatisse vedelema“, siis on tegemist tõenäoliselt PIDA kaitse alla langeva informatsiooniga.⁹⁶ Samas on Töökohus *McCormack v Learning and Skills Council* kaasuses mõnevõrra vastandlikult leidnud, et tõendamata väide „finantsalasest korrapäratusest“ on teatud tingimustel kvalifitseeritav PIDA-ga kaitstud avalikustamiseks.⁹⁷ Seega sõltub informatsiooni lugemine „kvalifitseeruvaks avalikustamiseks“ esmalt väite sisu ja kaasuse konteksti üksikasjalikust analüüsist.

Üldise seisukoha järgi peab „kvalifitseeruv avalikustamine“ sisaldama informatsiooni, milles antakse edasi konkreetsed rikkumisele viitavad faktid, olenemata sellest, kas faktid on tegelikult tõesed või uskumus nende faktide tõesusesse on põhjendatav.⁹⁸ Tähtis on teada, et asjassepuutuv rikkumine võib olla toimunud minevikus, eksisteerida olevikus, tulevikus või olla lihtsalt tõenäoline.⁹⁹ Eeltoodu näitlikustamiseks sobib EAT lahend *Goode v Marks & Spencer*, milles apellatsioonikohus asus seisukohale, et „kvalifitseeruva avalikustamisega“ ei saa olla tegemist juhul, kui avalikustamine on pelgalt töötaja arvamusavaldus, millega ei suudeta faktiliselt näidata, et kohustusi on rikutud või tõenäoliselt rikutakse.¹⁰⁰ Samas loetakse „kvalifitseeruvaks avalikustamiseks“ nii tööandjapoolsed rikkumised, aga ka

⁹³ J. Bowers QC jt (koost). *Whistleblowing. Law and practice*. Second Edition, Oxford University Press 2012, lk 22-23.

⁹⁴ E. Satyamurti, (viide 88), lk 4.

⁹⁵ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 24.

⁹⁶ *Geduld v Cavendish Munro Professional Risks Management Ltd* [2010] ICR 325.

⁹⁷ *McCormack v Learning and Skills Council* [2002] ET Case No 3104148/01.

⁹⁸ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 26.

⁹⁹ E. Satyamurti, (viide 88), lk 4.

¹⁰⁰ *Goode v Marks & Spencer Plc* UKEAT/0442/09/DM.

kolmandate isikute poolt toimepandud rikkumised. EAT on sellest tulenevalt näiteks *Hibbins v Hesters Way Neighbourhood Project* kaasuses leidnud, et õpetaja, kes teavitas politseid sellest, et üks tema silmapaistvatest õpilastest on tagaotsitav vägistamiskuriteo kahtlusala, on teinud „kvalifitseeruva avalikustamise“, mis langeb PIDA kaitse alla.¹⁰¹ ERA art 43L lg 3 kohaselt on tegemist „kvalifitseeruva avalikustamisega“ ka juhul, mil informatsiooni saaja on juba eelnevalt võimalikust ohust või rikkumisest teadlik. Ilma selle sätteta eksisteeriks oht, et paljud töötajad võivad jätta rikkumisest teavitamata põhjusel, et nad ei saa olla kindlad, kas ja milline informatsioon on tööandjal selle konkreetse rikkumise kohta kohta juba olemas.

Eelneva valguses võib asuda seisukohale, et „vilepühumise“ regulatsiooni kehtestamise kasuks Eestis räägib asjaolu, et regulatsiooniga määratletakse konkreetsemalt, millise sisuga informatsiooni avalikustamine on „vilepühumise“ regulatsiooniga kaitstud. See annab potentsiaalsetele „vilepühujatele“ võimaluse hinnata, kas informatsiooni avalikustamise korral on neil võimalik loota regulatsiooni kaitsele või mitte. Selleks, et vältida põhjendamatu või isiklikust vaenust õhutatud süüdistuste esitamist tööandja vastu, peaks Ühendkuningriigi eeskujul ka Eesti tulevane „vilepühumise“ regulatsioon sätestama, et kaitse alla langeb üksnes informatsioon, mis sisaldab konkreetseid rikkumisele viitavaid fakte.

PIDA kaitse saavutamiseks ei ole oluline ka see, kas asjassepuutuv rikkumine leiab aset või võib tulevikus tõenäoliselt aset leida Ühendkuningriigis või mõnes muus riigis. Samuti ei oma tähtsust, kas rikkumisele kohaldub Ühendkuningriigi või mõne teise riigi õigus (ERA art 43B lg 2). Sellega seondult soovib autor põgusalt tähelepanu pöörata ka globaliseerumisest tulenevatele väljakutsetele „vilepühujate“ õiguste kaitsmisel. Nimelt on „vilepühumise“ seadused olemuselt territoriaalsed, kuid rikkumiste avalikustamised võivad omada piiriüleseid mõjusid, ehk rikkumisega kaasnev mõju avalikkusele võib ilmnedu rohkem kui ühes riigis. See nõuab omakorda erinevate riikide pädevate asutuste ja valitsuste tegutsemist ja koostööd. Tegemist on olukordadega, kus töötaja töötab mõnes rahvusvahelise haardega ettevõttes. Valdkondadest võib siinkohal näideteks tuua transpordisektori (lennundus), toiduainetööstuse ja finantsteenused. Probleemid võivad tekkida info edastamisega olukorras, kus „vilepühuja“ teavitab riigis A rikkumisest, mis leiab aset mõnes teises riigis ehk riigis B. Seetõttu on oluline, et informatsioon rikkumisest jõuaks riigi B pädevate ametiasutusteni, kes suudavad rikkumisega kõige tõhusamalt tegeleda.¹⁰²

¹⁰¹ *Hibbins v Hesters Way Neighbourhood Project* [2009] IRLR 198 EAT.

¹⁰² R. Hyde, A. Savage, (viide 37), lk 116-117.

Probleemi lahendamiseks on esiteks välja pakutud informatsioonijagamise protseduuride rakendamist käsitlevate memorandumite väljatöötamist, kusjuures tuleks tõsiselt kaaluda ametiasutuste kaasamist, kes informatsiooni jagamise reeglitest ei ole varasemalt suutnud kinni pidada. Teiseks soovitatakse kehtestada kindlad protseduurid jagatava informatsiooni kasutamise järgimiseks. See annab võimaluse hinnata, kas jagatav informatsioon üldse viib rikkumiste kõrvaldamiseni ning võimaldab ka „vilepuhujat“ avalikustamise tulemustest informeerida. Kolmandaks on tehtud ettepanek suurendada informatsiooni jagamise automatiseeritust. See peaks märgatavalt parandama informatsioonile juurdepääsu ja aitama seetõttu efektiivsemalt kaasa probleemide tuvastamisele. Neljandaks rõhutatakse piiriüleseid rikkumisi avalikustavate „vilepuhujate“ täiendavate kaitsemeetmete vajadust. Leitakse, et „vilepuhujaid“ kaitsvad territoriaalsusprintsipiibist lähtuvad regulatsioonid peaksid pakkuma paremat kaitset avalikustamiste puhul, mis on tehtud mõne välisriigi pädevale asutusele.¹⁰³ Autori arvates peaksid „vilepuhumise“ regulatsioonid tulevikus seetõttu sisaldama sätet, mille kohaselt kolmandates riikides asuvatele ametiasutustele, kes on pädevad probleemiga tegelema ning kes teostavad samu funktsioone kui kodumaised ametiasutused, tehtud avalikustamised on „vilepuhumise“ regulatsiooniga kaitstud võrdväärselt siseriiklikult tehtud avalikustamistega.

2.1.3 Teavitaja mõistlik veendumus rikkumisest

Lisaks eelmises alapeatükis käsitletud konkreetset liiki informatsiooni, mis ei tohi olla pelgalt väide või arvamus, esitamise kohustusele, peab informatsiooni avalikustajal olema välja kujunenud mõistlik veendumus selle kohta, et avaldatav informatsioon tõesti näitab, et tegemist on regulatsiooni kaitse alla langeva ehk kaitstava rikkumisega (*relevant failure*).¹⁰⁴ Oluline on see, et mõistliku veendumuse põhimõtte kohaselt ei pea avaldatav informatsioon olema tõene või viitama tegelikule sätestatud rikkumisele, näiteks tegelikule kohustuse rikkumisele. Küll aga peab töötaja olema välja kujunenud mõistlik veendumus selle kohta, et avaldatav informatsioon on tõene ning viitab asjakohasele rikkumisele. EAT on töötaja mõistliku veendumuse olemasolu tähtsust rõhutanud oma 2007. aasta otsuses *Babula v Waltham Forest College*, tühistades varasema 2004. aasta *Kraus v Penna Plc* lahendi, milles kohus oli leidnud, et töötaja ei ole olenemata mõistliku uskumuse olemasolust PIDA-ga kaitstud, sest teavitamine viitas kohustuse rikkumisele, kuid seda kohustust tegelikult ei

¹⁰³ R. Hyde, A. Savage, (viide 37), lk 134-135.

¹⁰⁴ D. Pyper, (viide 2), lk 6.

eksisteerinudki.¹⁰⁵ Seega puudub Ühendkuningriigi kehtivas õiguskorras tingimus, et töötaja peab suutma ära tõendada tegeliku või tõenäoliselt aset leidva rikkumise. Piisab rikkumise suhtes mõistliku veendumuse olemasolust ning selline kriteerium muudab rikkumistest teavitamise autori hinnangul märgatavalt atraktiivsemaks.

Hindamaks, kas veendumus on mõistlik või mitte, tuleb hinnata nii veendumuse subjektiivse kui ka objektiivse külje olemasolu. Veendumuse subjektiivse külje analüüsimisel esitatakse küsimus, kas töötaja ka algupäraselt uskus, et selle konkreetse informatsiooni avalikustamine näitab, et tegemist on asjassepuutuva rikkumisega? Seejärel analüüsitakse veendumuse objektiivset külge, kus küsitakse selle järele, kas saab olla mõistlikult põhjendatav, et töötaja sellist veendumust antud olukorras omas?¹⁰⁶ Objektiivse külje täidetuse hindamisel lähtutakse seejuures „vilepuhuja“ isikuomadustest nagu näiteks tema haridustase, kogemused jne.¹⁰⁷

Mõistliku veendumuse kriteeriumit on EAT käsitletud lähemalt näiteks 2003. a lahendis *Darnton v University of Surrey*, milles kohus leidis, et kaitstud avalikustamisega saab olla tegemist ka siis, kui töötaja mõistlikult uskus, et avalikustatud informatsiooni faktiline alus oli tõene ning see informatsioon viitas asjassepuutuvale rikkumisele, sõltumata sellest, kui hiljem selgub, et töötaja oli selles osas eksinud. Mõistlik veendumus põhineb rikkumise faktidel, nii nagu neid mõistis töötaja, mitte aga faktidel sellisel kujul nagu need hiljem kaasuses tuvastati.¹⁰⁸ Mõistliku veendumuse olemasolu rikkumisest kui üks esmaseid eeldusi kaitstud avalikustamise tegemiseks on töö autori hinnangul tähelepanuväärne, sest „vilepuhuja“ omandab regulatsiooniga pakutava kaitse ilma kohustuseta rikkumist ise tõendada. Piisab vaid mõistliku veendumuse olemasolust nii subjektiivsel kui ka objektiivsel tasemel. Rikkumise mõistliku veendumuse põhimõte soodustab kahtemata „vilepuhumist“ ühiskonnas tervikuna, sest „vilepuhujatel“ ei ole tarvis karta rikkumise tõendamisega kaasnevat võimalikke raskusi ja probleeme. Lõpetuseks – mõistliku veendumuse olemasolu kriteerium ei ole tundmatu ka Eesti õiguskorras. Nimelt selgus käesoleva töö alapeatükis 1.3.2, et ka Eestis töötajatel on põhiseadusliku väljandusvabaduse alusel õigus avalikustada rikkumist puudutavat informatsiooni, mis objektiivselt tõene ei pruugi olla, kuid on tõene töötaja enda arvates. Tähtis on see, et teave ei tohi olla väljamõeldud või spekulatiivse iseloomuga.

¹⁰⁵ E. Satyamurti, (viide 88), lk 4.

¹⁰⁶ Ibid., lk 5.

¹⁰⁷ D. Pyper, (viide 2), lk 6.

¹⁰⁸ *Darnton v University of Surrey* [2003] ICR 615, [2003] IRLR 133.

2.1.4 „Vilepuhumise“ regulatsiooniga hõlmatud rikkumiste liigid

Kaitstud avalikustamise tegemise järgmiseks tingimuseks peab avalikustatav informatsioon langema vähemalt ühe „vilepuhumise“ regulatsioonis sätestatud rikkumise liigi alla. Nõndanimetatud kaitstud rikkumiste liikideks on regulatsioonis sätestatud erinevat liiki rikkumiste valdkonnad. Näiteks Ühendkuningriigi PIDA-s on kaitstud rikkumised jaotatud kuueks erinevaks liigiks, mis on eraldi välja toodud ERA art-s 43B.¹⁰⁹ Tuleb tõdeda, et kuna Eesti õiguskorras puudub „vilepuhumise“ regulatsioon, ei saa me Eestis rääkida ka kaitstud rikkumiste liikidest. Siiski võiks kaitstud rikkumise ühe liigina Eestis välja tuua korruptsioonijuhtumitest teavitamise avalikus ja ka erasektoris KVS § 6 alusel.

Ühendkuningriigi PIDA kohaselt on kaitstud rikkumisega esmalt tegemist juhul, kui avalikustatav informatsioon viitab töötaja mõistliku uskumuse kohaselt kriminaalkuriteo toimepanemisele või tõenäolisele toimepanemisele tulevikus (ERA art 43B lg 1a). See rikkumise liik hõlmab mistahes raskusastmega kuritegusid ning siia võivad kuuluda ka väärted. Tähtis on meeles pidada, et ERA art 43B lg 2 kohaselt pole oluline see, kas kriminaalkuritegu leiab aset (või võib tulevikus aset leida) Ühendkuningriigis või mõnes muus riigis. Samuti ei oma tähtsust, kas tegemist on kuriteoga Ühendkuningriigi või mõne teise riigi õiguse kohaselt.¹¹⁰ Autori arvates on ERA art 43B lg 2 oluline säte just seetõttu, et tänapäeva globaliseeruv maailmas on üha rohkem kuritegusid piiriülese iseloomuga. Seetõttu aitab eelnimetatud säte tagada seda, et „vilepuhujatel“ oleks võimalik ka selliste rikkumiste puhul teha regulatsiooni tasandil kaitstud avalikustamisi.

Teiseks rikkumise liigiks on olukorrad, kus avalikustatav info viitab sellele, et isik on rikkunud või tõenäoliselt tulevikus rikub mistahes tema suhtes kehtivat õiguslikku kohustust (ERA art 43B lg 1b). Õigusliku kohustuse rikkumine hõlmab PIDA kommentaaride kohaselt nii seadusjärgsete kui ka lepinguliste kohustuste rikkumist. Samuti on siin rikkumisega tegemist juhul, kui rikutakse muu riigi õiguskorrast tulenevaid kohustusi. Samuti ei eksisteeri nõuet, et avalikustamine peab puudutama ainult kellegi teise isiku kohustuste rikkumist. Kohtupraktika järgi võib kaitstud rikkumisega olla tegemist ka siis, kui töötaja teavitab omaenda töökohustuse rikkumisest. Samas eksisteerib sellistel juhtudel „vilepuhuja“ jaoks oht, et tööandja võib suuta ära tõendada, et „vilepuhujast“ töötaja kahjustamine ei tulenenud

¹⁰⁹ E. Satyamurti, (viide 88), lk 4.

¹¹⁰ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 47.

kaitstud avalikustamise tegemisest, vaid hoopis töötaja endapoolsest kohustuse rikkumisest.¹¹¹ Siinkohal veel üks näide PIDA geograafilisest ulatusest. Kuna ERA art 43B lg 2 kohaselt võib asjassepuutuv rikkumine aset leida nii Ühendkuningriigis kui ka riigist väljaspool, on PIDA-ga kaitstud ka näiteks selline avalikustamine, milles Ühendkuningriigi töötaja tõstatab mure vihmametsade hävitamisest Lõuna-Ameerikas või inimõiguste rikkumisest Ida-Timoris, eeldusel, et töötajal oli mõistlik uskumus, et tegemist on näiteks kuriteoga või õigusliku kohustuse rikkumisega.

Kolmanda rikkumise liigina langeb kaitstud rikkumise alla rikkumine, mis puudutab kohtueksimusi, sealhulgas ekslikke kohtuotsuseid (ERA art 43B lg 1c). See rikkumise liik hõlmab igasuguseid rikkumisi seaduslikus kohtumenetluses, näiteks valetunnistuse või valevande andmist või rikkumisi tõendite esitamisel. Antud kategooriaga seonduvast kohtupraktikast üks esimesi asjakohaseid kaasuseid on EAT 1985. aasta *Lion Laboratories v Evans* otsus, kus kaks Lion'i laboratooriumi töötajat avaldasid meediale informatsiooni, milles nad kahtlesid nende tööandja ettevõtte poolt toodetavate alkomeetrite usaldusväärsuses. Kohus leidis, et avaliku huvi olemasolu tõttu oli selline avalikustamine õigustatud, kuna see seondus potentsiaalselt ka eksimusega õigusemõistmises. Seega langeb selles kohtuotsuses käsitletud rikkumine otseselt ka ERA art 43B lg 1c sätestatud rikkumise kategooria alla.¹¹²

Neljanda rikkumise liigina sätestab ERA art 43B lg 1d indiviidi tervisliku seisundi ja julgeoleku alased ohustamised või tõenäoliselt tulevikus aset leidvad ohustamised. Tegemist on potentsiaalselt väga laia kategooriaga, mis hõlmab nii klientide, töötajate, rikkumise avalikustaja või mõne muu isiku tervisele tekkida võivaid riske. Näiteks käsitleb Ühendkuningriigi kohtupraktika tervisliku seisundi ja julgeoleku alase ohustamisena ka isiku olemist pinge- ja stressiseisundis. PIDA kaitse võib kohalduda ka triviaalse sisuga tervisliku seisundi ja julgeoleku alastele rikkumistele, sest sellistest rikkumistest teavitamine ei ole PIDA-s otsesõnu välistatud. Pealegi võivad mõnikord triviaalsetest rikkumistest teavitamised lähemal uurimisel osutada hoopis tõsisemaks rikkumiseks. Näiteks on leitud, et PIDA kaitse ei peaks kohalduma olukorras, kus töötaja teavitab sellest, et tema ülemus suitsetab. Kui aga selgub, et töötaja ülemus suitsetab laskemoona tehases, on lugu hoopis teistsugune. PIDA kommentaarides on osundatud sellele, et triviaalsete rikkumiste tõstatamisel tuleb vastata

¹¹¹ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 48-49.

¹¹² Ibid., lk 50.

esmalts küsimustele, kas isik ka algselt uskus, et tegemist oli ohuga tervislikule seisundile või julgeolekule ning kas tegemist oli mõistliku uskumusega rikkumisest.¹¹³

Viiendana rikkumise liigina on PIDA kaitse all rikkumised, mis sisaldavad informatsiooni keskkonna-alase kahjustamise toimepanemise või tõenäolise toimepanemise kohta tulevikus (ERA art 43B lg 1e). Näiteks võib siin tuua naftareostuse, mürgiste jäätmete keskkonda emiteerimine ning muud saastamisega seonduvad riskid ja rikkumised. Paljud siia kategooriasse kvalifitseeruvad keskkonna-alased rikkumised on tegelikult juba kaetud ka mõnede teiste rikkumiste liikidega – näiteks õigusliku kohustuse rikkumise ning tervisliku seisundi ja julgeoleku ohustamise alase rikkumise liikidega.¹¹⁴

Viimase ehk kuuenda rikkumise liigi kohaselt on kaitstud ka rikkumised, mis viitavad eelnevaid rikkumiste liike puudutava informatsiooni tahtliku varjamise toimepanemisele minevikus, olevikus või tulevikus (ERA art 43B lg 1f). Informatsiooni tahtlik varjamine on võimaliku rikkumise toimepanija üks esimesi ja mõneti ka instinktiivne reaktsioon. Varjamisega püüavad rikkumise toimepanijad piirata rikkumist puudutava informatsiooni edasist levikut. Kui selline informatsiooni varjamine on tahtlik, siis on varjamise avalikustamine kaitstud PIDA-ga sama tõhusalt nagu rikkumise avalikustamist puudutav originaalinformatsioon.¹¹⁵ Seega ei kohaldu ERA art 43B lg 1f siiski juhtudel, mil informatsiooni varjamine on juhuslik ja ettekatseamata.

Tuleb kindlasti rõhutada, et ERA art 43B lg 3 kohaselt ei ole kaitstud avalikustamised, mille puhul „vilepuhujal“ ise paneb avalikustamist tehes toime seaduserikkumise. Samuti ei kaitstud sellised avalikustamised, mille puhul informatsiooni on avalikustanud isik, kellele see on teatavaks saanud õigusnõustamise käigus ning kellel lasub ametist tulenev konfidentsiaalsuskohustus (ERA art 43B lg 4). Rikkumiste liike analüüsid märkame samas seda, et praktikas võib mõni rikkumine, näiteks keskkonna kahjustamine, langeda nii ERA art 43B lg 1a, lg 1b või lg 1e alla. Seega omavad rikkumiste liigid teatud juhtudel teineteist dubleerivat iseloomu ning „vilepuhujal“ peaks olema võimalik valida, millisel ERA artiklis 43B lg 1 sätestatud rikkumise liigi alusel ta kaitstud avalikustamise teha kavatseb.

¹¹³ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 51.

¹¹⁴ Ibid., lk 52.

¹¹⁵ Ibid., lk 53.

Ühendkuningriigis 1000 „vilepuhuja“ kogemuste põhjal läbiviidud uuringu käigus selgus, et kõige sagedasemad on eetilised (19%) ja finantsalased (19%) rikkumised, millele järgnevad tööohutuselased rikkumised (16%).¹¹⁶ Peale rikkumise liigi ja valdkonna uuriti ka seda, kas rikkumine oli seotud „vilepuhuja“ töökohustustega. Muuhulgas võrreldi, kui kaugel on eetilisest aspektist lähtuvalt „vilepuhuja“ rikkumisest. 92% juhtudest väitsid „vilepuhujad“, et nad ei ole rikkumise toimepanemisele kaasa aitanud ning 8% „vilepuhujatest“ tunnistas, et nad on rikkumisega seotud.¹¹⁷ Uuringu tulemustest saab seega järeldada, et valdav enamus nõuandeliiniga ühendust võtnud „vilepuhujatest“ on käsitletavad rikkumise tunnistajatena.

Kuigi PIDA-s sätestatud rikkumiste liigid hõlmavad üpris lai spektrit igapäevaelus esile kerkivatest ohtudest ja rikkumistest, leiab autor, et Ühendkuningriigi PIDA-s praegu kehtiv ammendavat antud suure abstraktsiooniastmega rikkumiste liikide lahendus ei pruugi „vilepuhujate“ õiguste ja huvide kaitsmiseks olla kõige tõhusam. Ammendavalt antud rikkumiste liikide suur abstraktsiooniaste võib tekitada muuhulgas probleeme, kas mõnda spetsiifilist rikkumist puudutav informatsioon ikkagi kvalifitseerub mõne liigi alla või mitte, mistõttu võib tekkida ka oht, kus „vilepuhuja“ arvab ekslikult, et tema tehtud avalikustamine langeb regulatsiooni kaitsealasse. „Vilepuhujate“ õiguste paremaks kaitsmiseks tuleks Eesti „vilepuhumise“ regulatsioonis seetõttu sätestada mõnevõrra väiksema abstraktsiooniastmega ja detailsem rikkumiste liikide loetelu ning mitte piirduda nende liikide ammendava loeteluga.

Austraalia ja Ameerika Ühendriikide eeskujul võiks täiendavate kategooriatena PIDA-sse lisada rahaliste vahendite raiskamise suures ulatuses ning rahaliste vahendite väärhaldamise, samuti võimuvolituste kuritarvitamise ja võimuvolituste raske väärkasutamise.¹¹⁸ Autori hinnangul tuleks ka Eestis „vilepuhumise“ regulatsiooni loomisel võtta aluseks kaitstud

¹¹⁶ Eetilistest rikkumistest teavitamised sisaldasid ametiseisundi kuritarvitamist, kokkulepitud poliitika või konfidentsiaalsuskohuste rikkumist, samuti teadusuuringutega manipuleerimist. Tööohutusealased rikkumised seonduvad tavaliselt tervishoiu ja ohutuselaste rikkumistega töökohal, mis mõjutasid peamiselt töötajaid. Sellised rikkumised olid tingitud näiteks ohtlikest seadmetest või puudulikust turvavarustusest. Tulemustest selgus, et kui eetilised ja finantsalased rikkumised leiavad aset praktiliselt kõikides majandusharudes, siis patsientide turvalisus või tööohutus seonduvad enim tervishoiu ja sotsiaalhoolekande sektoritega. Kõige enim „vilepuhujaid“, kes nõustamisliiniga ühendust võtsid, pärinesidki tervishoiu (15%), hoolduse (14%) ning hariduse (11%) valdkondadest. Tulemustest võib järeldada, et isikud, kes töötavad keskkonnas, kus tuleb tegeleda teiste isikute heaoluga, olid kõige altimad rikkumistest teavitama ja vilepuhumise osas nõu küsima. Seda võib autori arvates seletada nii nende isikute töö iseloomuga, meedia kõrgendatud tähelepanuga, aga ka Ühendkuningriigis nendes valdkondades minevikus toimunud rikkumiste ja nende põhjustatud skandaalidega. Whistleblowing: the inside story, (viide 38), lk 9-10.

¹¹⁷ Ibid., lk 10.

¹¹⁸ Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK, (viide 36), lk 17.

rikkumiste liikide avatud loetelu, sest tegelik elu on kiiresti muutuv ja rikkumiste liikide ammendav loetelu võib ühel hetkel lihtsalt ajale jääda.

2.1.5 Avaliku huvi ja hea usu olemasolu

2013. aasta 25. juunil Ühendkuningriigis jõustunud *Enterprise and Regulatory Reform Act 2013* (ERRA) tõi „vilepuhumise-alasesse“ õigusesse kaasa mitu olulist muudatust. Peamise uuendusena saab nimetada avaliku huvi testi lisamise uue ehk viimase eeldusena PIDA-ga kaitstud avalikustamise tegemiseks. Avaliku huvi testi lisamisega kaotati ära seni kehtinud nõue, et avalikustamised peavad olema tehtud heas usus. Siiski eksisteerib heas usus tehtud avalikustamine eeldus „vilepuhumise“ õiguses edasi sel määral, et kohtutel on õigus vähendada väljamõistetavat kompensatsiooni juhtudel, mil selgub, et avalikustamine ei ole tehtud heas usus.¹¹⁹ Siinkohal tasub meelde tuletada, et kuigi Eestis puudub „vilepuhumise“ regulatsioon, on ka meie õiguskorras igal töötajal põhiseadusliku väljedusvabaduse alusel õigus vabalt teavitada rikkumitest, mille puhul võib eeldada avaliku huvi olemasolu.¹²⁰ Samas võib üpris kindlalt väita, et enamik töötajaid pole meil sellise võimaluse kasutamisest teadlikud ega ka puuduliku õigusliku kaitse tõttu huvitatud.

Ühendkuningriigis avaliku huvi testi lisamine kvalifitseeruva avalikustamise definitsiooni (ERA art 43B lg 1) tõi kaasa muudatuse, mille kohaselt on „vilepuhujad“ PIDA-ga kaitstud vaid juhul, kui informatsiooni avalikustamine on „vilepuhujast“ töötaja mõistliku uskumuse kohaselt tehtud avalikes huvides.¹²¹ Seejuures on mõiste „mõistlik uskumus“ jäetud defineerimata.¹²² Kohus peab seega esmalt otsustama, kas töötajal oli olemas uskumus, ning selle tuvastamisel otsustama, kas selline uskumus oli mõistlik. Kui avalikustatav informatsioon on kohtu hinnagul avalikes huvides, siis tõenäoliselt tuleb eeldada ka töötaja mõistliku uskumuse olemasolu.¹²³ Selleks, et otsustada, kas avalikustamine oli avalikes huvides, peab kohus esmalt tuvastama, kas avalikustamine kuulub mõne ERA art 43B lg-s 1 sätestatud rikkumise liigi alla. Kui avalikustatav informatsioon kvalifitseerub mõne rikkumise

¹¹⁹ D. Pyper, (viide 2), lk 9.

¹²⁰ Vt selle kohta täpsemalt alapeatükist 1.3.2.

¹²¹ D. Pyper, (viide 2), lk 10.

¹²² Tõenäoliselt tuleb avalike huvide suhtes mõistliku uskumuse defineerimisel lähtuda aga samadest põhimõtetest nagu käeoleva magistritöö alapeatükis 2.3 kirjeldatud rikkumise suhtes mõistliku uskumuse määratlemisel. Vt ka E. Satyamurti, (viide 88), lk 9.

¹²³ Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK, (viide 36), lk 18.

liigi alla, siis on tegemist tugeva argumendiga selle poolt, et avalikustamine oli avalikes huvides. Juhul, kui kohus tuvastab, et avalikustamine ei olnud avalikes huvides, tuleb siiski kindlasti kontrollida, kas töötaja tõlgendas tema käsutuses olnud fakte ja infot nõnda, et tal tekkis mõistlik uskumus avalikes huvides avalikustamisest.¹²⁴

Peamiselt oli avaliku huvi kriteeriumi kehtestamine Ühendkuningriigi „vilepuhumise“ õiguslikus tingitud ebaõiges suunas arenenud pretsedendiõigusest, mis sai alguse 2001. aasta *Parkins v Sodexho Ltd* lahendiga, kus EAT asus seisukohale, et ERA art 43B lg-s 1b sätestatud õigusliku kohustuse rikkumine, kui üks kuuest kaitstud rikkumise kategooriast on väga laialt tõlgendatav säte. Sellest lähtuvalt leidis kohus, et õigusliku kohustuse rikkumise kategooria hõlmab ka lepingulisi kohustusi ja nende rikkumist. Informatsiooni avalikustamine, mis käsitleb „vilepuhujast“ töötaja isikliku töölepingu rikkumist ning kui see rikkumine mõjutab ainult töötajat ennast, saab olla kaitstud avalikustamine juhul, kui kõnealune rikkumine kvalifitseerub õigusliku kohustuse rikkumise alla. Kohus märkis, et piisab ka sellest, kui töötaja omas vähemalt mõistlikku usukumust, et tema töölepingu rikkumine kvalifitseerub õigusliku kohustuse rikkumise alla.¹²⁵ *Parkins v Sodexho Ltd* otsusega loodud pretsedenti on EAT kinnitatud ka arvukates sellele järgnenud samasisulistest kaasustes.¹²⁶

Parkins v Sodexho Ltd lahendiga loodud pretsedent lubas töötajatel kasutada PIDA kaitset seega ka juhtudel, mil tegemist oli nende isikliku töölepingu (või muu lepingu) rikkumisega, olenemata sellest, kas rikkumise avalikustamine oli avalikes huvides või ainult töötaja isiklikes huvides. Kuna PIDA kaitse kohaldub Ühendkuningriigis praktiliselt kõikidele töötavatele füüsilistele isikutele ja väljamõistetav kompensatsioonimäär on ülempiirita, võimaldas *Parkins v Sodexho Ltd* lahend töötajatel vältida tavapärasest ERA-s sätestatud ebaõiglase vallandamise regulatsiooni ning saada ka tunduvalt suuremaid rahalisi hüvitisi. *Parkins v Sodexho Ltd* lahend laiendas seega oluliselt PIDA-ga algselt silmas peetud reguleerimisala. PIDA muudatuste vajaduse pooldajad lisasid, et kõnealune kohtuotsus on teinud võimalikuks PIDA kuritarvitamise ning on tööandjate seas tervikuna tekitanud teatud määral ebakindlust. Tekkinud probleeme ilmestas eriti nn „anekdootlike tõendite“ esitamine advokaatide poolt, kes ärgitasid töötajaid töökohtutele hagnosisid esitama, olenemata sellest, kas

¹²⁴ Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK, (viide 36), lk 18.

¹²⁵ *Parkins v Sodexho Ltd* [2002] I.R.L.R. 109.

¹²⁶ D. Pyper, (viide 2), lk 9.

avaliku huvi tingimus oli täidetud või mitte.¹²⁷ Avalikustamised, mis ei lähtunud enam avalikest huvidest, mõjutasid negatiivset esiteks tööandjaid, kes pidid kulutama aega ja raha, tegelemaks nõuetega, millel puudus igasugune avaliku huvi element. Samuti mõjutas taoliste spekulatiivsete nõuete propageerimine negatiivselt ka tõelisi „vilepuhujaid“, kes soovisid teha avalikustamise, mis oli avalikes huvides.¹²⁸ Eelnimetatud põhjused tingisidki pretsedendiõiguse poolt loodud õiguslõnga likvideerimise vajaduse, lisades PIDA kaitse saavutamise eelduseks avalikustamise, mis peab olema töötaja mõistliku uskumuse kohaselt avalikes huvides.

ERRA art-ga 17 kaotati senini kehtinud nõue, et PIDA kaitse saavutamiseks peavad teatud liiki avalikustamised olema tehtud heas usus. Uuendusega parandatakse ERA artiklit 49, milles sätestatakse töökohtutele diskretsiooniõigus vähendada hea usu puudumisel kompensatsiooni kuni 25% võrra, juhul kui kohus peab seda asjaolude kohaselt mõistlikuks ja õiglaseks.¹²⁹ Hea usu kriteerium „vilepühumisel“ ei ole kasutusel ka mitmetes muudes „vilepühumise“ eriregulatsioonides omavates riikides – näiteks 15. juunil 2013. aastal jõustunud Austraalia PIDA-s ning USA „vilepuhujate“ kaitse sätteid sisaldavates seadustes nagu näiteks *False Claims Act*, *Sarbanes-Oxley Act* ja *Whistleblower Protection Act of 1989*.¹³⁰

Hea usu põhimõtte kaotamise PIDA kaitse saavutamise eeltingimusena on autori hinnagul põhjendatud samm, sest tegemist on ebamäärase ja õiguskordades defineerimata kontseptsiooniga, mistõttu oli „vilepühumise“ praktikas seda tihti keeruline tuvastada ja tõestada. Lisaks oli hea usu olemasolu PIDA kohaldumise eeldusena seotud teatud paradoksiga – kuidas saab organisatsioon või indiviid, keda „vilepuhujate“ rikkumisest teavitas, teha esmalt uurimist alustamata üldse kindlaks, et tegemist ei ole heas usus avalikustamisega? Hea usu olemasolust sõltus aga varem see, kas „vilepuhujate“ avalikustamist üldse uurima hakatakse või mitte. Seega oli hea usu kriteeriumi kasutamine PIDA kohaldumise eeldusena teatud mõttes loogiliselt vasturääkiv. Probleem lahendamiseks sobis seega hästi avaliku huvi kriteeriumi kasutuselevõtt hea usu kriteeriumi asemel.

Peatükki lühidalt kokku võttes tuleb kindlasti üle mainida, et „vilepuhujate“ esitatud hüvitise väljamõistmise nõude täielikuks rahuldamiseks on vaja tuvastada nii hea usu olemasolu

¹²⁷ D. Pyper, (viide 2), lk 10.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ E. Satyamurti, (viide 88), lk 9.

¹³⁰ P. Bowal, (viide 40), lk 99-100.

avalikustamisel ning lisaks fakt, et töötaja mõistliku uskumuse kohaselt oli avalikustamine avalikes huvides. Ühest küljest on sisseviidud muudatus kahtlemata positiivse mõjuga, sest PIDA kohaldumine ei sõltu enam „vilepuhuja“ heast usust avalikustamisel, mida oli praktikas raske enne uurimise alustamist tuvastada. Teisest küljest on „vilepuhuja“ nõude täielikuks rahuldamiseks siiski vajalik nii hea usu olemasolu kui ka uuendusena „vilepuhuja“ mõistlik uskumus, et avalikustamine on avalikes huvides. Avaliku huvi tingimus peaks kindlasti sisalduma ka Eesti „vilepuhumise“ regulatsioonis, sest see aitab välistada töötaja isiklikest huvidest või vimmast tööandja vastu nõuete esitamise. Samas kätkeb avaliku huvi kriteerium autori hinnangul endas ka mõningaid ohte: nimelt on avaliku huvi taakord üks väga subjektiivne ning määratlemata õigusmõiste, mille sisustamine sõltub kohtupraktikast ning halvimal juhul võib see autori arvates tagasi viia *Parkins v Sodexo Ltd* lahendist tulenenud probleemideni.

2.2 Nõuete esitamise eeldused

2.2.1 Töendamiskoormuse jagunemine „vilepuhumise“ kaasustes

„Vilepuhujate“ õiguste teostamisel on tõenäoliselt kõige olulisemaks küsimuseks töendamiskoormuse temaatika. Erialakirjanduses on töendamiskoormust mõistetud kui mängureegleid, mis määravad kindlaks, kui palju tõendeid on vaja pooltel esitada kohtuasjas edu saavutamiseks. Samuti on täheldatud, et „vilepuhumise“ regulatsioon võib sisaldada küll primaarid väljendusvabadust kaitsvaid sätteid ja õiguskaitsevahendeid kättemaksu eest, kuid kui töendamiskoormusega asetatakse „vilepuhujale“ ebamõistlikult kõrge tõendite esitamise kohustus, muutub töendamiskoormus iga „vilepuhumise“ kaasuse Achilleuse kannaks ning muudab küsitavaks „vilepuhumise“ regulatsiooni otstarbekuse tervikuna.¹³¹ Kuna Eestis puuduvad käesoleval ajal „vilepuhumise“ kaasustele kohalduvad töendamiskoormuse erisätted, peaks „vilepuhuja“ meil esmalt lähtuma tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 230 lõikes 1 sätestatud töendamiskoormuse reeglitest, mis on ei ole aga „vilepuhuja“ jaoks allpool esitatud põhjustel kuigi soodsad.¹³² Positiivse arenguna tasub aga ära mainida uue KVS jõustumisel korruptsioonijuhtumitest teavitamisel sisse viidud jagatud

¹³¹ T. Devine. The Whistleblower Protection Act Burdens of Proof: Ground Rules for Credible Free Speech Rights. – E-Journal of International and Comparative Labour Studies 2013/2, No 3, lk 137.

¹³² TsMS § 230 lg 1 esimese lause kohaselt peab kumbki pool hagimenetluses tõendama neid asjaolusid, millele tuginevad tema nõuded ja vastuväited, kui seadusest ei tulene teisiti. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I 2005, 26, 197; RT I, 13.03.2014, 100.

tõendamiskoormuse süsteem, mis on „vilepuhuja“ jaoks märgatavalt soodsam, kui TsMS § 230 lõikes 1 sätestatud tõendamiskoormus (KVS § 6 lg 4).¹³³

Ameerika Ühendriikides kehtiv *Whistleblower Protection Act* sisaldab kolme eraldiseisvat tõendamiskoormuse komponenti ehk testi. Neid kolme tõendamiskoormuse testi nimetatakse kokkuvõtvalt WPA testiks. WPA testi esimese komponendina on vajalik põhjusliku seose testi täitmine. Põhjusliku seose testi täidetuks lugemiseks ei ole vajalik tööandja kavatsus „vilepuhuja“ õiguste kahjustamiseks, vaid oluline on põhjusliku seose tuvastamine kaitstud avalikustamise tegemise ja „vilepuhuja“ kahjustava kohtlemise (*detrimental treatment*) või vallandamise (*dismissal*) vahel. See põhimõte elimineerib tavapärase tööandjate kaitseargumendi, milles tööandjad väitsid, et neil pole „vilepuhuja“ vastu otseselt midagi, kuid antud situatsioonis, pärast rikkumisest teavitamist, ei ole enam realistlik töösuhet jätkata. Seega ei ole põhjusliku seose testi täidetuks lugemiseks „vilepuhujal“ vajalik esitada tõendeid, mis viitavad tööandja kavatsusele teda avalikustamise eest karistada, põhjuslik seos loetakse täidetuks juba „vilepuhuja“ õiguste rikkumise fakti tuvastamisega.¹³⁴

Teiseks tõendamiskoormuse testiks on „kaasaaitava faktori“ test, mis aitab „vilepuhujal“ täita nõude *prima facie* kaasuse olemasoluks. Selle testi täitmiseks peab „vilepuhuja“ suutma ära näidata, et asjassepuutuv avalikustamine oli kaasaaitavaks faktoriks teda tabanud või tema suhtes rakendatavate negatiivsete tagajärgede osas. „Kaasaaitavat faktorit“ on seejuures defineeritud kui „igasugust faktorit, mis üksi või koostoimes teiste faktoritega kaldub mõjutama lõpptulemust“.¹³⁵ Kolmas *Whistleblower Protection Act*'st tulenev tõendamiskoormuse test kannab nimetust „ümberpööratud tõendamiskoormus“, kus tõendamiskoormus kandub üle tööandjale. Tööandja peab suutma siin selgeid ja veenvaid tõendeid esitades näidata, et personali või tema enda tegevus (mis kahjustas „vilepuhujat“) oleks leidnud aset igal juhul ka ilma „vilepuhuja“ kaitstud avalikustamiseta.¹³⁶ „Selgete ja veenvate tõendite“ esitamise nõude täitmine tähendab siinkohal seda, et tõendatav asjaolu on ülimalt tõenäoline ja mõistlikult võttes kindel.¹³⁷

¹³³ KVS § 6 lg 4 kohaselt peab kohtu poole pöörduv isik ehk „vilepuhuja“ esitama faktilised asjaolud, mille alusel võib järeeldada, et teda on ebavõrdselt koheldud. Kui isik, kelle vastu on avaldus esitatud, ei tõenda vastupidist, lähtutakse eeldusest, et ebavõrdne kohtlemine toimus korruptsioonijuhtumist teatamise tõttu.

¹³⁴ T. Devine, (viide 131), lk 139-140.

¹³⁵ Ibid., lk 140-141.

¹³⁶ Ibid., lk 139.

¹³⁷ Ibid., lk 143.

Ameerika Ühendriikide *Whistleblowing Protection Act*'ist tulenev WPA test on saanud valitsusülestest organisatsioonide, nagu näiteks ÜRO, „vilepühumise“ poliitika nurgakiviks. Samad tõendamiskoormuse testid on kasutusel ka näiteks Maailmapanga ja Aafrika Arengupanga „vilepühumise“ poliitikates. Kuigi senimaani pole WPA test muudes rahvuslikes „vilepühumise“ regulatsioonides peale Ameerika Ühendriikide eriti levinud, võib üha rohkem täheldada selle kontseptsiooni leviala suurenemist. Näiteks on ümberpööratud tõendamiskoormuse test, tõsi, mõneti modifitseeritud kujul, kasutusel Horvaatias, Luxemburgis, Norras, Sloveenias ja muidugi Ühendkuningriigis. Ka Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee ja G 20 ühendus on soovitanud ümberpööratud tõendamiskoormuse kasutuselevõttu.¹³⁸

Nagu eelnevalt mainitud, on ümberpööratud tõendamiskoormuse reegel kasutusel ka Ühendkuningriigis, kus „vilepühujate“ õigused on kaitstud eriregulatsiooni – PIDA-ga. Ümberpööratud tõendamiskoormuse kohaselt peavad tööandjad vastutusest vabanemiseks suutma tõendada, et igasugune negatiivsete mõjudega (teisisõnu: kahjustav) tegevus töötaja vastu ei olnud mitte mingil moel motiveeritud asjaolust, et töötaja on „vilepühuja“. Lisaks otsesele rahalisele kahjule saavad töötajad nõuda kompensatsiooni ka muude raskendava iseloomuga ja hingeliste kahjude eest.¹³⁹ Praktikast eristatakse Ühendkuningriigis „vilepühumise“ kaasuseid, milles töötaja süüdistab tööandjat ebaõiglases vallandamises, kaasustest, mis seonduvad kahjustava kohtlemisega või tahtliku tegevusetusega.¹⁴⁰

Ebaõiglase vallandamisega seonduvates kaasustes peab töötaja suutma ära tõendada kaks asjaolu – ta on teinud PIDA-ga kaitstud avalikustamise ning teiseks asjaolu, mille kohaselt töötaja on töölt peale avalikustamise tegemist vallandatud. Seejärel läheb tõendamiskoormus üle tööandjale, kes peab tõendama, et vallandamine oli seaduslik ega ei olnud mingil moel tingitud sellest, et töötaja pani toime „vilepühumise“ ehk avalikustamise. Kahjustava kohtlemisega seonduvates kaasustes lasub töötajal samuti esmalt kohustus oma mõistlike võimaluste piires tõendada, et ta on teinud kaitstud avalikustamise, misjärel on ta langenud kahjustava kohtlemisele ohvriks. Sarnaselt vallandamist puudutavate kaasustega, läheb

¹³⁸ T. Devine, (viide 131), lk 151-152.

¹³⁹ M. Worth, (viide 14), lk 10.

¹⁴⁰ E. Satyamurti, (viide 88), lk 7.

tõendamiskoormis seejärel üle tööandjale, kes peab ära näitama, millisel alusel töötajat kahjustav kohtlemine või tahtlik tegevusetus aset leidis (ERA art 48 lg 2).¹⁴¹

Kahjustava kohtlemise kaasuste juures tuleb tähele panna, et tööandjale kehtib siin tõendamiskoormus sellisel määral, kus tema väidet saab lugeda pigem tõeseks, kui mitte tõeseks (*on the balance of probabilities*), ning ta peab sellest tõendamiskoormuse määra lähtudes suutma tõendada, et kahjustav kohtlemine või tahtlik tegevusetus ei olnud mitte mingil juhul toimunud kaitstud avalikustamise tegemise tõttu. Sellise tõendamiskoormuse määra rakendamise tulemuseks võib pidada seda, et tööandja vabaneb vastutusest ka juhul, kui selgub, et kaitstud avalikustamine omas maksimaalselt ainult triviaalset rolli kahjustava kohtlemise või tahtliku tegevusetuse toimepanemisel. Eelnimetatud põhimõtete järgmist rõhutas EAT 2011. aasta lahendis *Fecitt v NHS Manchester*.¹⁴² Kõnealune tõendamiskoormuse määr on iseloomulik eelkõige common law riikide õigussüsteemidele ning Eesti õiguskord seda ei tunne. Samas peaks selline tõendamiskoormuse määr sisalduma autori hinnagul ka Eesti tulevases „vilepühumise“ regulatsioonis.

Autori arvates on ümberpööratud tõendamiskoormuse põhimõtte kasutamine „vilepühumise“ regulatsioonides põhjendatud ja õiglane, sest „vilepühujad“ kui töötajad on töösuhte nõrgemaks pooleks ning neil lasuv tõendamiskoormus peab seetõttu olema mõnevõrra vähem koormav kui tööandjatel. Ümberpööratud tõendamiskoormus suurendab autori hinnagul „vilepühujate“ kindlustunnet ja julgust teavitada rikkumistest, sest võrreldes tööandjaga peaks „vilepühuja“ oma tõendamiskoormuse suutma kergemini täita. Ümberpööratud tõendamiskoormuse põhimõtte peaks seetõttu kindlasti sisalduma ka Eesti tulevases „vilepühumise“ regulatsioonis. Tõendamiskoormuse kehtestamisel tuleb täpselt kindlaks määrata nii „vilepühuja“ kui tööandja tõendamiskoormuse piirid ja ulatus. Vastasel juhul, kui „vilepühuja“ täpselt ei tea, kui palju ja milliseid tõendeid tal nõuete edukuse tagamiseks vaja esitada, on isegi erapooletute kohtute olemasolul ebarealistlik oodata, et „vilepühujad“ suudaksid efektiivselt oma õiguseid kaitsta.

¹⁴¹ E. Satyamurti, (viide 88), lk 7-8.

¹⁴² *Fecitt v NHS Manchester* [2011] EWCA Civ 1190; [2012] I.C.R. 372.

2.2.2 Põhjuslik seos kaitstud avalikustamise ja „vilepuhuja“ kahjustava kohtlemise või tema vallandamise vahel

„Vilepuhuja“ õiguskaitsevahendite kasutamise eelduseks on aga põhjusliku seose olemasolu kaitstud avalikustamise ja „vilepuhuja“ kahjustava kohtlemise või tema vallandamise (*dismissal*) vahel. „Vilepuhuja“ vallandamisega seonduv põhjusliku seose test on sätestatud ERA art-s 103A, mille kohaselt vallandatud töötajat käsitletakse PIDA mõttes ebaõiglaselt vallandatud töötajana, kui vallandamise põhjus (või mitme põhjuse olemasolul peamine põhjus) on see, et töötaja on avalikustanud PIDA kaitse alla langeva rikkumise ehk teinud kaitstud avalikustamine. „Vilepuhuja“ kahjustava kohtlemisega seonduv põhjusliku seose test tuleneb aga ERA artiklist 47B. Selle sätte järgi on „vilepuhujal“ PIDA alusel õigus mitte olla ebasoodsa või vaenuliku kohtlemise subjektiks, kui see kohtlemine on „vilepuhujale“ osaks saanud kaitstud avalikustamise tegemise tõttu.¹⁴³ Eelnevast nähtub, et Ühendkuningriigi tööõiguses on „vilepühumise“ kaasuste puhul kasutusel kaks erinevat põhjusliku seose testi, kuigi sisulisi erinevusi neil testidel tegelikult ei ole.

Ühendkuningriigi EAT on põhjusliku seose testi seoses kahjustava kohtlemisega käsitlenud muuhulgas 2011. aasta *Fecitt v NHS Manchester* otsuses. Apellatsioonikohus juhtis selles otuses tähelepanu sellele, et olukorras, kus töötaja „vilepühumine“ mõjutab oluliselt (selles mõttes, et tegemist on rohkem kui triviaalse mõjutusega) temale osaks saavat kohtlemist, rikub tööandja ERA art 47B kohaselt töötaja õigust mitte olla kahjustava kohtlemise subjektiks.¹⁴⁴ Seega võib öelda, et kahjustava kohtlemise põhjusliku seose tuvastamine on praktikas tõenäoliselt mõnevõrra lihtsam, kui vallandamisega seonduva põhjusliku seose tuvastamine, sest viimasel juhul on vaja kohtul tuvastada täpne vallandamise põhjus või mitme põhjuse olemasolul vallandamise peamine põhjus.

Kirjanduses ollakse seisukohal, et põhjusliku seose tuvastamine võib osutada praktikas üheks suurimaks takistuseks „vilepuhuja“ poolt esitatud hagi rahuldamisel. Põhjusena on nimetatud asjaolu, et tihti ei õnnestu leida otseseid tõendeid selle toetuseks, et tööandja tegevus või tegevusetus oli motiveeritud töötaja „vilepühumisest“. Samuti on tööandjatel tihti võimalus

¹⁴³ E. Satyamurti, (viide 88), lk 6.

¹⁴⁴ *Fecitt v NHS Manchester* [2011] EWCA Civ 1190; [2012] I.C.R. 372.

tuua vallandamise või kahjustava kohtlemise põhjustena välja hoopis muud asjaolud kui töötaja „vilepuhumise“ fakt.¹⁴⁵ *Fecitt v NHS Manchester* kaasuses nimetasid hagejad ühe tööandjapoolse kahjustava tegevusena nende teisele töökohale sunniviisiliselt üleviimist. Kohus aga pidas hagejate teisele töökohale üleviimist siinkohal põhjendatuks, sest tööandja püüdis sellega lahendada töötüli, mis oli tekkinud informatsiooni avalikustamise tagajärjel.¹⁴⁶ Samuti, näiteks 2007. aasta *Bolton School v Evans* kaasuses, kus töötaja oli esitanud ebaõiglase vallandamise tuvastamise hagi, leidis Töökohus, et tegemist oli töötaja enda poolt toime pandud rikkumisega ning seetõttu ei ole avalikustamine PIDA-ga kaitstud.¹⁴⁷

Olukordades, kus puuduvad otsesed tõendid selle kohta, et „vilepuhumine“ oli kahjustava kohtlemise põhjuseks, on oluline pöörata tähelepanu kaudsetele argumentidele nagu näiteks kahjustava tegevuse toimumise aeg. Hinnata tuleb seda, kas kahjustav kohtlemine leidis aset kohe või alles hiljem pärast informatsiooni avalikustamist ning kas avalikustamise ja kahjuliku kohtlemisega olid seotud samad isikud.¹⁴⁸ Erinevalt Ühendkuningriigist, kus „vilepuhumise“ kaasuste puhul on kasutusel kaks erinevat põhjusliku seose testi, saame Eesti tsiviilõiguses praegu rääkida ühest universaalsest põhjusliku seoses testist, mille sisu sätestab VÕS § 127 lg 3. Antud sätte kohaselt peab isik kahju hüvitama üksnes juhul, kui asjaolu, millel tema vastutus põhineb, on kahju tekkimisega sellises seoses, et tekkinud kahju on selle asjaolu tagajärg. Järelikult sisulisi erinevusi põhjusliku seose testidel Eestis ja Ühendkuningriigis ei ole. Seega saaks autori arvates ka loodavasse Eesti „vilepuhumise“ regulatsiooni üle tuua juba tuttava VÕS-s kehtiva põhjusliku seose testi.

¹⁴⁵ E. Satyamurti, (viide 88), lk 7.

¹⁴⁶ *Fecitt v NHS Manchester* [2011] EWCA Civ 1190; [2012] I.C.R. 372.

¹⁴⁷ *Bolton School v Evans* kaasuses esitas töötaja ebaõiglase vallandamise tuvastamise hagi. Töötaja oli avalikustanud, et kooli IT süsteem on eaturvaline ning selle tõenduseks häkkis ta hiljem ise süsteemi sisse. Tööandja algatas seejärel distsiplinaarmenetluse, mis päädis töötaja vallandamisega. Kohus leidis, et tegemist ei olnud ebaõiglase vallandamisega, sest distsiplinaarmenetluse läbiviimise põhjus, mis seisnes süsteemi sissehäkkimises, ei kvalifitseerunud PIDA-ga kaitstud avalikustamiseks. Tegemist oli töötaja poolt toime pandud rikkumisega ning seetõttu ei ole avalikustamine PIDA-ga kaitstud. *School v Evans* [2006] EWCA Civ 1653; [2007] I.C.R. 641.

¹⁴⁸ E. Satyamurti, (viide 88), lk 7.

3. Õigusliku kaitse saavutamine „vilepühumise“ tasandite kontekstis

3.1 Organisatsioonisisene teavitamine

Sõltuvalt kaasuse eripäradest on töötajal rikkumisest teavitamiseks võimalik kasutada ERA artiklites 43C - 43H sätestatud erinevaid teavitamise kanaleid, mis on omakorda liigitatavad kolmele eraldiseisvale tasandile. Tasandeid eristab lisaks rikkumisest teavitatavale isikule ka PIDA kaitse saavutamiseks täidetavate eritingimuste hulk (edaspidi: PIDA kaitse saavutamise künnis). Esmatasandi, mida võib tinglikult nimetada organisatsioonisisese teavitamise tasandiks, moodustavad ERA artiklid 43C- 43E.¹⁴⁹ Kõige üldisemalt öeldes peakski aga töötaja alati alustama oma nn „vilepühumise teekonda“ esimesest tasandist ehk organisatsioonisisest, välja arvatud juhul, kui eksisteerivad teatud erandlikud asjaolud, mis õigustavad avalikustamist üldsusele.¹⁵⁰

Organisatsioonisisese teavitamise kui teavitamise esmatasandi puhul on PIDA kaitse saavutamise künnis kõige madalam.¹⁵¹ See tähendab, et selle tasandi teavitamine on PIDA-ga kaitstud siis, kui avalikustatav informatsioon vähemalt viitab ühele või mitmele PIDA rikkumiste liikide loetelus sätestatud rikkumisele.¹⁵² Laias laastus on aga PIDA kaitse saavutamise erinevad künnised sõltuvuses sellest, kas avalikustamisega seondub informatsiooni vastuvõtja otsene huvi selle avalikustatava info suhtes või on informatsiooni saajaks osapool, kes on antud olukorras kõnealuse rikkumise uurimiseks kõige sobivam isik.¹⁵³ Organisatsioonisisese teavitamise tasandil tuleb informatsiooni vastuvõtja otsest huvi kahtlemata eeldada ning seetõttu on siin PIDA kaitse saavutamise künnis „vilepühuja“ kaitsmise eesmärgi täitmiseks kõige madalam.

„Vilepühumisealased“ uuringud kinnitavad samuti, et „vilepühumine“ on protsess, mis peaaegu alati algab probleemi organisatsioonisisese teavitamisega ning enamikel juhtudel ei jõuagi „vilepühujad“ siseteavitamise tasandilt kaugemale. Näiteks Austraalias teostatud uuringu tulemustest selgus, et koguni 90% „vilepühujatest“ olid rikkumistest teavitanud ainult

¹⁴⁹ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 78-79.

¹⁵⁰ E. Satyamurti, (viide 88), lk 5.

¹⁵¹ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 79.

¹⁵² Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK, (viide 36), lk 16.

¹⁵³ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 79.

organisatsioonisiselt, vaid 7% „vilepuhujatest“ olid pärast esimese tasandi läbimist teavitanud rikkumisest ka pädevat ametiasutust ja kõigest 3% „vilepuhujatest“ olid esimese sammuna rikkumisest teavitanud pädevat ametiasutust või meediat.¹⁵⁴ Ühendkuningriigis „vilepuhujate“ kaitse ja nõustamisega tegeleva organisatsiooni Public Concern at Work ja Greenwich'i Ülikooli poolt läbiviidud uuring kinnitas, et suurem osa „vilepuhujatest“ (44%) teavitavad rikkumisest ainult ühe korra. Kui kaks korda teavitas rikkumisest veel 39% „vilepuhujatest“, siis edasipidi teavitamise aktiivsus märgatavalt langes – kolm korda teavitasid rikkumisest 14% ning neli korda vaid 3% „vilepuhujatest“.¹⁵⁵

Uuringu tulemused annavad tunnistust sellest, et „vilepuhujate“ motivatsioon väheneneb iga korraga, mil nad rikkumisest teavitavad ning tööandjatel on enamasti kaks võimalust, et rikkumisest teavitajad ära kuulata. Teavitamiste kordade arvu sellist vähenemist võib autori arvates seletada näiteks sellega, et „vilepuhujaid“ võib teavitamiste järgselt tabada tagakiusamine, samuti suureneb kartus kaotada oma töö või kaotavad nad lootuse, et tööandja rikkumisega tegelemiseks üleüldse midagi ette kavatseb võtta. Samuti võib olulist rolli mängida asjaolu, et enamik töötajaid ei pruugi olla kuigivõrd kursis organisatsioonivälise teavitamise viisidega ning seetõttu otsustataksegi rikkumisest pärast ühel või kahel korral teavitamist enam rohkem mitte teavitada. Eeltoodu valguses võib lisaks järeldada, et just organisatsioonil ja selle juhtkonnal on rikkumise varajases staadiumis kõige paremad võimalused rikkumiste ennetamiseks, minimeerimiseks või kõrvaldamiseks ning „vilepuhujate“ õiguste kaitsmiseks.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et organisatsioonisisese teavitamissüsteemi efektiivne toimimine peaks just tööandja ning organisatsiooni enda jaoks omama erilist tähtsust. Selle teavitamise viisiga on võimalik tagada, et tööandjal ei jää juba varajases staadiumis märkamata tähtsad hoiatused olemasolevast või tõenäoliselt tulevikus aset leidvatest rikkumisest. Kui tööandja ignoreerib rikkumist või avastab selle liiga hilja, võib tulemuseks olla suur varaline kahju või halvimal juhul inimohvritega lõppev intsident. Peale selle on kõnealuse teavitamisviisi puhul tööandja jaoks kahtlemata kasulik asjaolu, et enamikel juhtudest jääb rikkumist puudutav avalikustatud informatsioon organisatsioonisiseseks kasutamiseks ja laiema avalikkuse eest varjatuks. See aitab aga ennetada organisatsiooni reputatsioonile mainelise kahju tekkimist, mille likvideerimine võib osutuda ülimalt kulukaks ja pikaajaliseks protsessiks.

¹⁵⁴ W. Vandekerckhove, C. James, (viide 43), lk 69.

¹⁵⁵ Whistleblowing: the inside story, (viide 38), lk 12.

3.1.1 Tööandja või muu vastutava isiku teavitamine

ERA art 43C kohaselt on kvalifitseeruva avalikustamisega tegemist juhul, kui töötaja teavitab ohust või rikkumisest oma tööandjat või muud vastutavat isikut. Muule vastutavale isikule teavitamine toimub juhtudel, kus töötajal on mõistlik uskumus, et kõnealune rikkumine seondub selle muu isiku käitumisega või mõne muu asjaoluga, milles eest kannab õiguslikku vastutust kõnealune muu isik. Juhul, kui ilmneb, et rikkumisega on seotud rohkem kui üks isik, tuleb iga konkreetse isiku rikkumisega seotuse astet võrrelda tööandja või muude asjassepuutuvate isikutega. See võib aga praktikas tekitada raskusi, sest üksikjuhtumil on mõnikord väga keeruline öelda, kas kõnealune rikkumine seondub tervenisti või osaliselt teatud isikute käitumisega. Teises olukorras, kus rikkumisest teavitatakse isikut, kes kannab õiguslikku vastutust kõnealuse rikkumise eest, tuleb termini „õiguslik vastutus“ all meeles pidada, et see mõiste hõlmab kedagi, keda peetakse rikkumise tõttu vastutavaks või arundekohustuslikuks. Praktikas võib üksikjuhtumil raskusi valmistada, kas õigusliku vastutuse all tuleks mõista vastutust, mis seondub rikkumise kohta aruande koostamise kohustusega, uurimiskohustuse või rikkumise tuvastamise kohustusega.¹⁵⁶

Tööandja teavitamise kontseptsiooni osas on tarvis tähele panna, et teavitada saab sel juhul põhimõtteliselt mistahes töötajast kõrgemal ametikohal asuvat isikut, keda tööandja on otseselt või kaudselt selleks volitanud. Kindlasti ei ole tööandja teavitamisena käsitletav juba töölt lahkunud endisele ülemusele rikkumisest teavitamine. Erandlikel juhtudel, kui selle isiku tööülesannete hulgas ongi kaebuste vastuvõtmine, on tööandja teavitamisena ERA art 43C lg 1a mõttes käsitletav ka töötajast madalamal ametiastmel asuva kolleegi teavitamine rikkumisest. Üldjuhul ei ole võimalik tööandja teavitamisena käsitleda aga „vilepuhujaga“ võrdväärset ametiastmel asuva isiku teavitamist.¹⁵⁷ Norra ja muude rahvusvaheliste uuringute tulemustest on selgunud, et töötajad eelistavad ka ise teavitada esmalt rikkumisest oma otseseid ülemusi.¹⁵⁸ Eestis on senini tööandja või muu vastutava isiku teavitamine reguleeritud vaid üksikutes õigusaktides nagu näiteks TTOS-s¹⁵⁹ ning KVS-s¹⁶⁰. Eeltoodu

¹⁵⁶ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 83-84.

¹⁵⁷ Ibid., lk 80.

¹⁵⁸ M. Skivenes, S. Trygstad. Is the Type of Misconduct Decisive for the Perceived Legitimacy of Whistleblowing? A Study of Municipal Managers' Assessments of Whistleblowing in Cases of Harassment and Corruption. – E-Journal of International and Comparative Labour Studies 2013/2, No 3, lk 50.

¹⁵⁹ Vt TTOS § 14 lg 1 p 6 ning KVS § 6 lõiked 1 ja 2.

¹⁶⁰ KVS seletuskirja kohaselt võib ametiisik või muu isik teavitada rikkumisest muuhulgas asutuse juhti. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri, (viide 57), lk 14.

valguses peaks aga tööandja või muu vastutava isiku teavitamise tasand kahtlemata sisalduma ka Eesti „vilepühumise“ regulatsioonis, sest see aitaks kaasa „vilepühujate“ õiguste paremale kaitsmisele.

Kuigi PIDA pakub „vilepühujale“ võimaluse teavitada organisatsioonisiselt kas tööandjat või muud vastutavat isikut, soovitatakse läbiviidud uuringutele tuginedes üha enam kehtestada organisatsioonidel ise „vilepühumist“ reguleeriv poliitika ja reeglistik.¹⁶¹ Organisatsioonisisese „vilepühumise“ reeglistikuga on võimalik näiteks täpselt kindlaks määrata, kellele töötajad saavad rikkumistest teavitada.¹⁶² Ühendkuningriigi tööandjad on üldiselt mõistnud organisatsioonisisese „vilepühumise“ poliitika ja reeglite väljakujundamise tähtsust, kuid riigis kehtiva õiguse kohaselt ei ole see siiski kohustuslik.¹⁶³ „Vilepühumise“ reeglistiku kehtestamise pooltargumendina nimetatakse põhiliselt seda, et selge organisatsioonisisene rikkumistest teavitamise protseduur aitab märgatavalt vähendada riski, mis seisneb tõsise sisuga probleemide väärast käsitlemises nii töötaja kui ka organisatsiooni enda poolt.¹⁶⁴

Samuti aitab organisatsioonisisene „vilepühumise“ reeglistik töötajatele paremini teadvustada, et rikkumistest teavitamisega ei kaasne „vilepühujale“ vaenulikke mõjusid – organisatsiooni ülesanne on tagada, et „vilepühujate“ tagakiusamisesse suhtutakse nulltolerantsiga. Tagakiusamise keeld tuleks seega sõnaselgelt „vilepühumise“ reeglistikus sätestada. Lisaks on läbiviidud uuringute käigus positiivse külje pealt veel selgunud, et konkreetset „vilepühumise“ poliitikat ja reeglistikku omavates organisatsioonides jõuavad „vilepühumise“ juhtumid tunduvalt harvemini töökohtute menetlusse.¹⁶⁵ Eeltoodu pinnalt võib järeldada, et organisatsioonisisene „vilepühumise“ poliitika ja reeglistik aitaks ka Eestis kaitsta senisest tunduvalt paremini „vilepühujate“ õigusi.

„Vilepühumise“ reeglistiku kehtestamise vajalikkusele on raske vastu vaielda ning kahtlemata tuleks selle rakendamist senisest enam edendada riiklikul tasandil ka Eestis. Oluline on ka reeglistiku põhjalik tutvustamine töötajatele. Siiani pole Eestis seadusandja sätestanud ei avaliku ega ka erasektori organisatsioonidele kohustust „vilepühumise“ reeglistiku loomiseks.

¹⁶¹ CIPD, (viide 17).

¹⁶² J. Bowers QC jt (koost), (viide 94), lk 81.

¹⁶³ The Whistleblowing Commission, (viide 37), lk 10

¹⁶⁴ Whistleblowing. Factsheets, (viide 16).

¹⁶⁵ Ibid.

Organisatsioonisisest teavitamist on siiski püütud, paraku senini tulemusteta, edendada näiteks tervishoiusektoris, kus lasub suur korruptsioonioht. Ühe vähese positiivse näitena on Maksu- ja Tolliametis loodud reeglistik, mis kohustab töötajaid teavitama kõrge korruptsiooniohuga tegevustest või korruptsioonijuhtumitest, mille tunnistajaks on ametnik ise sattunud.¹⁶⁶ Kokkuvõtvalt peaks selge „vilepühumise“ organisatsioonisisene reeglistik autori hinnagul soodustama probleemidest teavitamist, enne kui tagajärjed võivad olla juba väga rängad ning samuti ennetatakse sellega tööandjale mainelise kahju tekkimist, mis kindlasti tekiks juhul, kui töötaja rikkumisest avalikult teavitaks. Seega on „vilepühumise“ reeglistiku olemasolu kasulik ka organisatsioonile endale.

3.1.2 Õigusnõustaja teavitamine

Õigusnõustajale rikkumisest teavitamine moodustab organisatsioonisisese teavitamise ühe eriliigi. ERA art 43D hõlmab nimelt neid avalikustamisi, mis on tehtud õigusabi saamise käigus. Sellised avalikustamised kvalifitseeruvad samuti PIDA kaitsealasse (ERA art 43D). Samas ei kohaldu PIDA kaitse enam õigusnõustaja enda avalikustamisele, kui informatsioonile kohaldub kutsealane saladuse hoidmise kohustus (ERA art 43B lg 4). Õigusnõustajal on võimalik rikkumine avalikustada vaid siis, kui klient seda õigusnõustajal oma nimel teha palub.¹⁶⁷

Kuna ERA art 43D käsitleb üldsõnaliselt vaid õigusabi saamise käigus tehtud avalikustamisi, ei ole seaduse mõttest tulenevalt seatud otsest piirangut isikute ringile, kelle käest töötaja õigusabi võib otsida. Seega võib töötaja kaitstud avalikustamise tegemiseks õigusabi saada nii advokaadilt, juristilt, ametiühingu esindajalt või „vilepühujate“ abiorganisatsioonide nõustamiskeskustelt. Samuti võib näiteks maksuasjades õigusnõustajaks olla raamatupidaja või ettevõtte finantsasjadega seonduvates küsimustes audiitor.¹⁶⁸ Kuna õigusnõustaja ja kliendi („vilepühuja“) vaheline suhe on konfidentsiaalne¹⁶⁹ ning rikkumisest teavitamine õigusnõustajale võib olla hädavajalik „vilepühuja“ õiguste kaitmiseks, tuleb nõustuda selliste teavitamiste kaitsmise vajalikkusega „vilepühumise“ regulatsiooni tasandil. Nõnda peaks

¹⁶⁶ Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Estonia, (viide 21), lk 8.

¹⁶⁷ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 87.

¹⁶⁸ Ibid., lk 88.

¹⁶⁹ Kliendi õigused ja õigusnõustaja kohustused. Justiitsministeerium, 06.11.2013. Arvutivõrgus: https://www.eesti.ee/est/teemad/oigusabi/kui_arvate_et_peaks_oigusalast_nou_kusima/millised_on_kliendi_oigused_ja_oigusnoustaja_kohustused, 15.04.2014.

õigusnõustajale rikkumisest teavitamine olema tulevikus kaitstud ka Eesti „vilepühumise“ regulatsioonis.

3.1.3 Ministri ja valitsuse poolt määratud organite teavitamine

Viimaseks organisatsioonisisese teavitamise alaliigiks on ministri või valitsuse poolt määratud organite teavitamine rikkumisest. Tegemist on organisatsioonisisese teavitamise alaliigiga, mille peamiseks sihtrühmaks on valitsusasutuste töötajad. ERA art 43E kohaselt saavad ministrit või valitsuse poolt määratud organit rikkumisest teavitada töötajad, kelle tööandja on isik, kes on ametisse nimetatud ministri mistahes määruse alusel või organ, kelle liikmed on ministri määruse alusel ametisse nimetatud. Eelnimetatud avalikustamise kanaleid saavad peale valitsusasutuste töötajate kasutada ka näiteks kommunaalvaldkondasid koordineerivate ministeeriumiväliste asutuste töötajad, kohtuteenistujad ning kõik muud ministeeriumivälise organite töötajad, kes on ametisse nimetatud ministri poolt.¹⁷⁰

Kuigi ERA art 43E sõnastuse kohaselt järelduks nagu rikkumisest teavitatakse otse ministrile, tegeleb avalikustamiste valdkonnaga tegelikult ministeerium. Ministeeriumi teavitamise eeliseks peetakse esiteks seda, et ministeerium pole otseselt töösuhte osapool ning seetõttu ei taju kõrvalolijad vähemalt nii otseselt usalduse ja kindlustunde vähenemist töötaja ja tööandja vahelistes suhetes. Teiseks eeliseks peetakse seda, et ministeeriumil on tõenäoliselt tunduvalt paremad võimalused rikkumise või ohu kõrvaldamiseks. Tuleb aga meeles pidada, et kui töötaja on langenud kaitstud avalikustamise (mis on tehtud ERA art 43E alusel) järgselt tagakiusamise ohvriks, tuleb kõik nõuded esitada siiski tema tööandja, mitte ministri vastu.¹⁷¹ Kõnealuse teavitamise kanali kasutamine pole võõras ka Eestis, kus KVS § 6 lg 2 annab ametiisikutele võimaluse teavitada korruptsioonijuhtumist muuhulgas nii avalikku ülesannet täitvat asutust, selle ametiisikut või asutuse üle järelevalve teostajat. Teadupärast on avalikku ülesannet täitvateks asutusteks või mõne asutuse üle järelevalve teostajateks ka ministeeriumeid ja selle ametiisikud. Seega on sarnaselt Ühendkuningriigiga ka Eestis ametiisikutel juba praegu võimalus kasutada selles alapunktis nimetatud teavitamise kanalit.

¹⁷⁰ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 91.

¹⁷¹ Ibid., lk 92.

3.2 Pädeva isiku või ametiasutuse teavitamine

Avalikustamise teise tasandi moodustab rikkumist puudutava informatsiooni vastuvõtmiseks volitatud isiku või ametiasutuse teavitamine (ERA art 47F lg 1).¹⁷² Pädevatest organitest võiks välja tuua näiteks Tsiviillennunduse Ameti ja Keskkonnaameti, pädevatest isikutest on nimekirjas näiteks tolli- ja aktsiisivolinikud, riigikontrolör, gaasi- ja energiavarustuse ning ausa kauplemise ametkondade peadirektorid.¹⁷³ Kui esmatasandil oli PIDA kaitse saavutamise künnis kõige madalam, siis teisel avalikustamise tasandil on künnis juba mõnevõrra kõrgem. Selleks, et tegemist oleks PIDA-ga kaitstud avalikustamisega ERA art 43F mõttes, peab esiteks töötaja mõistlikult uskuma, et rikkumine langeb pädeva isiku või ametiasutuse vastutusalas oleva reguleerimisvaldkonna alla. Selle näiteks võib tuua informatsiooni avalikustamise Keskkonnaametile, kui avalikustatav rikkumine seondub tegevusega või tegevusetusega, mis mõjutab negatiivselt keskkonda. Teise eeldusena peab töötaja uskuma, et avalikustatav informatsioon ja igasugune süüdistus on ka sisuliselt õige.¹⁷⁴ Kuigi töötajal lasub teavitamise teisel tasandil mõnevõrra kõrgem tõendamiskoormus, ei pea kõnealune avalikustamine olema iseenesest mõistlik, rikkumine tõsine ning töötaja pole kohustatud esmalt probleemi tõstatama organisatsioonisiselt.¹⁷⁵

Siinkohal on oluline lähemalt peatuda eelmises lõigus nimetatud kaitstud avalikustamise teisel kriteeriumil, mille kohaselt töötaja peab uskuma, et avalikustatav informatsioon ja igasugune selles sisalduv süüdistus on ka sisuliselt õige. Töötaja mõistliku uskumuse ehk veendumuse hindamisel ei ole õige lähtuda rikkumise osas kohtu poolt tuvastatud lõplikest faktidest, vaid tuleb lähtuda rikkumist puudutavast informatsioonist sellisel kujul, nagu seda mõistis või pidi mõistma töötaja. Peale selle peab töötaja mõistlikult uskuma esiteks seda, et avalikustatud rikkumise faktiline alus oli tõene ning teiseks peab ta uskuma, et see faktiline alus viitab asjassepuutuvale rikkumisele. Mõistliku veendumuse test ja selle kaks eelnimetatud elementi kehtivad nii ERA artiklites 43F¹⁷⁶ kui ka artiklites 43G¹⁷⁷ ja 43H¹⁷⁸

¹⁷² Kõnealused isikud või ametiasutused määravad kindlaks ministrid (Secretary of State). Nimekirja erinevate valdkondade pädevatest isikutest või ametiasutustest sisaldab õigusakt nimega Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) Order 1999. Kõnealune nimekiri on seal esitatud tabeli kujul ning see sisaldab nii pädevate isikute ja ametiasutuste nimetusi kui ka konkreetseid valdkondi, mis kuuluvad nende vastutusalasse. D. Pyper, (viide 2), lk 7.

¹⁷³ The Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) Order 1999. Arvutivõrgus: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1999/1549/contents/made>, 28.02.2014.

¹⁷⁴ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 92.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ ERA art 43F – Pädeva isiku või ametiasutuse teavitamine.

sätetatud olukordades. Tähtis on rõhutada, et teavitamine on PIDA-ga kaitstud isegi juhul, kui töötaja uskumus ehk veendumus oli ekslik, aga selgub, et asjaolude pinnalt oli põhjendatud sellist veendumust omada.¹⁷⁹

Pädeva isiku või ametiasutuse teavitamise eelistena on PIDA kommentaarides nimetatud kõigepealt seda, et neil organitel on seadusejärgne kohustus „vilepuhuja“ teavitamist uurida ning nad saavad oma rolli täita ainult siis, kui ühiskonna liikmed on valmis pöörduma avalikustatava informatsiooniga nende juurde. Teiseks saab pädevatele isikutele või ametiasutustele informatsiooni avalikustades olla kindel, et nad tagavad neile töötaja poolt usaldatud informatsiooni konfidentsiaalsuse, olenemata sellest, kas süüdistus osutub lõppkokkuvõttes õigeks või valeks. Nimetatud kahte eelist võib pidada ka peamiseks põhjuseks, miks eelistatakse Ühendkuningriigis pädevate isikute ja ametiasutuste teavitamist muude väliste avalikustamiskanalite ees.¹⁸⁰ Teise tasandi avalikustamise kanalite paralleelidena võiks Eestist tuua näiteks korruptsioonijuhtumitest teavitamise süüteo menetlejale ehk uurimisasutusele (Politsei- ja Piirivalveamet ja Kaitsepolitseiamet) või prokuratuurile KVS § 6 lg 2 alusel. Samuti näeb näiteks keskkonnavastutuse seaduse¹⁸¹ § 9 lg 1 ette, et keskkonnakahju või kahju ohu tekkimisel on kahju tekitaja¹⁸² kohustatud viivitamata teavitama kõigist keskkonnakahju või kahju ohuga seotud asjaoludest Keskkonnaametit. Sama sätte teise lause kohaselt, kui keskkonnakahju või kahju oht võivad mõjutada inimese tervist, teavitab kahju tekitaja viivitamatult ka Terviseametit.

Seega on ka Eesti õiguskorras astunud esimesi samme teavitamiste võimaldamiseks organisatsioonivälisel tasandil. Teavitatavateks pädevateks ametiasutusteks võivad olla nii Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Keskkonnaamet, Terviseamet ja muidugi prokuratuur. See on kahtlemata tervitatav, sest nagu käesolevas alapeatükis selgus, omab pädevate isikute või ametiasutuste teavitamine mitmeid eeliseid organisatsioonisisese teavitamise ees. Tuleb aga lisada, et kuigi „vilepuhujatel“ on Eestis võimalus teavitada pädevaid isikuid ja ametiasutusi rikkumistest, muudab „vilepuhumise“ regulatsiooni puudumine teavitamisejärgselt „vilepuhujate“ õiguste kaitsmise väga problemaatiliseks. Samuti leiab autor, et erinevalt Ühendkuningriigist, peaks Eesti seadusandja „vilepuhumise“

¹⁷⁷ ERA art 43G – laiema avalikkuse teavitamine

¹⁷⁸ ERA – art 43H – teavitamine erakordselt tõsistest rikkumistest.

¹⁷⁹ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 95-96.

¹⁸⁰ Ibid., lk 93.

¹⁸¹ Keskkonnavastutuse seadus. – RT I 2007, 62, 396; RT I, 16.05.2013, 5.

¹⁸² „Vilepuhujaks“ võib teadupärast olla ka kahju tekitaja.

regulatsiooni loomisel lähtuma pädevate isikute ja ametiasutuste tööülesannete/tegevusvaldkondade nimekirja loomisest, sest nõnda oleks üksikisikul tõenäoliselt kergem tuvastada, keda konkreetsest rikkumisest ikkagi teavitada. Peale selle oleksid sellise nimekirja puhul teavitatavate isikutena automaatselt hõlmatud kõik pädevad isikud ja ametiasutused, kelle tööülesannete või tegevusvaldkonna alla kõnealune rikkumine kuulub.

3.3 Laiema avalikkuse teavitamine

3.3.1 Teavitamise üldpõhimõtted

Viimane ja ühtlasi kõige laiema kõlapinnaga teavitamise tasand kannab nimetust laiema avalikkuse teavitamine. Tegemist on rikkumisest teavitamise kolmanda tasandiga, mis omakorda jaguneb kaheks alaliigiks: ERA art 43G sätestab laiemale avalikkusele teavitamise (teavitamine muudel juhtudel) eeldused ning ERA art 43H reguleerib laiemaid teavitamisi erakordselt tõsiste asjaolude esinemisel.¹⁸³ Rikkumisest laiema avalikkuse teavitamise korda ei ole Eestis käesolevaks ajaks õiguslikul tasandil veel reguleeritud. Seetõttu jäävad „vilepuhujad“ selle teavitamiskanali valimisel Eestis praktiliselt ilma igasuguse õigusliku kaitseta tööandja ja kaastöötajate kättemaksu ning kahjustava kohtlemise eest.¹⁸⁴ Järgnevalt uuribki autor, kuivõrd hästi on avalikkust teavitanud „vilepuhujate“ õigused kaitstud Ühendkuningriigi PIDA-ga.

Laiema avalikkuse teavitamine ehk rikkumisest teavitamise kolmas tasand erineb Ühendkuningriigis kahest eelnevast tasandist peamiselt selle poolest, et siin on PIDA kaitse saavutamise künnis kõige kõrgem ning kohtutel on kõige suuremad võimalused, hindamaks rikkumise avalikustanud töötaja käitumise mõistlikkust ja põhjendatust.¹⁸⁵ Esmalt käsitleb autor kaitstud avalikustamisi ERA art 43G alusel, mille hulka kuuluvad ka näiteks meediale suunatud teavitamised rikkumistest.

Selleks, et tegemist oleks ERA art 43G alusel kaitstud avalikustamisega, peab esmalt olema täidetud üks järgnevast kolmest tingimusest (sätestatud ERA art 43G lg-s 2): a) töötaja

¹⁸³ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 98.

¹⁸⁴ Eestis laiemat avalikkust teavitanud „vilepuhujate“ puudulikke võimalusi oma õigusi kaitsta tõestavad ilmekalt Eesti „vilepuhujate“ P. Mardna, S. Meikari ja T. Luigase kaasused, millest tuleb lähemalt juttu alapeatükkides 4.1.1 ja 4.1.2.

¹⁸⁵ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 93.

mõistlikult usub, et rikkumisest tööandja või ERA art 43F-s nimetatud pädeva isiku/organi teavitamisel langeb ta kahjustava kohtlemise ohvriks; b) art 43F ei sätesta asjassepuutuva rikkumise uurimiseks pädevat isikut/organit ning töötaja mõistlikult usub, et tööandja teavitamisel sellest rikkumisest, asutakse tõenäoliselt rikkumisega seotud tõendeid varjama või hävitama; c) töötaja on juba eelnevalt avalikustanud tööandjale või art 43F-ga hõlmatud isikule/organi rikkumist puudutava samasisulise informatsiooni. Kui üks eelnimetud kolmest tingimusest on töötajal täidetud, saab edasi suunduda järgmisesse etappi.

Laiema avalikkuse teavitamine rikkumisest on PIDA-ga kaitstud ainult siis, kui on lisaks täidetud kõik kolm ERA art 43G lg-s 1 sätestatud tingimust: töötaja mõistlikult usub, et avalikustatav informatsioon ja mistahes selles sisalduv väide on sisuliselt õige, töötaja ei teavita rikkumisest isikliku kasu saamise eesmärgil ja kaasuse kõiki asjaolusid arvesse võttes on töötaja jaoks rikkumisest teavitamine tegemine mõistlik ja põhjendatud. Isikliku kasu saamine ei ole seejuures piiratud vaid finantsalaste tuludega. Töökohtu 2002. aasta lahendis *Kajencki v Torrington Homes* leidis kohus, et isiklik kasu hõlmab ka muid saadavaid eeliseid.¹⁸⁶ PIDA kommentaaride autorid on avaldanud lisaks arvamust, et isikliku kasu saamine kui PIDA kaitse kohaldumist välistav asjaolu peaks hõlmama ka neid juhtumeid, kus saadav kasu ei lähe otse töötajale, vaid tema pereliikmele.¹⁸⁷ Samas on tähtis lisada, et isikliku kasu saamisena ei lähe ERA art 43L lg 2 kohaselt arvesse mistahes seadusjärgsed preemiad, näiteks Maksu- ja Tolliameti või mittetulundusühinguna tegutseva politseiorganisatsiooni Crimestoppers poolt rikkumisele viitava informatsiooni eest makstavad tasud. Üldreeglina ei jäägi töötaja PIDA kaitsest ilma, juhul kui ta saab avalikustamise eest tasu või muud liiki kasu. Oluline on siin analüüsida, millistel konkreetsetel eesmärkidel töötaja rikkumise avalikustas.

Hindamaks, kas avalikustamine on asjaolusid arvestades töötaja jaoks mõistlik ja põhjendatud (ERA art 43G lg 1e), tuleb tähelepanu pöörata eelkõige järgnevatele ERA art 43G lg-s 3 loetletud asjaoludele. Esmalt tuleb arvesse võtta, millisele konkreetsele isikule rikkumine ikkagi avalikustakse. Kuigi isikute ring ei ole iseenesest piiratud, tuleb siiski iga üksikjuhtumi puhul näidata, miks oli konkreetne isik rikkumisest teavitamiseks sobiv ning kas antud juhul oli ka sobivamaid info vastuvõtjaid. Iga juhtumi puhul on võimalik asetada kõige sobivamad

¹⁸⁶ Antud juhul luges kohus hooldekodu juhataja rikkumisest teavitamise tehtuks isikliku kasu saamise eesmärgil. Rikkumisest teavitamisega soovis juhataja nimelt tagada endale tööandja ees tegeliku kontrolli hooldekodu juhtimise osas. *Kajencki v Torrington Homes* [2002] ET, Case No 3302912/01.

¹⁸⁷ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 99-100.

informatsiooni vastuvõtjad hierarhilisse järjekorda. Järjekord võib näiteks välja näha järgnev: organisatsioonisisene, pädeva isiku/organi, ametiühingu, vastutava ministri, huvitatud kolmandate isikute, puudutatud kodanikegrupi ning viimasena üleriigilise levikuga meedia rikkumisest teavitamine.¹⁸⁸

Teiseks kriteeriumiks, hindamaks, kas avalikustamine oli põhjendatud, on asjassepuutuva rikkumise tõsidus. Seega väga tõsiste rikkumiste puhul on tõenäoliselt õigustatud laiem avalikkuse teavitamine. Näitena võib tuua, et rikkumine ei ole niivõrd tõsist laadi, kui üldsuse teavitamine hõlmab politsei, mitte aga meedia teavitamist. Kolmandaks hinnatakse seda, kas rikkumine on jätkuv või võib ilmneda tõenäoliselt tulevikus. See tingimus on tihedalt seotud rikkumise tõsidusega. Selle tingimuse mõtte kohaselt on avalikustamine tõenäoliselt mõistlik ja põhjendatud, kui see puudutab jätkuvat või tulevikku suunatud ohtu. Neljandana tuleb hinnata ka seda, kas avalikustamine on toimunud töötaja konfidentsiaalsuskohustust rikkudes. Siin tuleb meeles pidada, et mitte kõik konfidentsiaalsuskohused ei oma samasugust kaalu ning kohtud peavad avalikustamise mõistlikkust üksikjuhtumil hinnates vaid tuvastama, kas mõni konkreetne konfidentsiaalsuskohustus omab erilist tähtsust tööandjale ning muudab seetõttu avalikustamise põhjendamatuks ja ebamõistlikuks.¹⁸⁹

Lisaks eelenevale tuleb tähele panna, et juhul, kui töötaja on samasisulise info avalikustanud esmalt oma tööandjale või pädevale isikule/organi ERA art 43F mõttes, peab kohus arvesse võtma nende isikute edaspidist tegutsemist või tegutsemist, mida mõistlikult võttes võib eeldada, et nad oleksid ette võtnud. Seega oleks laiem avalikkuse teavitamine üldjuhul põhjendamatu, kui tööandja on töötaja poolt teavitatud rikkumist uurinud ja võtnud selles osas kasutusele kõik mõistlikud meetmed, mida temalt saab oodata. Siiski võib edaspidine avalikustamine olla mõistlik ja põhjendatud, kui töötaja ei tea, et tööandja on asunud rikkumist uurima ja ta oli mõistlikult veendunud, et tööandja ei ole rikkumist uurima asunud. Samuti, juhul kui tööandjalt või pädevalt isikult/organi mõistlikult oodatav tegutsemine rikkumise suhtes oli ebaadekvaatne ja puudulik või viitas sellele, et teavitamist ei käsitleta piisavalt tõsiselt, on see tugev pooltargument laiem avalikkuse teavitamiseks.¹⁹⁰

¹⁸⁸ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 104.

¹⁸⁹ Ibid., lk 105-107.

¹⁹⁰ Ibid., lk 107.

Viimasena, kui töötaja on samasisulise informatsiooni avalikustanud eelnevalt oma tööandjale, tuleb kohtul kolmanda tasandi avalikustamise mõistlikkuse ja põhjendatuse üle otsustamisel hinnata, kas töötaja järgis tööandja poolt kehtestatud organisatsioonisiseseid „vilepühumise“ reegleid. Seega, kui „vilepühumise“ reeglistik nõuab esmalt rikkumisest teavitamist organisatsioonise „vilepühumise“ reeglistiku kaudu ning töötaja pole seda nõuet kohaselt järginud, ei ole kolmanda tasandi avalikustamine põhjendatud. Seejuures rõhutatakse PIDA kommentaarides, et ei ole piisav, kui tööandja vaid põgusalt „vilepühumise“ protseduure töökohal tutvustab. Tööandja peab ise olema aktiivne ja astuma mõistlikke samme selleks, et „vilepühumise“ reeglistiku kasutamist töötajate seas realselt edendada, näiteks korraldama vastavasisulisi koosolekuid, jagama „vilepühumise“ protseduuri tutvustavaid infolehti jne.¹⁹¹ ERA art 43G sätestab seega „vilepühujale“ võimaluse teavitada kaitstult rikkumisest laiemat avalikkust, tehes seda näiteks läbi meedia. Samas on PIDA kaitse saavutamise künnis rikkumise avalikustamise kolmanda tasandi puhul tunduvalt kõrgem, sest kaitse saavutamiseks on „vilepühujal“ vajalik täita oluliselt rohkem tingimusi, kui esimese ja teise tasandi avalikustamiste puhul. Kuigi ERA art 43G sätestab avalikkuse teavitamise puhul „vilepühujale“ arvukalt spetsiifilisi eritingimusi, ei saa autori arvates sellele üldplaanis etteheiteid teha. Avalikkuse teavitamise peakski olema „vilepühuja“ kõige viimane meede muude tööandjat vähemkahjustavate teavitamiskanalite ammendumisel. Organisatsioonile põhjustab avalikkuse teavitamine rikkumisest tõenäoliselt olulise mainelise kahju, mis majandustegevusega tegelevale organisatsioonile toob ilmselt automaatselt kaasa ka otsese majandusliku kahju (näiteks tarbijad loobuvad olulise rikkumise toimepannud ettevõtja tooteid endises mahus ostmast).

Samuti on võimalik ainult otsese majandusliku kahju tekkimine. Näiteks võib tuua ettevõtte poolt toimepandud keskkonna reostamise, mille avalikustamisel määravad riiklikud järelvalveorganid ettevõttele kopsaka rahatrahvi. Siiski on autori hinnangul PIDA-l siinkohal puudusi, mis vajaksid parandamist ning mida „vilepühumise“ regulatsiooni loomisel Eestis tuleks kindlasti vältida, kuigi valdavas osas sobiksid ERA art 43G põhimõtted eeskujuks ka meile. Nimelt, ERA art-s 43G sätestatud PIDA kaitse saavutamise kriteeriumid on vägagi suure abstraktsiooniastmega, mille täidetuks lugemist on põhjalikke õigusalaseid eriteadmisi mitteomaval „vilepühujal“ ilmselt küllalt raske enne lõplikku kohtuotsust hinnata. Ilmekaks näiteks saab tuua ERA art 43G lg 1e, mis sätestab, et avalikustamine peab asjaolusid

¹⁹¹ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 108.

arvestades olema töötaja jaoks mõistlik ja põhjendatud. Mõistlikkuse ja põhjendatuse hindamiseks on aga sama artikli lõikes 3 sätestatud tervelt kuus taaskord üsna abstraktset tingimust, mille täidetust kohus peab hindama. Seetõttu varitseb oht, et asjassepuutuvat kohtupraktikat mittetundev „vilepuhuja“ võib Ühendkuningriigis üsna kergesti jääda avalikkuse teavitamisel ilma PIDA kaitsest ja kanda olulist varalist ja mittevaralist kahju, kuigi avalikustamise hetkel võis ta olla veendunud, et kõik vajalikud tingimused PIDA kaitse saamiseks on täidetud.

3.3.2 Laiema avalikkuse teavitamine erakordselt tõsiste rikkumiste puhul

ERA art 43H kaitseb avalikustamisi, mis puudutavad erakordselt tõsiseid rikkumisi. Tegemist on sisu poolest küllaltki sarnase sättega nagu ERA art 43G. Põhiline erinevus tuleneb sellest, et kui art 43G lg 2 sätestas kaitstud avalikustamise jaoks kolm alternatiivset eeltingimust, siis art 43H kohaselt piisab, kui tuvastada rikkumise erakordselt tõsine iseloom. Nii nagu artiklis 43G, on ka siin vajalik täita lisaks kriteeriumid, mille kohaselt töötaja peab omama mõistlikku veendumust, et avalikustatav informatsioon on sisuliselt õige, ta ei tohi tegutseda isikliku kasu saamise eesmärgil ning töötaja jaoks peab avalikustamine olema kõiki asjaolusid arvestades mõistlik ja põhjendatud. Seega ka juhul, kui rikkumine on erakordselt tõsist laadi, peavad eelnimetatud kriteeriumid PIDA-ga kaitstud avalikustamise tegemiseks olema täidetud. Siiski tuleb siin tähele panna, et avalikustamise mõistlikkuse ja põhjendatuse hindamisel tuleb ainult arvesse võtta teavitatava isiku sobivust. Muid art 43G lg-s 3 nimetatud mõistlikkuse ja põhjendatuse hindamise kriteeriumeid ei ole kohus kohustatud hindama, kuigi see pole ka keelatud.¹⁹²

Tähtis on rõhutada veel seda, et ERA art 43H alusel tehtud avalikustamise puhul ei pea töötaja esmalt võimalikuks pidama või üritama teavitada rikkumisest oma tööandjat või pädevat isikut/organit. Taoliste avalikustamiste kaitsmise vajadus tuleneb sellest, et kui on tegemist erakordselt tõsiste asjaoludega, siis on avalikustamisega mitteviivitamine avalikes huvides.¹⁹³ ERA art 43H tuuma on ilmekalt kokku võtnud Ühendkuningriigi tollane kaubandus-tööstusminister Sir Ian McCartney, lausudes: „*Valitsus on veendunud, et olukorras, kus on kaalul erakordselt tõsised asjaolud, ei tohiks püüda töötajaid takistada neid asjaolusid tõstatamast. Tähtis on, et töötajad seda teeksid ning ei lükkaks teavitamist edasi*

¹⁹² J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 110.

¹⁹³ D. Pyper, (viide 2), lk 8-9.

*kartuses, et kohus võib öelda, et nad oleksid pidanud oma avalikustamist edasi lükkama või tegema seda mingil muul moel. See ei tähenda siiski seda, et inimesed peaksid olema kaitstud ka siis, kui nad on käitunud täiesti ebamõistlikult: näiteks pöörduvad otse ajakirjanduse poole, kuigi antud olukorras oleks olnud selgelt võimalik asi lahendada mõnel muul tööandjat vähem kahjustaval viisil.*¹⁹⁴

Erakordselt tõsist rikkumist käsitleb näiteks Töökohtu 2004. aasta lahend *Herron v Wintercomfort for the Homeless*, milles kohus leidis, et toimepandud mõrv on juba iseenesest käsitletav erakordselt tõsise rikkumisena ja sellest politsei teavitamine kvalifitseerub ERA art 43H kaitse alla. Töökohus leidis, et hr Herroni, kes oli teavitamise järgselt langenud tööandja kahjustava kohtlemise ohvriks, rikkumisest teavitamise puhul on tegemist kaitstud avalikustamisega ERA art 43H mõttes ning hr Herroni kasuks mõisteti talle põhjustatud kannatuste eest kompensatsioonina välja 2500 naela.¹⁹⁵

Erakordselt tõsistest rikkumistest teavitamise jaoks mõnevõrra lihtsustatud kriteeriumitega erisätte loomine on autori hinnangul igati põhjendatud ja peaks kindlasti sellisel kujul sisalduma ka Eesti „vilepuhumise“ regulatsioonis, et tagada ka näiteks mõrvast teavitavate „vilepuhujate“ õiguste kaitse. Kahtlemata leidub ka Eestis isikuid, kes sõendaksid erakordselt tõsistest rikkumistest teavitada, kui nad saavad seejuures olla kindlad, et nad ei lange tööandja või kaastöötajate kättemaksu või kahjustava kohtlemise ohvriks. Kuigi avalikkuse teavitamine on tööandjat kõige enam kahjustavam teavitamismeetod, kaaluvad erakordselt tõsised rikkumised tööandja õigused ja huvid kindlasti üles. Seetõttu on autori hinnangul artiklis 43H sisalduv lihtsustatud regulatsioon õigustatud, sest see peaks võimalikult hästi tagama, et „vilepuhujad“ ei loobu erakordselt rasketest rikkumistest teavitamisest regulatsiooni keerukuse või ebaselguse tõttu.

¹⁹⁴ D. Pyper, (viide 2), lk 9.

¹⁹⁵ Asjaolude kohaselt töötas hageja hr Herron hostelis, mis abistas kodutuid. Ühel päeval saabus sinna erutunud klient, kes väitis hagejale, et tema kaaslane oli üritanud teda põlema panna. Kliendi kehal olid seejuures silmnähtavad haavandid. Klient toimetati peagi tõsiste põletushaavadega haiglasse, kus ta peatselt suri, jõudmata kuriteost politseile infot anda. Politsei võttis ühendust hagejaga, misjärel hageja rääkis uurijatele oma varasemast kohtumisest kliendiga ning politsei survestamise järel andis neile üle ka kliendi toimiku, kuigi hr Herron üritas esmalt tulutult kontakteeruda selles küsimuses oma tööandjaga. Juhtunust teada saades väitis tööandja, et hr Herron on sellise avalikustamisega toime pannud konfidentsiaalsuskohustuse rikkumise. Hr Herron langes avalikustamise järgselt tööandjapoolse kahjustava kohtlemise ohvriks: tema suhtes viidi läbi distsiplinaarmenetlus ning seejärel öeldi talle, et usalduse puudumise tõttu tuleb ta ümber paigutada teise kontorisse, kus ta pidi töötama range järelevalve all. Herron v Wintercomfort for the Homeless [2004] ET, case No 150519/03.

4. „Vilepuhuja“ kaitsemeetmed ja nõudeõigused

4.1 „Vilepuhuja“ kaitsemeetmed

4.1.1 Kahjustava kohtlemise keeld

„Vilepühumise“ regulatsiooni peamiseks eesmärgiks võib pidada rikkumistest teavitamise propageerimist ning „vilepuhujate“ kaitsmist kahjulike tagajärgede eest, mis võivad teda pärast rikkumise avalikustamist töökohal ees oodata. Esmase kaitsemeetmena sätestab ERA art 47B lg 1, et PIDA-ga kaitstud avalikustamise teinud töötaja ei tohi langeda mistahes tööandjapoolse kahjustava kohtlemise või tahtliku tegevusetuse ohvriks. Antud sätte mõtteks on see, et töötajasse ei tohi kaitstud avalikustamise järgselt suhtuda eelarvamustega ning mistahes kahjustav kohtlemine on keelatud.¹⁹⁶ Sama artikli lg 3 kohaselt tuleb selles sättes mõisteid „töötaja“, „tööleping“, „töötamine“ ja „tööandja“ tõlgendada lähtuvalt ERA artiklis 43K nendele mõistetele antud laiendavast tähendusest.¹⁹⁷

„Kahjustamine“ kui mõiste ei ole Ühendkuningriigi tööõiguses üheselt defineeritud. Kohtud on selle mõiste sisustamisel lähtunud põhiliselt testist, kas mõistlik töötaja võiks järeldada, et teda seati asjassepuutuva kohtlemisega ebasoodsamasse olukorda.¹⁹⁸ Kuigi „vilepuhujast“ töötaja kahjustamise kirjeldamiseks ei ole võimalik anda ka ammendavat loetelu kahjustavatest tegevustest, toob autor välja neist peamised, milleks võivad kas eraldi või koosmõjus olla: ebasoosingusse sattumine ehk seltskonnast tõrjumine, edutamisevõimaluse kaotamine, koolitamisest keeldumine, suurema jälgimise alla sattumine, töövahenditele ligipääsu blokeerimine, tahtevastane teisele töökohale määramine või ümberpaigutamine, madalamale ametikohale üleviimine, töösuhte peatamine, distsiplinaarkaristuse määramine, mõnitamine, ohvriks tegemine ehk tagakiusamine, soovituskirja väljastamata jätmine, tõstatatud rikkumise puudulik uurimine.¹⁹⁹

¹⁹⁶ J. Plumstead, (viide 30).

¹⁹⁷ „Töötaja“ mõiste laiendavat tõlgendust on autor põhjalikumalt käsitlenud juba käseoleva töö 2. peatükis. ERA art 47B lg 2a ja lg 2b kohaselt ei kohaldata kõnealust artiklit aga juhtudel, kui „vilepuhuja“ töötab töölepingu alusel ja kahjustavaks kohtlemiseks on tema vallandamine. Seetõttu käsitletakse töötaja vallandamisega seonduvat kahjustavat kohtlemist töö järgmises alapeatükis.

¹⁹⁸ E. Satyamurti, (viide 88), lk 3.

¹⁹⁹ Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK, (viide 36), lk 30.

Peale „vilepuhujate“ kahjustamise on aktuaalne veel teinegi probleem – paljudel juhtudel tööandjad lihtsalt ignoreerivad „vilepuhujaid“ ja nende tõstatatud muresid.²⁰⁰ Lisaks rikkumisest teavitamise laialdasele ignoreerimisele tööandjate poolt, selgus samast Ühendkuningriigis läbiviidud uuringust, et kõige levinumaks juhtkonna vastuseks oli „vilepuhujate“ ametlikul tasandil (formaalne) karistamine, mis avaldus järgnevas: teisele töökohale ümberpaigutamine, madalamale ametikohale üleviimine, tööülesannete uuesti määratlemine, töösuhte peatamine või distsiplinaarmenetluse läbiviimine. Peaaegu alati esines ka „vilepuhujate“ mõnitamist, mida on selle subjektiivse olemuse tõttu hiljem raske tõestada. Peale nende töötajate kahjustavate tegevuste esines edaspidi veel töövahendite blokeerimist, mis väljendub näiteks meilikontole või informatsioonile ligipääsu piiramises.²⁰¹ Eeltoodust nähtub, et isegi „vilepuhujaid“ kaitsvat terviklikku regulatsiooni omavates riikides nagu Ühendkuningriigis langevad „vilepuhujatest“ töötajad üsna sageli kahjustava kohtlemise ohvriks. Regulatsioonile tuginedes on töötajal siiski sel juhul võimalik oma õigusi kaitsta ning esitada näiteks tööandja vastu ERA art 47B alusel hagi rikkumise lõpetamiseks ja teatud tingimuste täitmisel nõuda kahjustava kohtlemise eest rahalist kompensatsiooni. Sellest aga lähemalt järgnevatel alapeatükkides.

Käesoleva teemaga seondub ka küsimus, kas kahjustava kohtlemisega ähvardamine peaks olema samuti ERA artikliga 47B hõlmatud? PIDA kommentaaride autorid nõustuvad, et tegemist on ERA art 47B kaitse alla kuuluva olukorraga. Seda põhjendatakse sellega, et suure tõenäosusega on ka kahjustava kohtlemisega ähvardamine kokkuvõttes töötajat kahjustav tegevus. Ühendkuningriigi valitsuse endine esindaja Lord Haskell on eelnevat põhistanud ilmeka näitega, kus rikkumise avalikustanud „vilepuhujate“ tööandja ähvardab „vilepuhujate“ tema ümberpaigutamisega ettevõtte eraldatud harusse, kus edutamisevõimalused on märgatavalt kesisemad. Sellist tüüpi ähvardusega tekitatud hirm on olemuselt töötaja kahjustamine, sõltumata sellest, kas tööandja iseenesest ähvardust seaduslikult täide viia saaks. Seetõttu on igasugune töötaja vastu suunatud ähvardus juba oma olemuselt töötajat

²⁰⁰ Näiteks Ühendkuningriigis teostatud uuring tõi murekohana välja, et enamus nõuandeliinile helistanud „vilepuhujatest“ (60%) ei saa organisatsioonisisese teavitamise järgselt juhtkonnalt mitte mingisugust tagasisidet (ei positiivset ega negatiivset), rääkimata uurimise läbiviimisest. Probleemi olemasolu kinnitab ka Austraalias teostatud uuring, millest selgus, et avaliku sektori „vilepuhujad“ teavitasid palju suuremal arvul rikkumistest, kui viidi läbi uurimisi. Näiteks New South Walesi osariigi avalikus sektoris avalikustati 2013. aastal 48 rikkumist, millest 28 kvalifitseerus kaitstud avalikustamiseks ning nendest vaid 5 juhtumit puhul viidi läbi uurimine. Victoria osariigis olid vastavad arvud 117, 59 ja 38. Tegemist on seega olulise probleemiga, mis vajab lähitulevikus lahendamist, sest sellise statistika valguses võivad paljud „vilepuhujad“ üleüldse loobuda rikkumiste avalikustamisest, nähes et avalikustamise järgselt tihtipeale nagunii midagi ette ei võeta. Whistleblowing: the inside story, (viide 38), lk 16; P. Bowden, (viide 82), lk 14.

²⁰¹ Whistleblowing: the inside story, (viide 38), lk 16-18.

kahjustav tegevus.²⁰² Eelnimetatud näitele tuginedes võib öelda, et „vilepuhujate“ tõhusama kaitsmise eesmärgil on kahjustamisega ähvardamise lisamine PIDA kaitsealasse põhjendatud ning selline kaitse peaks olema sätestatud ka Eesti „vilepuhumise“ regulatsioonis.

„Vilepuhujast“ töötaja kahjustav kohtlemine on päevakajaline olnud ka Eestis.²⁰³ Näiteks 2007. aasta märtsis kerkis esile rikkumisest teavitamise juhtum, kui Tervishoiuameti järelvalveosakonna juhataja Peeter Mardna rääkis ETV saatele „Pealtnägija“ antud intervjuus, kuidas mõned Eesti arstid müüsid umbes 300-le Soome narkomaanile psühhotroopsete ainete retsepte. Tervishoiuameti juhataja algatas hr Mardna suhtes seejärel distsiplinaarmenetluse, mis päädis distsiplinaar karistuse määramisega. Karistust põhjendati delikaatsete isikuandmete avalikustamisega, sest teleriekraanil näidati soomlastele väljakirjutatud retseptipakki, millelt väidetavalt paistsid välja retsepti saaja andmed. Nii hr Mardna enda kui ka „Pealtnägija“ ajakirjaniku Mihkel Kärmasel hinnangul oli aga tegemist otsitud põhjusega ning tegelik karistamise ajend peitus siiski „Pealtnägijas“ tehtud avalikustamisel, mis tõi laiema avalikkuse ette keelatud retseptiäri.²⁰⁴ Toodud näide „vilepuhujate“ kahjustavast kohtlemisest annab tunnistust sellest, et Eesti vajab „vilepuhujaid“ kaitsvat regulatsiooni.

Regulatsiooni puudmisel on „vilepuhujatel“ Eestis praktiliselt olematud võimalused leida seaduse tasandil kaitset tööandja aga ka kaastöötajate kahjustava kohtlemise eest. „Vilepuhumise“ regulatsiooni loomist ebamäärasesse tulevikku edasi lükates jätkub autori hinnangul Eestis trend, et rikkumistele vaadatakse läbi sõrmede ning probleemidest teavitavaid inimesi karistatakse, selle asemel, et probleemidega tegeleda. Kahtlemata on aga selline trend kokkuvõttes kahjulik mitte ainult „vilepuhujatele“, vaid ka organisatsioonile ja ühiskonna arengule tervikuna. Alternatiivselt võiks ajutise meetmena „vilepuhujast“ töötaja kahjustava kohtlemise keeldu sisaldava sätte lisada Eesti TLS-i. Samas võiks selline lahendus viia ka negatiivsete kõrvalmõjudeni, sest kahjustava kohtlemise eest peavad olema kaitstud vaid „vilepuhujad“, kelle avalikustamised kvalifitseeruvad „vilepuhumise“ regulatsiooniga kaitstud avalikustamisteks. Seega tuleks autori arvates Eestis vältida üksikute „vilepuhumise-alaste“ sätete kehtestamist ning luua „vilepuhumise“ terviklik regulatsioon.

²⁰² J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 140.

²⁰³ Siinkohal tuleb vahemärkusena siiski lisada, et antud kaasuses ei toimu rikkumisest teavitamine töösuhete raames, sest rikkujateks on kolmandad isikud. Siiski sobib antud kaasus autori hinnangul hästi iseloomustama „vilepuhujate“ kahjustavat kohtlemist Eestis.

²⁰⁴ V. Koorits. Retseptiärist rääkinud Peeter Mardna sai karistada, 18.04.2007. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/1651461/retseptiarist-raakinud-peeter-mardna-sai-karistada>, 05.03.2014.

4.1.1.1 Tööandja vastutus kaastöötaja kahjustava kohtlemise eest ja kaastöötaja isiklik vastutus

Autor soovib siinkohal välja tuua veel ühe tähelepanuväärse uuenduse Ühendkuningriigi „vilepühumise“ regulatsiooni valdkonnast.²⁰⁵ Nimelt viiakse ERRA art 19 lõikega 1A ERA artiklisse 47B sisse parandus, mille kohaselt tekib tööandjal nn asendusvastutus (*vicarious liability*) olukorras, kus „vilepühujast“ töötaja on pärast kaitstud avalikustamise tegemist langenud kaastöötajate kahjustava kohtlemise või tahtliku tegevusetuse ohvriks. Tööandja asendusvastutuse puhul on tegemist analoogse põhimõttega nagu seda on Eesti tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS)²⁰⁶ § 132 lõigetes 1 ja 2 sätestatud isiku vastutus teise isiku käitumise ja temast tulenevate asjaolude eest.

Tööandja asendusvastuse tekkimisel loetakse aga mistahes kaastöötajatepoolne „vilepühujat“ kahjustav tegevus või tahtlik tegevusetus toime panduks tööandja enda poolt ja seda isegi juhul, kui viimane polnud sellest teadlik või ei ignoreerinud sellist tegevust.²⁰⁷ Kaastöötajatepoolse kahjustava kohtlemise liike on käesolevas töös põhjalikult käsitletud juba eelpool, kuid näideteks võib siin tuua „vilepühuja“ tagakiusamise verbaalse mõnitamise vormis, töökollektiivist eemale tõrjumise või „vilepühuja“ vastu formaalse süüdistuse või kaebuse esitamise. Ühendkuningriigis läbiviidud „vilepühumise-alasest“ uuringust ilmnes ka asjaolu, et mida tihedamini „vilepühujast“ töötaja rikkumistest teavitab, seda tõenäolisemalt ta langeb kaastöötajate kahjustava kohtlemise ohvriks, mis leiab enamasti aset mitteformaalse kahjustamise (mõnitamine, tagakiusamine, kollektiivist tõrjumine jne) kaudu. Juhul kui rikkumise toimepanijaks on kaastöötaja ning ta on lisaks teadlik „vilepühuja“ isikust, langevad „vilepühujad“ kõige sagedamini aga formaalse kahjustamise ohvriks, mis väljendub enamasti „vilepühuja“ vastu kaebuse või vastusüüdistuse esitamises.²⁰⁸

Lisaks tööandja asendusvastutuse põhimõttele, kehtestatakse ERRA artikliga 19 ka kaastöötaja(te) isiklik vastutus kahjustava tegevuse või tahtliku tegevusetuse eest. Tööandjal on seejuures asendusvastutusest võimalik vabaneda vaid juhul, kui ta suudab tõendada, et on kasutusele võtnud kõik temalt mõistlikult oodatavad meetmed, et ennetada kaastöötajate poolt kahjustava kohtlemise toimepanemist. Töötaja vabaneb isiklikust vastutusest aga siis, kui ta

²⁰⁵ Muudatuse täpne jõustumiskuupäev pole töö kirjutamise hetkel veel selgunud.

²⁰⁶ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216; RT I, 13.03.2014, 103.

²⁰⁷ E. Satyamurti, (viide 88), lk 9.

²⁰⁸ Whistleblowing: the inside story, (viide 38), lk 22-23.

suudab ära tõendada, et kahjustavat kohtlemist toime pannes sai ta mõistlikult tugineda tööandjapoolsele avaldusele või kinnitusele, et kõnealune kohtlemine ei ole ERA-ga vastuolus. Töötaja tuginemine tööandja vastavasisulisele avaldusele või kinnitusele ei välista aga sellest hoolimata tööandja enda asendusvastutust.^{209 210}

Siiski ei tohiks olla kahtlust, et töötaja isikliku vastutuse ja tööandja asendusvastutuse kehtestamine „vilepuhujate“ kaitsmise eesmärgil on vajalik samm rikkumistest teavitamise propageerimiseks ja „vilepühumise“ hirmu vähendamiseks ühiskonnas. Töötaja isikliku vastutuse sisseviimine ERA-sse peaks distsiplineerimina kaastöötajaid „vilepühumise“ olukordades kohaselt käituma. Samuti peaks see senisest enam säästma ka „vilepuhujaid“ kahjustava kohtlemise ohvriks langemast või vähendama kaastöötajate tahtlikku tegevusetust. Tööandja asendusvastutuse põhimõte peaks aga andma olulise toetuse organisatsioonise „vilepühumise“ protseduuride kehtestamisele, mis oleksid praktikas toimivad ja kaitseksid efektiivselt „vilepuhujate“ õigusi. Autori hinnangul on kaheldav, kas TsÜS § 132 lg 1 ja 2 oleksid kohaldatavad ka Eesti „vilepühumise“ kaasustes, sest antud sätte lõigete 1 ja 2 järgi tekib tööandjal vastutus vaid juhul, kui kaastöötaja käitumine ning temast tulenevad asjaolud on seotud tööandja majandus- või kutsetegevusega (lg 1) või kaastöötaja käitumine või temast tulenevad asjaolud on seotud tööandja kohustuse täitmisega (lg 2). „Vilepuhujat“ kahjustav kohtlemine kaastöötajate poolt pole aga tõenäoliselt seotud eelnimetatud tööandja vastutuse tekkimise eeldustega. Samuti puuduvad Eesti õiguskorras mistahes sätted, mis võimaldaksid „vilepuhujat“ kahjustava kohtlemise eest võtta vastutusele tema kaastöötajaid. Seetõttu on esmatähtis, et tööandja asendusvastutuse ja kaastöötajate isikliku vastutuse sätted sisalduksid ka Eesti „vilepühumise“ regulatsioonis, sest ainult nõnda on võimalik Eestis luua ka tegelikult elus toimiv „vilepuhujate“ õiguste kaitse süsteem.

4.1.2 Ebaõiglase vallandamise keeld

Teine „vilepuhujat“ kaitsemeede on tuletatav ERA X osa 1. peatükist, mis sisaldab töötaja ebaõiglase vallandamise keelu regulatsiooni. Regulatsiooni lühidalt kokku võttes sätestab ERA art 94 esmalt töötaja õiguse mitte langeda ebaõiglase vallandamise ohvriks. Tegemist on

²⁰⁹ E. Satyamurti, (viide 88), lk 9-10.

²¹⁰ Kuna töötaja isikliku vastutuse ja tööandja asendusvastutuse sätted pole Ühendkuningriigis veel käesolevaks hetkeks jõustunud, ei ole autoril kahjuks võimalik teoreetilise osa näitlikustamiseks tuua välja asjakohast kohtupraktikat.

üldsättega, mida „vilepuhumise“ kaasustes täpsustab ERA art 103A, mille kohaselt vallandatud töötajat käsitletakse ERA X osa mõttes ebaõiglaselt vallandatuna, kui vallandamise põhjus (juhul kui põhjuseid oli mitu, siis vallandamise peamine põhjus) oli töötaja poolt kaitstud avalikustamise tegemine. Tegemist on sättega, mis muudab eelnimetatud põhjusel läbiviidud vallandamised automaatselt ebaõiglaseks ning võimaldab „vilepuhujast“ töötajal oma õiguste kaitsmiseks esitada tööandja vastu nõudeid.²¹¹

Siinkohal sobib heaks näiteks kaanus, kus vallandamise peamiseks põhjuseks ei olnud töötajapoolne kaitstud avalikustamine. Sellist olukorda käsitleb Töökohtu 2010. aasta lahend *Schofield v Cedars Care Group Ltd*. Kaasuse asjaolude kohaselt töötas hr Schofield hooldekodus juhataja asetäitjana ning ta teavitas korduvalt hooldekodus eksisteerivatest tervishoiu ja turvalisusega seonduvatest puudujääkidest, milleks olid näiteks ebasobiv patsientide tõsteseade ning patsientidele sobimatud vanat tüüpi voodid. Töökohus leidis aga oma otsuses, et vallandamisel oli mitu põhjust ning eelnevalt tehtud kaitstud avalikustamised ei olnud hr Schofield'i vallandamise kõige olulisemateks põhjusteks, vaid omasid ainult vähetähtsat mõju. Kohus luges tõendatuks, et vallandamise peamine põhjus oli hoopis hooldekodu patsiendi kaebus, milles hr Schofield'i süüdistati kõrges vanuses patsiendi hooletusse jätmises.²¹² Seega mõnedel juhtudel on töötaja vallandamine siiski õigustatud, isegi kui isik on eelnevalt teinud kaitstud avalikustamise.

Eelnevast tulenevalt sõltub „vilepuhujat“ hagi rahuldamine ebaõiglase vallandamisega seonduvates kaasustes vallandamise täpse põhjuse või peamise põhjuse tuvastamisest. Vallandamise põhjuse sisu on Ühendkuningriigi kohtupraktika käsitletud järgnevalt: vallandamise põhjuseks on tööandjale teadaolevate faktide või uskumuste kogum, mis mõjutavad teda tegema töötaja vallandamise otsust. Seega keskendutakse vallandamise põhjuse tuvastamisel eelkõige tööandja vaimsetele otsustusprotsessidele.²¹³ Erinevalt aga töötaja kahjustavast kohtlemisest (ERA art 47B), mis tehakse kindlaks selle järgi, kas kaitstud avalikustamine oluliselt mõjutas (ehk kas tegemist oli millegi enama kui vaid triviaalse mõjutusega) „vilepuhujat“ kohtlemist tööandja poolt, tuleb art 103A puhul täpselt kindlaks teha, kas kaitstud avalikustamine oli vallandamise põhjuseks või peamiseks põhjuseks.²¹⁴

²¹¹ Kõne alla tulevaid nõudeid uuritakse lähemalt järgmises alapeatükis.

²¹² *Schofield v Cedars Care Group Ltd* [2010] ET/1400001/10.

²¹³ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 184.

²¹⁴ *Ibid.*

ERA sisaldab ka koondamisi reguleerivat erisätet (ERA art 105). Sätte eesmärgiks on keelata tööandjatel kasutada koondamist pelgalt selleks, et vabaneda rikkumisest teavitanud töötajast. Seetõttu on ebaõiglane töötajat koondada põhjusel, et viimane on eelnevalt teavitanud rikkumisest ehk teinud kaitstud avalikustamise. Autor soovib siinkohal tähelepanu juhtida faktil, et Ühendkuningriigis teostatud uuringu tulemuste kohaselt on praktikas „vilepuhujate“ hirm vallandamise ja sellega ähvardamise ees märkimisväärselt suurem, kui on tegelik „vilepühumisest“ tingitud vallandamiste arv. Nimelt enamik uuringus osalenud „vilepuhujaid“ polnud saanud juhtkonnalt mingisugust vastust rikkumisest teavitamise kohta.²¹⁵ Kuna aga eelmises alapeatükis selgus, et tööandjate kõige levinum vastus „vilepühumisele“ on siiski kahjustav kohtlemine, mis väljendub ametlike karistusmeetmete rakendamises, tulebki autori hinnagul Ühendkuningriigis senisest rohkem tähelepanu pöörata töötajate kahjustava tegevuse eest kaitsmisele. Vastasel juhul võib kujuneda välja nn „vaikimise kultuur“, kus ainult üksikud julgemad töötajad sõendavad rikkumistest teavitada. Ühendkuningriigi praktikast nähtuvalt võivad autori arvates ka Eestis „vilepühumise“ regulatsiooni jõustudes kerkida esile samasugused praktilised probleemid. Samas võib loota, et positiivse külje pealt oskab Eesti seadusandja loodavas „vilepühumise“ regulatsioonis nüüd erilist tähelepanu pöörata just selgestimõistetavate ja praktikas toimivate kahjustava kohtlemise alaste sätete väljatöötamisele. Eeskujuks võiks siin taaskord olla PIDA vastavad sätted.

„Vilepühumise“ ja sellest tingitud ebaõiglase vallandamise kaasused on olnud lähiminevikus päevakajalised ka Eestis. Esmalt saab näiteks tuua kaasuse, kus Narva linnavara- ja majandusameti direktori kohusetäitja T. Luigast püüti aastatel 2011-2012 vallandada kolm korda.²¹⁶ T. Luigas sattus tööandja ebasoosingusse pärast asutusesiseselt ja avalikult rikkumistest teavitamist. Väited rikkumistest puudutasid Narva linna munitsipaalkinnisvara ja ehitustellimuste „kättemängimist“ kindlale seltskonnale. Avaldatud informatsioon sisaldas muuhulgas asjaolu, et Narva linnavolikogu rahanduskomisjoni esimehe F. Ovsjannikovi huvisfääris olid Narva Haigla lihtmenetlusega seotud hanked. Hr Ovsjannikov kuulus ise Narva Haigla nõukogusse ning reeglina võitsid ehitushanked ühed ja samad firmad. Samuti

²¹⁵ Tegelik vallandamiste tunduvalt madalam tase võib olla tingitud sellest, et tööandjad kardavad vallandamisjärgseid PIDA alusel algatavaid kulukaid kohtuprotsesse. Siiski leiti kõnealuses uuringus, et madalamatel ametikohtadel töötavaid „vilepuhujaid“ tolereeritakse organisatsioonis ajaliselt kauem kui kõrgematel ametikohtadel töötavaid „vilepuhujaid“, kes vallandatakse tunduvalt kiiremini. See võib olla tingitud asjaolust, et kõrgemal ametikohal töötavaid isikuid peab tööandja organisatsioonile suuremaks ohuks, sest nende suhtes valitseb alateadlik ootus, et neil töötajatel jagub rohkem sihikindlust, et rikkumine paljastada. Whistleblowing: the inside story, (viide 38), lk 17-18, 22.

²¹⁶ I. Smirnov. Kohus pidas Tamara Luigase vallandamist ebaseaduslikuks, 31.07.2013. Arvutivõrgus: <http://pr.pohjarannik.ee/?p=8209>, 05.03.2011.

kritiseeris pr Luigas linnavõimu otsust anda haljasalade hooldus sisetehinguga linnale kuuluvale ettevõttele Narva Bussiveod, kes aga endale võetud kohustustega toime tulla ei suutnud, mistõttu linn oli suvel suures osas hooldamata. Avalikustamised puudutasid veel muidki probleeme, kuid fakt on see, et Narva linnavolikogu soovis avalikustamiste järgselt pr Luigase võimalikult kiiresti vallandada.²¹⁷ Pr Luigas pöördus seejärel aga halduskohtusse ning saavutas esialgse õiguskaitse korras tööle ennistamise. Lõpuks otsustas Narva linnavolikogu sihikindlast ametnikust vabaneda nõnda, et linnavara- ja majandusamet likvideeriti ning selle asemele loodi linnakeskkonna osakond.²¹⁸ Seda viimast töölt lahkumist ei hakanud pr Luigas enam edasi kaebama, kommenteerides, et ei soovi oma tegemisi farsiks muuta.²¹⁹ Nimetatud kaasus viitab selgesti „vilepuhujate“ õiguste kaitse kitsaskohtadele Eestis ja regulatsiooni kehtestamise vajalikkusele. „Vilepuhujal“ oli võimalik taotleda küll esialgse õiguskaitse korras tööle ennistamist, kuid „vilepuhumise“ regulatsiooni puudumisel puudus pr Luigasel võimalus esitada tööandja vastu näiteks ebaõiglase vallandamisega seonduv rahaline kompensatsiooni nõue²²⁰, mis Ühendkuningriigis on sellistel puhkudel väga levinud praktika.

Teiseks „vilepuhujal“ karistamise näiteks sobib Eesti Reformierakonna endise liikme S. Meikari kaasus.²²¹ Nimelt tõstas S. Meikar 22. mai 2012. a Postimehes probleemi erakondade mustast rahastamisest, tunnistades, et oli korduvalt koos mitmete teiste erakonnakaaslastega anetanud Reformierakonna kassasse raha, mis ei olnud tema oma ja mille päritolu ta ei teadnud. S. Meikari sõnul olid asjaga väidetavalt seotud ka mitmed Reformierakonna kõrgemad juhid, kelle käest ja teadmisel raha „annetamiseks“ saadi.²²² „Vilepuhumise“ tulemusena visati hr Meikar 24. oktoobril 2012 erakonnast välja.²²³ Erakonna selline otsus tekitas ajakirjanduses valdavalt hukkamõistu ning ka ühingu Korruptsioonivaba

²¹⁷ K. Brinkmann. Narva vallandas kahtlastele tehingutele tähelepanu juhtinud ametniku, 09.01.2012. Arvutivõrgus: <http://www.aripaev.ee/article/2012/1/9/narva-vallandas-kahtlastele-tehingutele-tahelepanu-juhtinud-ametniku>, 05.03.2014.

²¹⁸ H. Rudi. Narva kaotab ametnikust vabanemiseks ameti. 23.05.2012. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/851558/narva-kaotab-ametnikust-vabanemiseks-ameti>, 05.03.2014.

²¹⁹ I. Smirnov, (viide 217).

²²⁰ Ebaõiglasest vallandamisest tulenevaid kompensatsiooninõudeid käsitleb autor lähemalt alapeatükis 4.2.3.

²²¹ Kuigi erakonnast „vilepuhumise“ tõttu väljaheitmine ei seonu otseselt töösuhetes asetleidva „vilepuhumisega“ ja sellest tingitud ebaõiglase vallandamisega, on autori hinnangul tegemist siiski sisuliselt sarnase kaasusega, mis toob taas ilmekalt välja „vilepuhujate“ õiguste kaitse kitsaskohad Eestis.

²²² S. Meikar. Silver Meikar: erakondade rahastamisest. Ausalt, 22.05.2012. Arvutivõrgus: <http://arvamus.postimees.ee/849254/silver-meikar-erakondade-rahastamisest-ausalt>, 06.03.2014.

²²³ V. Koorits, R. Vesioja. Mitu reformierakondlast astusid Meikari väljaviskamise pärast erakonnast välja, 24.10.2012. Arvutivõrgus: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/mitu-reformierakondlast-astusid-meikari-valjaviskamise-parast-erakonnast-valja.d?id=65159422>, 06.03.2014.

Eesti tollaegne juht Asso Prii leidis, et: „See, kuidas Reformierakond on praegu toimetanud ja erakonnasisene „vilepuhuja“ on risti löödud, saadab kummalise signaali.“²²⁴

Seega on selge, et rikkumistest teavitamine ja sellega seonduv „vilepuhuja“ vallandamine on aktuaalne teema ka Eestis. Kuigi autori käsutuses pole statistikat, kui sagedased on „vilepühumisest“ tingitud vallandamised Eestis, võib üsna hiljuti aset leidnud T.Luigase ja S. Meikari kaasuste valguses tõdeda, et probleem on kahtlemata olemas. Kehtiv Eesti TLS § 87 sätestab, et töölepingu võib erakorraliselt üles öelda üksnes TLS-s ettenähtud mõjuval põhjusel. TLS § 88 lg 1 p 8 kohaselt on töölepingu erakorraliselt ülesütlemiseks mõjuvaks põhjuseks muuhulgas töötajapoolne saladuse hoidmise kohustuse rikkumine. Praktikas on tööandjal Eestis ilmselt üsna lihtne panna „vilepuhujale“ süüks saladuse hoidmise kohustuse rikkumist ning sellel ettekäändel tööleping erakorraliselt üles öelda. Samuti ei leia „vilepuhuja“ Eestis kaitset ka TLS § 92 lõike 1 punktides 1-6 sätestatud töölepingu ülesütlemise piirangutest, sest rikkumise avalikustamise tõttu töölepingu ülesütlemise keeldu seadus ei sätesta.

Veelgi enam – sotsiaalministeeriumi poolt 2013. aastal koostatud töölepingu seaduse selgitustes rõhutatakse, et tööleping kehtib edasi üksnes siis, kui sellega on nõus mõlemad pooled. Kui näiteks tööandjal puudub soov töösuhet jätkata, siis loetakse lepingu tema avalduse alusel lõppenuks isegi juhul, kui leidis tuvastamist, et tööandjal puudus seaduslik alus töölepingu ülesütlemiseks.²²⁵ Eeltoodust nähtuvalt on „vilepuhujad“ Eesti õiguskorras jäetud praktiliselt ilma igasuguse kaitseta ebaõiglase vallandamise eest. Kuna „vilepühumise“ regulatsiooni loomist pole veel lähitulevikus ette näha, siis võiks alternatiivselt kaaluda „vilepuhuja“ ebaõiglast vallandamist keelava sätte lisamist TLS-i § 92 lõikes 1 sätestatud töölepingu ülesütlemise piirangute loetellu. Samas tooks selline TLS muudatus „vilepühumise“ regulatsiooni puudumisel kaasa ohu, et ebaõiglase vallandamise keeldu hakkavad kuritarvitama ka „vilepuhujad“, kelle avalikustamised ei vasta näiteks avaliku huvi olemasolu kriteeriumile, mistõttu saaksid TLS-i kaitsele tugineda ka „vilepuhujad, kelle avalikustamine ei kvalifitseeru kaitstud avalikustamiseks. Seega tuleb taaskord rõhutada, et „vilepühumise“ regulatsiooni võimalikult kiire väljatöötamine Eestis oleks autori hinnangul kõige õigem lahendus.

²²⁴ P. Luts. Asso Prii: sõnumitooja hukkamine võimuerakonna poolt on kummastav. 26.10.2012. Arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/v/eesti/728c509f-1540-4f6f-b49e-242eaadddd80>, 06.03.2014.

²²⁵ E. Käärats jt (koost), (viide 46), lk 173.

4.2 Kahjustavast kohtlemisest tulenevad kompensatsiooninõuded

Olukorras, kus „vilepuhujast“ töötaja on kaitstud avalikustamise tegemise järgselt langenud tööandjapoolse kahjustava kohtlemise ohvriks, saab ta PIDA alusel esitada oma õiguste kaitsmiseks hagi Töökohtusse.²²⁶ Ühendkuningriigi ERA art 48 lg 3a kohaselt tuleb siiski meeles pidada, et hagi on reeglina võimalik esitada 3 kuu jooksul alates kahjustava tegevuse või tegevusetuse toimumisest. Kuna tegemist on küllaltki lühikese nõuete aegumistähtajaga, mis võib mõnel juhul osutada „vilepuhujate“ suhtes äärmiselt ebaõiglaseks, näeb sama sätte lg 3b alternatiivselt ette hagi esitamiseks muu aegumistähtaja, mida kohus peab kaasuse asjaolud arvestades mõistlikuks. Kohtul peab tekkima lg 3b kohaselt seejuures veendumus, et antud olukorras ei olnud mõistlikult võttes teostatav hagi esitamine 3-kuulise aegumistähtaja jooksul. Arvestades seda, et paljud „vilepuhujad“ ei pruugi olla kahjustava kohtlemise järgselt teadlikud oma õigusest esitada hagi vaid 3-kuulise aegumistähtaja jooksul, on kohtutele kaalutusõiguse jätmise aegumistähtaja määramisel põhjendatud samm, mis aitab kokkuvõttes paremini kaitsta „vilepuhujate“ õigusi.

Kahjustava kohtlemise nõuete esitamist reguleerib ERA art 49 lg 1, mille kohaselt juhul, kui art 48 alusel esitatud töötaja hagi on põhjendatud, peab kohus seda deklareerima ning võib määrata hagejale rahalise kompensatsiooni tööandja tegevuse või tegevusetuse eest. Tööandjalt väljamõistetava kompensatsiooni suuruse otsustab kohus kõiki asjaolusid arvesse võttes oma õiglasel äranägemisel. Seejuures tuleb arvesse võtta esiteks rikkumise iseloomu, millega kaebus seondub, ja teiseks igasugust kahju, mis on põhjustatud tööandja tegevusest või tegevusetusest, millega rikuti töötaja õigusi (art 49 lg 2). Art 49 lg 3 täpsustab, et kahju suuruse kindlaksmääramisel arvestatakse esmalt igasuguseid mõistlikke kulutusi, mis hagejale seoses tööandja kahjustava tegevuse või tegevusetusega kaasnesid. Samuti tuleb kahjude hulka arvata igasugune kasu saamise kaotus, mida „vilepuhujast“ töötaja oleks mõistlikult võttes saanud oodata, kui tööandja kahjustavat tegevust või tegevusetust ei oleks esinenud.

Erinevalt ebaõiglase vallandamise kaasustest esineb olulise rahalise kahju tekkimist „vilepuhujate“ kahjustamisega seonduvates kaasustes märgatavalt harvem. Põhjus peitub selles, et need kahjustamised seonduvad enamikel juhtudest ajaperioodiga, mil töötaja oli veel teda kahjustanud tööandjaga töösuhetes. Siiski võib mõnikord ka „vilepuhujate“ kahjustamisega

²²⁶ D. Pyper, (viide 2), lk 9.

seonduvates kaasustes ette tulla märkmisväärseid rahalisi kahjusid. Näiteks võivad rahalised kahjud tuleneda sellest, et kahjustamine mõjutab negatiivselt „vilepuhujale“ rahaliste preemiate maksmist, edutamisevõimalusi kõrgemale ametikohale või tööandja koostab sihilikult negatiivse sisuga soovituskirja, mille tõttu töötaja jääb ilma mõnest teisest töökohast. Oluline on veel rõhutada, et „vilepuhujate“ kahjustamise sätete alusel on Ühendkuningriigi kohtupraktika järgi võimalik lisahüvitistena nõuda muuhulgas nii tunnete riivamisest (*injury to feelings*) tekkinud kui ka isiku olemusega (*personal injury*) seonduvate traumade tõttu põhjustatud mittevaralist kahju.²²⁷ Tegemist on olulise erisusega Eesti ja Ühendkuningriigi õigussüsteemides, sest Eesti kehtiv õigus „vilepuhujal“ kahjustava kohtlemise eest rahalise hüvitise nõudmist ei võimalda. Teoreetiliselt võiks „vilepuhujatel“ Eestis küll olla võimalus nõuda kahjustava kohtlemise eest hüvitist näiteks võrdse kohtlemise seaduse (VõrdKS)²²⁸ alusel, mis sätestab diskrimineerimiskeelu muuhulgas töösuhetes, kuid VõrdKS § 1 lg 1 ei nimeta diskrimineerimise alusena siiski töötaja „vilepühumist“. Selleks, et võimalikult paljud töötajad julgeksid rikkumistest teavitada, tuleb ka Eestis seaduse tasandil luua võimalikult head garantiid nõudmaks „vilepuhujate“ kahjustava kohtlemise eest hüvitist. Seetõttu on kahjustava kohtlemise eest rahaliste kompensatsiooninõuete esitamise võimaldamine ja sellekohaste sätte lisamine Eesti „vilepühumise“ regulatsiooni (või enim nimetatud regulatsiooni loomist alternatiivselt ka VõrdKS-i²²⁹) autori hinnangul hädavajalik.

Ühendkuningriigis on tunnete riivamisest tekkinud kahju „vilepuhujal“ võimalik nõuda ainult seoses tema kahjustamisega töösuhete jätkudes, mitte aga ebaõiglase vallandamisega seonduvates kaasustes. Kuigi olemuselt on tunnete riivamise (ängistuse, alanduse, frustratsiooni jne põhjustamine) ümberarvestamine rahalisse vääringsusse olemuselt vägagi subjektiivne, peavad töökohtud seda olemasolevate tõendite pinnalt siiski suutma teha. Üldised kaalutlused kahjutasude määramiseks tulenevad 1997. aasta lahendist *Armitage, Marsden and HM Prison Service v Johnson*, milles kohus nimetas, et kompensatsiooni määramisel tuleb muuhulgas lähtuda järgnevatest asjaoludest. Esiteks ei tohi nõrdimustunne kompensatsiooni suurust mõjutada. Teiseks peaks hüvitis tunnete riivamise eest jääma samasse suurusjärku isiku vigastamise kompensatsiooninõuetega. Kolmandaks peaksid

²²⁷ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 207-212.

²²⁸ Võrdse kohtlemise seadus. – RT I 2008, 56, 315; RT I, 06.07.2012, 22.

²²⁹ Siinkohal on oluline rõhutada, et enne rahalise kompensatsiooninõude esitamist võimaldava sätte lisamist VõrdKS-i tuleks autori arvates kindlasti sätestada ka kaitstud avalikustamise tegemise kriteeriumid, sest vastasel juhul võivad mõned töötajad asuda kompensatsiooninõuete esitamise võimalust kuritarvitama isiklikes huvides. Õigusselguse tagamise huvides tuleks eraldisesvates õigusaktides sisalduvate „vilepühumise“ sätete kehtestamist siiski vältida ning töötada kohe välja „vilepühumise“ terviklik regulatsioon.

kohtud hüvitise suuruse määramisel lähtuma ka elukallidusest, ostujõu suurusest ja isikute sissetulekutest. Hagejal ehk kahjustatud isikul lasub seejuures kohustus tõendada, et tunnete kahjustamine tekkis kaitstud avalikustamise tulemusena, misjärel on kohtul võimalik hinnata tunnete kahjustamise ulatust.²³⁰

Kahjustavast kohtlemisest tulenevad kompensatsiooninõuded aitavad seega tagada „vilepuhujate“ õiguste kaitset juba siis, kui pooltevaheline töösuhe pole lõppenud, kuid „vilepuhujat“ langeb kahjustava kohtlemise ohvriks. Tegemist on tähtsa õiguskaitsevahendiga, sest nagu selgus alapeatükist 4.1.1, on „vilepuhujat“ kahjustav kohtlemine Ühendkuningriigis palju rohkem levinud kui tegelikult aset leidvad vallandamised. „Vilepuhujatel“ peab olema võimalus nõuda mõistlikus ulatuses rahalist hüvitist kahjustava kohtlemise ohvriks langemisel, vastasel juhul süveneks nn vaikimise kultuur töösuhetes ja hirm rikkumistest teavitada. Kompensatsiooninõuded peaksid samuti distsiplineerima tööandjaid ja kaastöötajaid mitte toime panema kahjustavat kohtlemist. Kuigi kompensatsiooni määramine sellistes kaasustes on olemuselt vägagi subjektiivne ning kohus määrab hüvitise oma õiglasel äranägemisel, tuleb seda tolereerida. Teatavasti riskivad „vilepuhujad“ rikkumisest teavitamisel nii oma karjääriga, mida saab mõõta otsese varalise kahjuna kui ka isikliku tervise kahjustamisega, mis moodustab mittevaralise kahju. Seetõttu on igati põhjendatud, et neil on „vilepuhumise“ regulatsiooni alusel vähemalt võimalus nõuda kahjustava kohtlemise keeldu rikkunud tööandjalt või kaastöötajatelt õiglasel ulatuses rahalist kompensatsiooni. Kuna Eestis puudub „vilepuhujatel“ praegu praktiliselt igasugune õiguslik kaitse tööandja ja kaastöötajate kahjustava kohtlemise eest, peaks eelnevalt nimetatud põhjustel kahjustava kohtlemise keeld ja selle rikkumisel kompensatsiooninõuete esitamise võimalus olema Eesti tulevase „vilepuhumise“ regulatsiooni üheks alustalaks.

4.3 Ebaõiglasest vallandamisest tulenevad nõuded

4.3.1 Tööle ennistamise nõue

Käesoleva töö alapeatükis 4.1.2 käsitles autor lähemalt ebaõiglase vallandamise olemust ja selle keeldu Ühendkuningriigi töösuhetes. Juhul, kui kohus tuvastab, et „vilepuhujast“ töötaja on vallandatud ebaõiglaselt, on viimasel PIDA-ga ERA-sse sisseviidud täienduste kohaselt võimalik valida kahe erineva õiguskaitsevahendi kasutamise vahel: nõuda tööle ennistamist

²³⁰ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 207, 209-210.

(*reinstatement* või *re-engagement*) või esitada ebaõiglasest vallandamisest tuleneva rahalise kompensatsiooni nõude (*compensatory award*).²³¹ Mainimist väärrib siinkohal asjaolu, et ebaõiglase vallandamisega seonduvate nõuete esitamiseks on Ühendkuningriigis vajalik ka kvalifitseeriva tööperioodi täitmine, mille kohaselt peab „vilepuhujat“ olema tööandja juures töötanud katkematult vähemalt kaks aastat. Enne 6. aprilli 2012 tööle asunud isikutele kehtib siiski üheaastane kvalifitseeriv periood.²³² Esmalt vaatleme lähemalt „vilepuhujat“ võimalusi esitada oma õiguste kaitseks tööle ennistamise nõue.

Kui Töökohus leiab, et hagi esitamise alused on piisavalt põhjendatud, lasub kohtul kohustus esmalt selgitada, et ERA art 113 alusel on töötajal võimalik esitada tööle ennistamise nõue ning teiseks peab kohus nimetama selle nõude esitamiseks vajalikud eeldused. Samuti peab kohus küsima, kas „vilepuhujat“ üldse soovib ennistamisnõude esitamist (ERA art 112 lg 1 ja lg 2). Jaatava vastuse korral on kohtul õigus teha tööle ennistamise otsus ERA art 113 alusel. Eelnimetatud otsuse tegemata jätmisel on peab kohus alternatiivselt tegema töötaja või teenistuja ebaõiglase vallandamise eest rahalise kompensatsiooni väljamõistmise otsuse (ERA art 112 lg 4).²³³

Tuleb märkida, et tööle ennistamise otsus on siinkohal üldmõiste, mis hõlmab selle kahte alaliiki – vanale töökohale ennistamist samadel lepingutingimustel (*reinstatement*) või tööandjalt mõne muu töökoha saamist (*re-engagement*).²³⁴ Esiteks on „vilepuhujast“ töötajal võimalik ERA art 114 alusel esitada tööandja vastu vanale töökohale ennistamise nõue. Juhul, kui kohus teeb vastavasisulise otsuse vanale töökohale ennistamiseks, on tööandja ERA 114 lg 1 kohaselt kohustatud kohtlema hagejat nii nagu tema vallandamist poleks toimunud. Kui kohus aga leiab, et vanale töökohale ennistamine pole kaasuse asjaolude kohaselt võimalik ja teostatav, tuleb kohtul kaaluda, kas endiselt tööandjalt saaks nõuda mõne muu töökoha andmist „vilepuhujale“.²³⁵ Tehtud otsuses saab kohus ERA art 115 lg 1 kohaselt ka täpsustada, kas vallandatud töötaja peab tööle tagasi võtma tema senine tööandja, selle õigusjärglane või samasse kontserni kuuluv tütarettevõte. Seejuures peavad uue tööga

²³¹ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 198-204.

²³² M. Winthrop. Unfair dismissal. Arvutivõrgus: <http://www.xperthr.co.uk/employment-law-manual/unfair-dismissal/20428/>, 11.03.2014.

²³³ Kompensatsiooni saamise õigust käsitleb autor lähemalt järgnevas alapeatükis.

²³⁴ N. Cunningham, M. Reed. Reinstatement and re-engagement, 19.12.2007. Arvutivõrgus: <http://etclaims.co.uk/2007/12/reinstatement-and-re-engagement/>, 11.03.2014.

²³⁵ T. Bammi. Employment Tribunal reinstatement and re-engagement orders for unfair dismissal, 10.12.2012. Arvutivõrgus: <https://www.lyonsdavidson.co.uk/news/3668/employment-tribunal-reinstatement-and-re-engagement-orders-for-unfairly-dismissed-employees>, 11.03.2014.

kaasnevad töökohustused olema sarnased vallandamiseelsete töökohustustega. ERA art 115 lõikest 1 tulenevalt võib kohus asjaolusid kaaludes ka otsustada, et lubab tööandjal pakkuda hagejale mõnda muud sobivat tööd.

ERA art 116 lg 1 kohaselt peab kohus seega esmalt kaaluma vanale töökohale ennistamise võimalikkust. Vastavasisulise kaalutusotsuse tegemisel peab kohus aga arvesse võtma ERA art 116 lg 1a – lg 1c loetletud asjaolusid. Esmalt, tuleb selgeks teha, kas hageja ise soovib tööle ennistamist. Teiseks on vajalik hinnata, kas tööandja jaoks on ennistamine võimalik ja teostatav. Kolmandaks, juhul kui hageja on ise oma tegevusega põhjustanud vallandamise või mingis ulatuses vallandamisele kaasa aitanud, tuleb kohtul hinnata, kas vanale töökohale ennistamise nõudmine on tööandja suhtes õiglane. ERA art 116 lg 2 sätestab, et juhul, kui kohus loetletud asjaolude alusel otsustab, et „vilepuhujat“ ennistamine vanale töökohale pole võimalik või põhjendatud, tuleb kaaluda mõne muu töökoha pakkumise otsuse tegemist. endise tööandja suhtes.

Muu töökoha pakkumise otsuse tegemisel tuleb ERA art 116 lg 3a järgi esmalt arvesse võtta hageja vastavasisulisi soove, mis sellise otsuse tegemisega seonduvad. Sama sätte lg 3b kohaselt tuleb hinnata, kas tööandjal (või tema õigusjärgsel/tütarettevõttel) on muu töökoha pakkumine sellise otsuse alusel üldiselt võimalik ja teostatav. Viimasena sätestab sama sätte lg 3c, et juhul, kui hageja on ise oma tegevusega põhjustanud vallandamise või mingis ulatuses vallandamisele kaasa aitanud, tuleb kohtul hinnata, kas tööandja kohustamine „vilepuhujale“ mõne muu töökoha pakkumiseks on tööandja suhtes õiglane. Nagu näha, siis on nii vanale töökohale ennistamise kui ka muu töökoha pakkumise otsuse tegemise kriteeriumid sisuliselt samad. Tegemist ei ole siiski ammendava loeteluga, kuna kohtutel lasub siin lai kaalutusõigus ka muude asjakohaste faktorite arvessevõtmisel.²³⁶ Mõlema õiguskaitsevahendi puhul tuleb aga märkida, et praktikas kasutatakse neid väga harva. Põhjus peitub ilmselt selles, et „vilepuhujad“ ei soovi tihti minna tagasi tööle ettevõttesse või avaliku sektori asutusse, kus neid on „vilepühumise“ tõttu eelnevalt halvasti koheldud. Otsustamaks, kas tööle ennistamise määrus on ka tegelikkuses jõustatav, tuleb kohtutel seega hinnata reaalsel situatsiooni tööandja ja „vilepuhujat“ vahelistes suhetes.²³⁷

²³⁶ T. Bammi, (viide 235).

²³⁷ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 199.

Eelneva jutu näitlikustamiseks võiks välja tuua EAT 2013. a lahendi *Oasis Community Learning v Wolff*, kus kohtul tuli hinnata, kas töötaja tööle ennistamine on võimalik. Asjaolude kohaselt vallandas tööandja hr Wolff'i, kes töötas õpetajana, pärast arvukaid tema kohta saadetud kaebusi, mis puudutasid tema töömeetodeid raskesti kasvatatavate õpilastega tegelemisel. Töökohus leidis, et vallandamise osas esines mitmeid puudujääke ning kokkuvõttes oli tegemist ebaõiglase vallandamisega. Töökohus otsustas, et hr Wolff tuleb tööle ennistada sama tööandja juurde, kuid riigi teises osas asuvasse kooli. Tööandja esitas selle peale EAT-le apellatsiooni, milles väitis, et hr Wolff oli kaastöötajaid, sealhulgas personaliosakonda ja tegevdirektorit, korduvalt ründanud agressiivse kirjavahetusega ja solvavate süüdistusetga sellisel määral, et tööle ennistamine oleks praktikas teostamatu. EAT jättis aga tööandja apellatsiooni rahuldamata, lisades, et hr Wolff'i varasemalt esitatud süüdistused kolleegide vastu ei oma mõju tema suhetele 200 miili eemal asuvas koolis töötavate kolleegidega, seda isegi juhul, kui ta oli asjaolude kohaselt solvanud mitmeid organisatsiooni keskseid funktsioone täitvaid kolleege.²³⁸ Lahendi õppetunniks võiks olla see, et mitmes erinevas piirkonnas tegutsevate organisatsioonide jaoks on töötaja tööle ennistamine kohtu hinnangul teostatav ja seda isegi juhtudel, kui töötaja pole seda otsesõnu hagin nõudnud (tööle ennistamisega peab töötaja siiski nõus olema) ning kui asjaolud, sealhulgas töötaja käitumine, selleks tegelikult alust ei annaks.

Kuigi „vilepuhujast“ töötajale ei pruugi endise tööandja juurde naasmine olla kuigivõrd meeltemööda, tasub siiski meeles pidada, et tööle ennistamise otsust tehes on kohtul lisaks õigus tagasiulatuvalt ja täies ulatuses mõista välja töötasust ja muudest hüvedest ilmajäämine alates vallandamise hetkest kuni kohtuotsuse jõustumise päevani.²³⁹ Tähtis on rõhutada, et Ühendkuningriigi õigussüsteemis puudub ebaõiglase vallandamise hagide esitamisel seadusjärgne piirmäär väljamõistetavate rahalise hüvitiste osas (ERA art 124 lg 3). Seega sõltuvad hüvitiste suurus otseselt vallandatud töötaja sissetuleku suuruselt ning võivad sõltuvalt tema töö- ja lisatasude suuruselt kujuneda tööandjale märkimisväärselt suureks väljaminekaks. See aga peaks omakorda sundima tööandjaid kaitstud avalikustamise teinud „vilepuhujate“ vallandamist põhjalikumalt kaaluma.²⁴⁰

²³⁸ *Oasis Community Learning v Wolff* [2012] UKEAT/0364/12/MC.

²³⁹ N. Cunningham, M. Reed, (viide 234).

²⁴⁰ Samas tuleb tõdeda, et kohtud peavad vallandamise ja tööle ennistamise vahelise perioodi eest väljamõistetavalt hüvitiselt ERA art 114 lg 4 alusel maha arvestama järgnevad maksed: a) töötasu, mis on töötajale makstud lepingu ülesütlemise kohustusliku etteteatamise tähtaja eest (wages in lieu of notice) ja ex gratia maksed ehk tööandja poolt vabatahtlikult tehtud maksed alates lepingu lõpetamisest kuni tööle ennistamiseni; b) samal perioodil mõnelt muult tööandjalt saadud maksed; c) mistahes muud kasud, mis on

Kuigi tööle ennistamise õiguskaitsevahendit kasutatakse Ühendkuningriigis reaalses elus üsna harva, tuleb siiski nentida, et tegemist on tähtsa „vilepuhujate“ õiguseid kaitsva meetmega. Nimelt võib tööle ennistamise nõude esitamine autori hinnangul aidata kaasa töötajale sobiva kompromissi saavutamisele juba enne kohtuotsuse tegemist, sest tõenäoliselt ei ole enamik tööandjad „vilepuhujast“ töötaja tööle ennistamisest kuigivõrd huvitatud ning on seetõttu valmis sõlmima pigem kompromissi. Teiseks on töösuhte ennistamise õiguskaitsevahendi kasutamine „vilepuhujale“ kasulik juba ülalnimetatud põhjusel, et kohtud saavad sellise nõude esitamisel tagasiulatuvalt ja täies ulatuses mõista välja töötaja sissetuleku ja muude hüvede kaotuse alates vallandamise hetkest kuni kohtuotsuse jõustumise päevani.

Ebaõiglaselt vallandatud „vilepuhujaid“ on teoreetiliselt ka Eestis kohtutel võimalik tööle ennistada ja lisaks saab töötaja TLS § 108 alusel nõuda kahju hüvitamist. Nimelt on TLS § 104 lg 1 kohaselt seadusest tuleneva aluseta töölepingu ülesütlemine tühine. Seejuures sätestab TLS § 105 lg 1 „vilepuhujate“ õiguse esitada kohtule hagi või töövaidluskomisjonile avaldus ülesütlemise tühisuse tuvastamiseks. Juhul, kui kohus või töövaidluskomisjon tuvastab, et töölepingu ülesütlemine on seadusest tuleneva aluse puudumise või vastuolu tõttu hea usu põhimõttega tühistatud, loetakse, et leping ei ole ülesütlemisega lõppenud (TLS § 107 lg 1). „Vilepuhumise“ regulatsiooni puudumisel võib praktikas tööle ennistamise nõuete rahuldamist aga Eestis takistada esmalt asjaolu, et tööandja saab põhjendada töölepingu ülesütlemist muuhulgas TLS § 88 lg 1 p-st 8 tuleneva seadusliku aluse olemasoluga, mille kohaselt „vilepuhujast“ töötaja on toime pannud saladuse hoidmise kohustuse rikkumise. Eelnev viitab taaskord vajadusele luua ka Eestis „vilepuhujate“ õiguseid kaitsev terviklik regulatsioon.

Teiseks tuleb rõhutada juba alapeatükis 4.1.3 väljatoodud asjaolu, et TLS § 107 lg 2 mõttest tulenevalt kehtib tööleping edasi üksnes siis, kui sellega on nõus mõlemad pooled. Kui aga näiteks tööandjal puudub soov töösuhet jätkata, siis loetakse leping tema avalduse alusel lõppenuks ka juhul, kui tööandjal puudus seaduslik alus töölepingu ülesütlemiseks. Seega sõltub tööle ennistamine ehk töösuhte jätkumine praktikas hoopis tööandja soovist ja otsusest.²⁴¹ Võrreldes Ühendkuningriigiga, kus töösuhte ennistamine on kohtu kaalutusotsus, sõltub „vilepuhujate“ tööle ennistamine Eestis seega täielikult tööandja soovist töösuhet jätkata.

kohtu arvates asjakohased. Sellised mahaarvamised on autori hinnangul õiglased, sest töötaja ei tohiks vallandamise järgselt sattuda ka paremasse varanduslikku seisukorda kui töösuhte jätkumisel.

²⁴¹ E. Käärats jt (koost), (viide 46), lk 173.

Praktikas pole tõenäoliselt enamik tööandjaid „vilepuhujaga“ töösuhte jätkamisest huvitatud ning seega on „vilepuhujate“ tööle ennistamine Eestis „vilepuhmise“ regulatsiooni puudumisel pigem teoreetiline võimalus. Töösuhte jätkumise ehk tööle ennistamise muudab veelgi ebatõenäolisemaks asjaolu, et pärast töölepingu õigusvastase ülesütlemise tuvastamist ja tööle ennistamist on töötajal TLS § 108 alusel õigus nõuda kahju hüvitamist, eelkõige saamata jäänud töötasu. „Vilepuhujale“ kahju hüvitamine pole praktikas aga kindlasti enamike tööandjate huvides.

4.3.2 Kompensatsiooninõuded

Olukorras, kus kohus ei tee ERA art 113 alusel töösuhte ennistamise otsust, on „vilepuhujast“ töötajal viimasena võimalik kasutada õiguskaitsevahendit, milleks on ebaõiglasest vallandamisest tulenev rahalise kompensatsiooni nõue.²⁴² Kõnealuse õiguskaitsevahendi kohaldamine tuleb kõne alla juhtudel, kui tööandjal pole võimalik enam vallandatud töötajale endist või muud sobivat töökohta pakkuda, või kui pooled on kaotanud üksteise suhtes igasuguse usalduse. Võrreldes tööle ennistamise nõuetega on kompensatsiooninõuete esitamine tunduvalt sagedasem.²⁴³ Autori arvates võib selle põhjuseks pidada asjaolu, et sageli on töösuhte pooled vallandamise hetkeks kaotanud üksteise suhtes usalduse ning ei pea ennistamist enam praktikas toimivaks lahenduseks. Ilmselt ei ole antud olukord teistsugune ka Eestis.

Rahalise kompensatsiooni suurus arvutatakse seejuures välja ERA artiklite 118-126 alusel. ERA art 118 lõikest 1 selgub, et väljamõistetav rahaline kompensatsioon jaguneb omakorda kaheks: esiteks põhihüvitis (*basic award*), mis arvutatakse välja ERA artiklite 119, 122 ja 126 alusel ja teiseks kompenseeriv hüvitis (*compensatory award*), mille väljaarvestamine toimub ERA artiklite 123, 124, 124A ja 126 järgi. Põhihüvitise suuruse arvutamisel võetakse aluseks töösuhte kestuse pikkus, arvestatakse tagasiulatuvalt tööl oldud aastate koguarv, misjärel leitakse asjakohane põhihüvitise summa töötatud aastate eest (ERA art 119 lg 1a – lg 1c). Eelnevalt mainitud asjakohaseks põhihüvitise summaks on 1,5 nädala töötasu iga töötatud aasta eest, kui töötaja oli vähemalt 41-aastane, 1 nädala töötasu iga töötatud aasta eest, mil

²⁴² M. Winthrop, (viide 232).

²⁴³ What are employees entitled to receive for unfair dismissal? Pinsent Masons, august 2011. Arvutivõrgus: <http://www.out-law.com/en/topics/employment/termination/what-are-employees-entitled-to-receive-for-unfair-dismissal/>, 12.03.2014.

töötaja oli vähemalt 22-aastane ning poole nädala töötasu eelnevalt nimetamata juhtudel (ERA art 119 lg 2a- lg 2c).²⁴⁴

Siiski on kohtutel võimalik väljamõistetavatelt põhihüvitistelt teha teatud juhtudel mitmeid mahaarvamisi. ERA art 121 lg 1 sätestab nimelt, et kohus peab õiglasel ja põhjendatud ulatuses tegema põhihüvitiselt mahaarvamisi, kui vallandatud töötaja on põhjendamatult keeldunud tööandja pakkumisest, millega nõustumise korral oleks toimunud tööle ennistamine sellistel tingimustel, nagu vallandamist polekski toimunud. Samuti peab kohus väljamõistetavat hüvitist õiglasel ulatuses vähendama, kui kohtu arvates on töötaja mistahes vallandamiseelne käitumine olnud olemuselt selline, et väärrib põhihüvitise vähendamist (ERA art 122 lg 2). Peale selle on kohus muuhulgas kohustatud ERA art 122 lg 3A järgi vähendama põhihüvitist õiglasel ulatuses juhtudel, mil töötaja on vallandamise eest juba saanud tööandjalt mistahes summas hüvitise. Kuigi Ühendkuningriigi ERA sätestab põhihüvitise arvestamiseks kindlad reeglid, on väljamõistetava põhihüvitise summa kokkuvõttes ikkagi kohtute kaalutusõiguse teostamise tulemus. Samas on selge, et põhihüvitise suurus ei pruugi praktikas olla „vilepuhuja“ jaoks kuigivõrd rahuldust pakkuv, võrreldes temale tegelikult osaks saanud varalise ja mittevaralise kahju suurusega. Seetõttu näeb ERA ette ka „vilepuhujale“ kompenseeriva hüvitise määramise võimaluse.

Rahalise kompensatsiooni teise alaliigi – kompenseeriva hüvitise – määramise põhimõtted sätestab aga ERA art 123 lg 1. Erinevalt põhihüvitisest, mis arvutatakse välja kindlate seaduses sätestatud määrade järgi, selgub ERA artiklist 123 lg 1, et kompenseeriva hüvitise suuruse määramine töötaja finantsseisundit puudutava kahjude eest on kohtu kaalutusotsus. Selle hüvitise määramisel võetakse arvesse hagejale vallandamise järgselt tekkinud kahjusid sellises ulatuses, milles neid kahjusid on võimalik omistada tööandjale ja temapoolsele tegevusele. Sama sätte lg 2 sätestab, et lõikes 1 viidatud kahju sisaldab ka mistahes kulusid, mis mõistlikult võttes hagejale vallandamisega seoses kaasnesid ja igasuguse kasu saamise võimaluse kaotust, mida töötaja oleks mõistlikult võttes saanud, kui teda poleks vallandatud. Kui aga kohus peaks leidma, et „vilepuhujast“ töötaja vallandamise oli mistahes ulatuses tinginud töötaja enda käitumine, võib kompenseerivat hüvitist, sarnaselt põhihüvitisega,

²⁴⁴ Seega on näiteks töötajal, kes asus organisatsiooni X tööle 35-aastaselt, tema töötasu oli 400 naela nädalas ning töötaja oli ebaõiglasel vallandamise hetkeks tööl olnud 4 aastat, õigus põhihüvitisele summas 4x400 naela ehk 1600 naela.

vähendada ulatuses, mida kohus peab asjaolusid arvestades õiglaseks ja põhjendatuks (ERA art 123 lg 6).

Tähtis on rõhutada, et kui töötaja vallandamise põhjus (või mitme põhjuse olemasolul peamine põhjus) on kaitstud avalikustamine, puudub kompenseeriva hüvitise väljamõistmisel ülemine piirmäär (ERA art 124 lg 1A). Piirmäära puudumine teeb seega võimalikuks väga suurte kompenseerivate hüvitiste väljamõistmise „vilepuhumise“ kaasustes. Kuna „vilepuhujatest“ töötajatel on arvukatel juhtudel õnnestunud kohut veenda, et „vilepuhumise“ tõttu on neil edaspidi senisel tegevusalal väga raske kui mitte võimatu tööd leida või tööd teha, on rahaliste kaotuste eest suurte kompenseerivate hüvitiste väljamõistmine Ühendkuningriigis üsna sage praktika.²⁴⁵ Näiteks Töökohtu 2000. aasta otsuses *Fernandes v Netcom Consultants UK Ltd* mõistis kohus 58-aastasele „vilepuhujast“ finantsjuhile kompenseeriva hüvitise summas 293 441 naela, mis sisaldas 6 aasta sissetuleku kaotust kuni hr Fernandez'i pensioniea saabumiseni. Kohus põhjendas seda asjaoluga, et hr Fernandez'il pole „vilepuhumise“ tõttu tulevikus tõenäoliselt lootust enam sarnast tööd leida.²⁴⁶

Välja võib tuua ka fakti, et PIDA kehtestamise järgsel esimesel kolmel aastal oli keskmise väljamõistetud rahalise kompensatsiooni suurus 107 117 naela.²⁴⁷ Väljamõistetavad kompenseerivad hüvitised võivad osutada eelnevalt nimetatud keskmisest kompensatsioonist aga kordades suuremaks. Näiteks 2013. aastal tegi Ühenkuningriigi töökohus *Best v Medical Marketing International Group plc* kaasuses rekordsuure kompensatsiooni väljamõistmise otsuse summas 3,4 miljonit naela.²⁴⁸ Kompensatsiooni määramine maksimummääras oli

²⁴⁵ J. Bowers QC jt (koost), (viide 93), lk 201.

²⁴⁶ *Fernandes v Netcom Consultants UK Ltd* [2000] ET Case No 22000060/00.

²⁴⁷ R. Calland, G. Dehn, (viide 34), lk 110.

²⁴⁸ Tegemist oli kaasusega, kus briti ärimees D. Best kaebas ebaõiglase vallandamise eest kohtusse oma endise tööandja, milleks oli edukas farmaatsiaettevõtte Medical Marketing International (MMI). D. Best, kes oli muuhulgas MMI tegevdirektor, juhatuse esimees ja ühtlasi ka ettevõtte ca 1/3 suuruse osa omanik, teavitas pädevaid isikuid mitmetest rikkumistest, sealhulgas keelatud ärivõtte kasutamisest MMI-s. Keelatud ärivõtte kasutamine seisnes selles, et mõned juhatuse liikmed varjasid D. Best'i eest eesnäärnevahi ravimi testide positiivseid tulemusi, selleks et suruda kunstlikult ettevõtte aktsia hinda madalamale, mis võimaldas neil omandada ettevõtte aktsiad kunstlikult madala hinnaga. Selle asemel, et rikkumise toimepannud isikute tegevust uurida, sattus hr Best olukorda, kus otsiti nn „kunstlikku“ põhjust, et teda ettevõttest lahkuma sundida. Töökohus leidiski, et tegemist oli kaitstud avalikustamisega, mille tagajärjel hr Best, kelle aastapalk MMI-s oli rohkem kui miljon naela, ettevõttest ebaõiglase viisi vallandati. Eelneva valguses mõistis töökohus hr Best'ile sissetuleku kaotuse eest välja rekordiliselt suure rahalise kompensatsiooni summas 3,4 miljonit naela. J. Chapman. £ 3,4m payout awarded to Cambridge businessman by employment tribunal, 10.07.2013. Arvutivõrgus: <http://www.cambridge-news.co.uk/Business/Business-News/34m-payout-awarded-to-Cambridge-businessman-by-employment-tribunal-20130710055545.htm>, 12.03.2014; Cambridge businessman wins £3.4 million in Employment Tribunal claim. Redmans Employment Team, 11.07.2013. Arvutivõrgus: <http://www.redmans.co.uk/blog/cambridge-businessman-wins-3-4-million-in-employment-tribunal-claim>, 12.03.2014.

kohtu hinnagul põhjendatud „vilepuhujale“ põhjustatud ulatusliku mainelise kahjuga farmatsiatööstuses.²⁴⁹

Kuigi „vilepühumise“ kaasustes puudub kompeerivate hüvitiste väljamõistmisel rahaline ülempiir, tuleb viimasena tähelepanu juhtida sellele, et ERRA art 18 lõigetega 4 ja 5 viidi kompeerivate hüvitiste väljamõistmise osas 2013. aastal sisse oluline muudatus. Nimelt, juhul kui kohus tuvastab, et „vilepuhujat“ kaitstud avalikustamine ei olnud tehtud heas usus, on kohtul õigus vähendada mistahes väljamõistetavat rahalist hüvitist maksimaalselt kuni 25% võrra. Selline hüvitise vähendamine peab siiski olema kaasuse asjaolusid arvestades õiglane ja põhjendatud (ERRA art 18 lg 4 ja lg 5). Seega ei ole „vilepühumise“ kaasustest tegelikult kusagile kadunud ka hea usu olemasolu hindamine, kuigi heas usus avalikustamine pole iseenesest enam vajalik PIDA kaitse saavutamiseks. See annab kohtutele võimaluse väljamõistetavate rahaliste hüvitiste vähendamiseks kuni 25% võrra.

Kompenseeriva hüvitise rahalise ülempiiri puudumine näitab autori hinnagul seda, kui tõsiselt suhtutakse Ühendkuningriigis „vilepühumisest“ tingitud ebaõiglastesse vallandamisjuhtumitesse. Ülempiiri puudumine on igati õigustatud, sest kaitstud avalikustamise järgselt ebaõiglaselt vallandatud „vilepuhujad“ jäävad ilma oma senisest sissetulekust ning reaalses elus võib neil esineda suuri raskusi samas valdkonnas uue ja samasisulise töö leidmisega. Eriti raske on see nooremaealistele „vilepuhujatele“, kellel pensioniikka jõudmiseni on jäänud veel palju aastaid. Kuna rahalise ülempiiri puudumisel võib ebaõiglane vallandamine osutada tööandja jaoks majanduslikus mõttes vägagi kulukaks, peaks see sundima tööandjaid „vilepuhujast“ töötaja vallandamisotsuseid ka senisest põhjalikult läbi kaaluma. Selle tulemusel peaksid suured väljamõistetavad hüvitised omakorda vähendama „vilepühumisest“ tingitud ebaõiglaste vallandamisjuhtumite koguarvu. Kui „vilepuhujad“ ei pea kartma ebaõiglast vallandamist, julgevad nad senisest enam ka rikkumistest teavitada, mis on omakorda positiivne avatud ja läbipaistva demokraatliku ühiskonna arengule tervikuna.

Taaskord tuleb tõdeda, et Eestis puuduvad „vilepuhujate“ ebaõiglasest vallandamisest tulenevate kompensatsiooninõuete esitamist võimaldavad erisätted. Siiski ei ole autori

²⁴⁹ Whistleblowing: £3.4m tribunal award for director dismissed after raising concerns over fellow directors' actions. XpertHR, 10.10.2013. Arvutivõrgus: <http://www.xperthr.co.uk/law-reports/whistleblowing-gbp34m-tribunal-award-for-director-dismissed-after-raising-concerns-over-fellow-directors-actions/152033/>, 13.03.2014.

hinnangul „vilepuhujad“ Eestis sellistel juhtudel jäetud täielikult õigusliku kaitseta. Näiteks TLS § 109 lg 1 kohaselt, kui tööleping loetakse ülesütlemisega lõppenuks²⁵⁰, siis sellisel juhul on tööandja kohustatud töötajale maksma hüvitist kolme kuu keskmise töötasu ulatuses. Töövaidluskomisjon või kohus võib hüvitise suurust ka muuta, arvestades ülesütlemise asjaolusid ja mõlema poole huve (TLS § 109 lg 1 teine lause). Seega on seadusandja andnud töövaidlusorganitele suure kaalutlusõiguse hüvitise määramisel. Oluline on, et hüvitis oleks kõiki asjaolusid arvestades õiglane.²⁵¹ Analoogiliselt TLS-ga näeb ka avaliku teenistuse seaduse (ATS)²⁵² § 105 lg 1 ette, et õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul on muuhulgas õigus nõuda hüvitist ametniku kolme kuu keskmise palga ulatuses. Omaette küsimus on siiski see, kas Eesti kohtud kvalifitseeriks „vilepühumise“ tõttu ametniku teenistusest vabastamise õigusvastaseks teenistusest vabastamiseks. Kui jah, siis võib kohus ka siin hüvitise suurust muuta, arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve (ATS § 105 lg 1 teine lause).²⁵³ Seega sätestab ATS § 105 lg 1 teoreetilise võimaluse nõuda ka „vilepuhujast“ ametnikel rahalist hüvitist kolme kuu keskmise palga ulatuses.

Autorile teadaolevalt ei leidu aga tänini Eestis ühtegi vastavasisulist „vilepühumise“ kaasust, kus „vilepuhujast“ töötajale või ametnikule oleks Ühendkuningriigist tuttav ebaõiglase vallandamise hüvitis välja mõistetud. Eeltoodu annab taaskord tunnistust „vilepühumise“ regulatsiooni loomise vajalikkusest Eestis, sest kuigi Eesti erinevad seadused nagu näiteks TLS ja ATS sätestavad teoreetilise õigusliku aluse „vilepuhujatele“ nõuete esitamiseks ja oma õiguste kaitsmiseks ebaõiglase vallandamise eest, siis praktikas võib hüvitisenõude esitamise tulemus osutada Eestis „vilepuhujale“ ettearvamatuks. Probleemi lahendamiseks peaks Eesti „vilepühumise“ regulatsioon kindlasti sisaldama ERA X osa artiklite 118-126 eeskujul detailseid sätteid ebaõiglase (ebaseadusliku) vallandamise eest hüvitisnõuete esitamiseks. Regulatsiooni puudumine ja sellest tulenev ebapiisav „vilepuhujate“ õiguslik kaitse pärsib kahtlemata „vilepühumise“ üldist aktiivsust Eesti ühiskonnas ning paljud olulised ohud ja rikkumised võivad seetõttu tulla avalikuks alles siis, kui tagajärjed on väga tõsised või halvimal juhul on toimunud inimohvritega lõppenud intsident.

²⁵⁰ Seda siis, kui kohus või töövaidluskomisjon eelnevalt tuvastab, et tööandja töölepingu ülesütlemine on ebaseaduslik ning vähemalt üks pooltest taotleb töölepingu lõpetamist. E. Käärats jt (koost), (viide 46), lk 174.

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 06.07.2012, 1; RT I, 20.12.2012, 8.

²⁵³ Kuigi ATS § 105 lg 3 kohaselt ei kehti eelnimetatud 3 kuu keskmise palga hüvitise piirmäär juhul, kui ametnik vabastati ametist võrdse kohtlemise põhimõtet rikkudes, ei hõlma „vilepühumise“ tõttu vallandamine autori arvates tõenäoliselt võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist, sest VõrdKS § 1 lg 1 ei nimeta diskrimineerimise alusena töötaja või ametniku „vilepühumist“.

KOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö käsitleb rikkumisest teavitaja ehk „vilepuhujate“ õigusliku kaitse valdkonda töösuhetes. Töö eesmärgiks oli välja selgitada, kuidas tagada Eestis „vilepuhujate“ õiguste kaitse tööandja või kaastöötajate kättemaksu ja kahjustava kohtlemise eest. Tööd kirjutama asudes selgus probleemse kohana, et „vilepuhumise“ valdkond on Eestis reguleeritud küll mitmetes erinevates õigusaktides nagu KVS, ATS, TLS, KarS, KeVS ja TTOS, kuid peamiselt sätestavad nimetatud õigusaktid vaid ohust või rikkumisest (näiteks korruptsioonijuhtumist või esimese astme kuriteost) teavitamise kohustuse. Samas on aga „vilepuhujate“ õiguste kaitse kõikides eelnimetatud õigusaktides nõrk või üldse puudulik ning see on autori hinnangul ka peamiseks pooltargumendiks vajadusele luua Eestis Ühendkuningriigi PIDA eeskujul terviklik „vilepuhumise“ regulatsioon.

Edasise analüüsi käigus kerkis esile aktuaalne probleem, milleks on „vilepuhujate“ negatiivne kuvand paljude arenenud riikide, sealhulgas Eesti ühiskonnas. Negatiivne kuvand süvendab aga omakorda nn „käegalöömise“ mentaliteeti ning pärsib rikkumistest teavitamist ja „vilepuhujaid“ kaitsvate õigusaktide väljatöötamist EL-s, kaasaarvatud Eestis. Senise negatiivse kuvandi kiiremaks muutmiseks Eestis oleks autori arvates esimese sammuna tarvis riiklikul tasandil avalikkuse, eelkõige tööandjate ja töötajate, laiaulatuslikku ja sihipärast informeerimist „vilepuhumise“ olemusest, asetades põhirõhu rikkumistest teavitamise positiivsetele järeldustele. Positiivseteks järeldusteks on näiteks uurimise läbiviimine ning ohu või rikkumise kõrvaldamine. Lisaks tasuks välja tuua ka Ühendkuningriigis möödunud sajandi kahel viimasel aastakümnel toimunud suurõnnetused ja rikkumised, mis otseselt tingisid vajaduse „vilepuhumise“ regulatsiooni ehk PIDA loomiseks ja vastuvõtmiseks.

Esimese peatüki teises pooles selgus, et erinevalt Eestist moodustavad „vilepuhumise“ regulatsiooni omavates riikides, näiteks Ühendkuningriigis, regulatsiooni kaitse alla langevad avalikustamised erandi üldisest konfidentsiaalsuskohustusest. Kui aga avalikustatav informatsioon ei lange regulatsiooni kaitse alla, võib tegemist olla töötaja konfidentsiaalsuskohustuse rikkumisega, mis võib omakorda anda tööandjale õiguse töötaja vallandamiseks. Probleemse kohana selgus, et isegi „vilepuhumise“ regulatsiooni olemasolu ei pruugi tegelikult elus välistada olukordi, kus tööandjad soovivad „vilepuhujaid“ kopsaka rahalise hüvitise maksmisega vaikima sundida, sõlmides töösuhte lõppemise järgseid

erikokkuleppeid. Kuigi sarnane probleem võib „vilepuhumise“ regulatsiooni jõustumise järgselt üles kerkida ka Eestis, oskame Ühendkuningriigi praktikale toetudes probleemiga adekvaatsemalt tegeleda. Kõige olulisema sammuna tuleks siin Eesti „vilepuhumise“ regulatsiooni viia sisse säte, mis sõnaselgelt kuulutaks tühiseks töösuhte lõppedes sõlmitavad pooltevahelised erikokkulepped, mille sisuks on ennetada töötajate poolt töösuhte järgse kaitstud avalikustamise tegemist. Kuna taolised kokkulepped oleksid sellised juhul tühised juba nende sõlmimise hetkest alates, pole töötajal ka pärast raha saamist tarvis karta, et kaitstud avalikustamise tegemine tooks kaasa kokkuleppe rikkumise.

Peale selle selgus, et kuigi „vilepuhumise“ õigus kui töötaja sõna- ehk väljendusvabaduse eriliik riivab tugevalt töötaja üldist konfidentsiaalsuskohustust ja vastupidi, on ka Eesti õiguskorras igal töötajal põhiseadusliku väljendusvabaduse alusel õigus vabalt teavitada rikkumistest või võimalikest ohtudest, mille puhul võib eeldada avaliku huvi olemasolu. Sellest olenemata muudab aga „vilepuhujaid“ kaitsva õigusliku raamistiku ja organisatsioonisisese „vilepuhumise“ reeglistiku puudumine töötaja väljendusvabaduse realiseerimise ja rikkumisest teavitamise Eestis hetkel liiga riskantseks, sest võimaliku vallandamise või kahjustava kohtlemise ohvriks langemisel on „vilepuhujatel“ väga vähe tõhusaid seaduslikke „hoobasid“ oma õiguste kaitsmiseks. See süvendab omakorda aga vaikimiskultuuri töösuhetes, kus negatiivsete tagajärgede kartuses otsustavad töötajad pigem vaikida, kui rikkumistest teavitada. Eeltoodu viitab seega ilmekalt vajadusele ka Eestis kehtestada Ühendkuningriigi PIDA sarnane terviklik „vilepuhumise“ regulatsioon, mida peaks kindlasti täiendama ka organisatsioonisisene „vilepuhumise“ reeglistik. Organisatsioonisisese „vilepuhumise“ reeglistiku olemasolu ja selle sisu põhjalikum tutvustamine töötajatele peaks aitama tagada, et töötajad on vahetult teadlikud, milliste tingimuste olemasolul on neil õigus teavitada organisatsiooni siseselt ohtudest ja rikkumistest nõnda, et nad ei pea kartma avalikustamise järgseid kahjulikke tagajärgi.

Magistritöö teises peatükis selgus, peamiselt Ühendkuningriigi PIDA-t aluseks võttes, et „vilepuhumise“ regulatsiooniga pakutava õigusliku kaitse saavutamiseks peab „vilepuhujaks“ rikkumisest teavitamine ehk avalikustamine vastama mitmetele kohustuslikele eeltingimustele. ERA art 43A kohaselt peab PIDA kaitse saavutamise esmase eeldusena olema „vilepuhujaks“ organisatsiooni enda töötaja. Kuna Eestis puudub „vilepuhumise“ regulatsioon, siis ei ole meil võimalik rääkida ka regulatsiooni tasandil kaitstud isikute ringist. KVS § 6 alusel on teoreetiliselt kaitstud isikuteks Eestis siiski ametiisikud ja muud füüsilised

isikud, kes teavitavad korruptsioonijuhtumist, TLS § 1 lg 1 alusel aga töötajad. Samas on nende isikute kuulumine kaitstud isikute ringi pigem sümbolse tähendusega, sest „vilepühumise“ regulatsiooni puudumisel ei pruugi nad tegelikult elus olla tööandja ja kaastöötajate kättemaksu ja kahjustava kohtlemise eest kuigivõrd hästi kaitstud. „Vilepühumise“ regulatsiooni kehtestamise kasuks Eestis räägib ka asjaolu, et regulatsiooniga määratletakse konkreetsemalt, millise sisuga informatsiooni avalikustamine on regulatsiooniga kaitstud ning nõnda on muuhulgas võimalik vältida isiklikust vimmast või isikliku kasu saamise eesmärgist ajendatud „vilepühumist“. Ühendkuningriigi eeskujul peaks seetõttu ka Eesti tulevane „vilepühumise“ regulatsioon sätestama, et kaitse alla langeb üksnes informatsioon, mis sisaldab konkreetseid rikkumisele viitavaid fakte, olenemata sellest, kas need faktid hilisema uurimise käigus ka tegelikult tõeseks osutusid.

Kolmanda „vilepühujate“ õigusliku kaitse saavutamise eeldusena peab „vilepühujal“ olema välja kujunenud mõistlik veendumus rikkumisest. Tegemist on regulatsiooni tasandil „vilepühujate“ õiguste kaitset oluliselt lihtsustava tingimusega, mis peaks soodustama seetõttu „vilepühumist“ ühiskonnas tervikuna. Seda põhjusel, et „vilepühuja“ omandab regulatsiooniga pakutava kaitse ilma kohustuseta rikkumist ise tõendada. Selgus, et ka Eesti õiguskorras on töötajatel põhiseadusliku väljendusvabaduse alusel õigus avalikustada rikkumist puudutavat infot, mis objektiivselt tõene ei pruugi olla, kuid on tõene töötaja enda arvates. Lisaks eelnevale kolmele PIDA kaitse saavutamise tingimusele, peab avalikustatav informatsioon langema kas ühe või mitme PIDA-s ammendavalt sätestatud rikkumise liigi alla. Rikkumiste liike analüüsid selgus, et „vilepühujate“ õiguste paremaks kaitsmiseks oleks otstarbekam sätestada Eesti „vilepühumise“ regulatsioonis mõnevõrra väiksema abstraktsiooniastmega ja detailsem rikkumiste liikide loetelu. Samuti tuleks kaitstud rikkumiste liikide ammendav loetelu asendada avatud loeteluga, sest tegelik elu on sageli mitmekesisem ja kiiresti muutuv ning ammendav loetelu võib ühel hetkel lihtsalt ajale jalgu jääda. Lisaks tuleks eelpool nimetatud põhjustel Eesti „vilepühumise“ regulatsiooni kindlasti viia sisse ka mõistliku veendumuse põhimõtte rikkumise olemasolust.

„Vilepühuja“ õigusliku kaitse viimase eeldusena on vajalik ka avaliku huvi olemasolu. Selgus, et „vilepühujad“ on Ühendkuningriigis PIDA-ga kaitstud vaid juhul, kui informatsiooni avalikustamine on „vilepühuja“ mõistliku uskumuse kohaselt avalikes huvides. Tegemist on kahtlemata vajaliku kriteeriumiga, mis peaks aitama vältida „vilepühumist“, mis seondub töötaja isiklike huvidega või vimмага tööandja vastu. Seetõttu peaks avaliku huvi

olemasolu kui kaitstud avalikustamise üks eeltingimus olema Eesti „vilepuhumise“ regulatsiooni üheks nurgakiviks. „Vilepuhujate“ õiguskaitsevahendite kasutamise eeldusena on aga vajalik ka põhjusliku seose tuvastamine kaitstud avalikustamise tegemise ja „vilepuhujat“ tabava kahjustava kohtlemise või tema vallandamise vahel. Probleemse kohana selgus siin, et just põhjusliku seose tuvastamine võib praktikas osutuda üheks üheks suurimaks n.ö komistuskiviks „vilepuhujat“ poolt esitatud hagi rahuldamisel, sest tihti ei õnnestu näiteks leida otseseid tõendeid selle kohta, et tööandja või kaastöötajate kahjustav tegevus või tahtlik tegevusetus oli motiveeritud töötaja „vilepuhumisest“. Põhjusliku seose olemasolu tuvastamisega seondub tihedalt tõendamiskoormuse jagunemise küsimus „vilepuhumise“ kaasustes. Selgus, et PIDA rakendumisel on Ühendkuningriigis kasutusel ümberpööratud tõendamiskoormuse põhimõtte. Ümberpööratud tõendamiskoormuse põhimõtte kasutamine „vilepuhumise“ regulatsioonis on autori arvetates kahtlemata põhjendatud ja õiglane, sest esiteks on „vilepuhujast“ töötajad töösuhte nõrgemaks pooleks. Teiseks suurendab ümberpööratud tõendamiskoormus ka „vilepuhujate“ kindlustunnet ja julgust teavitada rikkumistest, sest võrreldes tööandjaga peaks „vilepuhujat“ suutma temal lasuva tõendamiskoormuse kergemini täita. Ümberpööratud tõendamiskoormuse põhimõtte peaks seetõttu kindlasti sisalduma ka Eesti tulevases „vilepuhumise“ regulatsioonis.

Kolmandas peatükis selgus, et rikkumisest teavitamisel on „vilepuhujal“, sõltuvalt konkreetse kaasuse asjaoludest, võimalik valida avalikustamise kolme erineva tasandi vahel. Analüüsi käigus selgus, et organisatsioonisisese teavitamise tasandi efektiivne toimimine on kasulik muuhulgas tööandjaile. Nimelt ei jää tööandjal sel juhul juba varajases staadiumis märkamata tähtsad hoiatused olemasolevast või tõenäoliselt tulevikus aset leidvast rikkumisest. Samuti aitab organisatsioonisisene teavitamine ennetada organisatsioonile mainelise kahju tekkimist, sest tavaliselt jääb rikkumist puudutav informatsioon organisatsioonisesks kasutamiseks. Seetõttu peaks organisatsioonisisese teavitamise tasandi sätted kindlasti sisalduma ka Eesti „vilepuhumise“ regulatsioonis. Autor jõudis ka järeldusele, et Ühendkuningriigi eeskujul tuleks Eestis riiklikul tasandil edendada tööandjate seas organisatsioonisisese „vilepuhumise“ poliitika ja reeglistiku loomist, sest saadav kasu oleks kahepoolne: „vilepuhujate“ õigused oleksid paremini kaitstud ning tööandjatel oleks võimalus saada rikkumistele ja ohtudele jälile võimalikult varajases staadiumis, kusjuures ennetatakse ka mainelise kahju tekkimist organisatsioonile.

Avalikustamise teise tasandi moodustab rikkumist puudutava informatsiooni vastuvõtmiseks volitatud isiku või ametiasutuse teavitamine. Kuigi PIDA kaitse saavutamise künnis on avalikustamise teisel tasandil mõnevõrra kõrgem, selgus et „vilepuhujate“ õigused on siin mõneti paremini kaitstud kui esmatasandil. Seda põhjusel, et volitatud isikud või ametiasutused omavad seadusjärgset kohustust viia pärast teavitamist läbi uurimine ning teiseks saab „vilepuhujate“ olla kindel, et nad tagavad informatsiooni konfidentsiaalsuse. Samuti selgus, et kuigi „vilepuhujatel“ on Eestis võimalus teavitada pädevaid isikuid ja ametiasutusi rikkumistest, muudab „vilepuhumise“ regulatsiooni puudumine teavitamisejärgselt „vilepuhujate“ õiguste kaitsmise vägagi problemaatiliseks.

Rikkumisest teavitamise kolmanda ja ühtlasi kõige laiemaga tasandi moodustab laiem avalikkuse teavitamine. Selgus, et kõnealune avalikustamise tasand erineb kahest eelnevast peamiselt selle poolest, et siin on PIDA kaitse saavutamise künnis kõige kõrgem, sest laiem avalikkuse teavitamine peab vastama oluliselt suuremale hulgale eritingimustele, kui esimese ja teise tasandi avalikustamised. Ühest küljest loob see ohu, et regulatsiooni nüanssidest eriteadmisi mitteomav „vilepuhujate“ võib siin üsna kergesti jääda ilma „vilepuhumise“ regulatsiooni pakutavast kaitsest. Teisest küljest tuleb arvukate eritingimuste sätestamist pidada põhjendatuks, sest laiem avalikkuse teavitamine peaks olema „vilepuhujate“ kõige viimane meede muude tööandjat vähemkahjustavate teavitamiskanalite ammendumisel. Lisaks selgus, et rikkumisest laiem avalikkuse teavitamise korda ei ole Eestis käesolevaks ajaks õiguslikul tasandil veel reguleeritud. Seetõttu jäävad „vilepuhujate“ selle teavitamiskanaliga valimisel meil praktiliselt ilma igasuguse õigusliku kaitseta tööandja ja kaastöötajate kättemaksu ja kahjustava kohtlemise eest. Kolmanda peatüki lõpus selgus, et laiem avalikkuse teavitamise eriliigiks on laiem avalikkuse teavitamine erakordselt tõsiste rikkumiste puhul. Sellistest rikkumistest teavitamise puhul kehtivad mõnevõrra lihtsustatud kriteeriumid PIDA kaitse saavutamiseks. Lihtsustatud erisätte loomine erakordselt tõsistest rikkumistest teavitamiseks on autori hinnangul kahtlemata põhjendatud ja peaks Ühendkuningriigi eeskujul kindlasti sisalduma ka Eesti tulevases „vilepuhumise“ regulatsioonis, sest see säte aitab tagada, et „vilepuhujate“ ei loobu erakordselt rasketest rikkumistest teavitamisest „vilepuhumise“ regulatsiooni keerukuse või ebaselguse tõttu.

Olukorras, kus rikkumisest teavitamine kvalifitseerub PIDA-ga kaitstud avalikustamiseks, aitavad „vilepuhujate“ õiguste kaitset tagada erinevad PIDA-s sätestatud kaitsemeetmed. Neid käsitleb magistritöö neljas peatükk. Esiteks on keelatud „vilepuhujate“ mistahes kahjustav

kohtlemine, kui selle põhjuseks on rikkumise kaitstud avalikustamine. Siinkohal ilmnes oluline probleem, et kuigi PIDA sätestab kahjustava kohtlemise keelu, siis praktikas Ühendkuningriigis seda keeldu ikkagi rikutakse ning tegemist on kõige levinuma juhtkonna vastusega „vilepühumisele“. Siiski selgus, et „vilepühumise“ regulatsiooni olemasolu korral on „vilepühujal“ kahjustava kohtlemise ohvriks langedes võimalik esitada hagi rikkumise lõpetamiseks ja teatud tingimuste täitmisel nõuda kahjustava kohtlemise eest rahalist kompensatsiooni. Samuti selgus, et regulatsiooni puudumisel puuduvad „vilepühujatel“ Eestis praktiliselt igasugused võimalused oma õiguste kaitsmiseks kahjustava kohtlemise eest, ning see pärsib kahtlemata ka rikkumistest teavitamise aktiivsust Eesti ühiskonnas.

Teise „vilepühujate“ kaitsemeetmena keelab PIDA „vilepühuja“ ebaõiglase vallandamise, kui see on aset leidnud kaitstud avalikustamise tegemise tõttu. „Vilepühumise“ regulatsiooni kehtestamise vajalikkusele Eestis viitab asjaolu, et Ühendkuningriigis on „vilepühujate“ hirm vallandamise ees oluliselt suurem, kui on tegelik „vilepühumisest“ tingitud vallandamisjuhtumite arv. Tõenäoliselt tingib selle tööandjate kartus just PIDA alusel algatavate kulukate kohtuprotsesside ees. Olulise järelalusena selgus, et ka Eestis on „vilepühujate“ kahjustava kohtlemise ja vallandamise kaasused olnud lähiminevikus aktuaalsed, kusjuures kõikides analüüsitud kaasustes olid Eesti „vilepühujad“ langenud tööandja kahjustava kohtlemise või ebaõiglase vallandamise ohvriks. Selline olukord on ohtlik, sest see tekitab „vilepühumise“ ees hirmu ja süvendab nn vaikimiskultuuri töösuhetes – töötajad peavad targemaks pigem vaikida kui rikkumistest teavitada. Tööd kirjutades selgus lisaks, et tähelepanuväärse uuendusena viiakse Ühendkuningriigis sisse tööandja asendusvastutuse põhimõte. Peale selle kehtestatakse ka kaastöötajate isikliku vastutuse põhimõte kahjustava tegevuse või tahtliku tegevusetuse eest. Nimetatud uuenduste sisseviimine „vilepühumise“ regulatsiooni on kahtlemata vajalik samm rikkumistest teavitamise propageerimiseks ja „vilepühumise“ hirmu vähendamiseks ühiskonnas ning ka Eesti „vilepühumise“ regulatsiooni loomisel tuleks nendest uuendustest kindlasti eeskujuga võtta.

„Vilepühumise“ regulatsiooni loomise ja kehtestamise kasuks Eestis räägib kindlasti ka asjaolu, et see annaks „vilepühujatele“ kättemaksu ohvriks langedes võimaluse tööandja, aga ka kaastöötajate vastu kasutada erinevaid õiguskaitsevahendeid. Kahjustava kohtlemise eest näeb ERA art 49 lg 1 ette rahalise kompensatsiooninõude esitamise võimaluse. Selgus, et kuigi teoreetiliselt võiks ka „vilepühujatel“ Eestis olla võimalus nõuda kahjustava kohtlemise

eest hüvitist näiteks VõrdKS alusel, siis praktikas ei ole see ilmselt teostatav, sest VõrdKS § 1 lg 1 ei nimeta diskrimineerimise alusena töötaja „vilepuhumist“. „Vilepuhujate“ õiguste kaitsmise eesmärgil on kahjustava kohtlemise eest rahaliste kompensatsiooninõuete esitamise võimaldamine ja sellekohaste sätete lisamine Eesti „vilepuhumise“ regulatsiooni seetõttu autori hinnangul hädavajalik.

„Vilepuhuja“ ebaõiglase vallandamise juhtudeks näeb PIDA ette kaks õiguskaitsevahendit. Esimeseks õiguskaitsevahendiks on „vilepuhuja“ võimalus esitada tööandja vastu tööle ennistamise nõue. Probleemse kohana selgus, et kuigi ebaõiglaselt vallandatud „vilepuhujaid“ on teoreetiliselt ka Eestis võimalik kohtutel TLS §§ 104 lg 1, 105 lg 1 ja 107 lg 1 alusel tööle ennistada, on see praktikas siiski vähetõenäoline. „Vilepuhuja“ õiguste puudulik kaitse Eestis ilmneb antud juhul selles, et TLS § 107 lg 2 mõtte kohaselt kehtib tööleping edasi üksnes siis, kui sellega on nõus mõlemad pooled. Ilmselt oleks aga üsna naiivne loota, et „vilepuhujaga“ töölepingu üles öelnud tööandja nõustub hiljem vabatahtlikult „vilepuhujast“ töötajaga töösuhet jätkama.

Ebaõiglase vallandamise tuvastamisel on „vilepuhuja“ teiseks võimalikuks õiguskaitsevahendiks rahalise kompensatsiooninõude esitamine tööandja vastu. Kõnealust õiguskaitsevahendit saab kasutada juhtudel, mil tööandjal pole enam võimalik vallandatud töötajale endist või muud sobivat töökohta pakkuda, või kui pooled on kaotanud üksteise suhtes igasuguse usalduse. Võrreldes tööle ennistamise nõuetega on kompensatsiooninõuete esitamine seetõttu Ühendkuningriigis ka tunduvalt sagedasem. Olulise erisusena, võrreldes Eestiga, selgus et nn kompenseerivate hüvitiste määramisel puudub Ühendkuningriigis ülempiir. See teeb seal võimalikuks rahaliselt vägagi suurte hüvitiste väljamõistmise. Siiski on kohtutel „vilepuhuja“ hea usu puudumise tuvastamisel võimalik oma õiglasel äranägemisel vähendada väljamõistetavaid hüvitisi kuni 25% võrra. Autori hinnangul on kompenseerivate hüvitiste rahalise ülempiiri puudumine õigustatud, sest „vilepuhujad“ võivad pärast kaitstud avalikustamise tegemist jääda ilma oma senisest sissetulekust ning reaalses elus võib neil esineda suuri raskusi samas valdkonnas uue ja samasisulise töö leidmisega. Samuti peaks suured kompenseerivad hüvitised sundima tööandjaid „vilepuhuja“ vallandamisotsust senisest põhjalikumalt läbi kaaluma, mistõttu võib eeldada, et kokkuvõttes väheneb ka „vilepuhumisest“ tingitud ebaõiglase vallandamisjuhtumite arv.

Viimasena selgus, et kuigi Eestis puudub „vilepuhumise“ regulatsioon, ei ole „vilepuhujad“ ebaõiglaste vallandamisjuhtumite puhul siin täielikult ilma õigusliku kaitseta. Nii sätestavad näiteks TLS § 109 lg 1 ja ATS § 105 lg 1 ka Eesti „vilepuhujatele“ teoreetilise õigusliku aluse ebaõiglase (ebaseadusliku) vallandamise hüvitisnõuete esitamiseks. Siiski on mõlemal juhul nähtud Eestis ette väljamõistetavate hüvitiste piirmäär, milleks on maksimaalselt kolme kuu keskmine töötasu. Selline summa ei ole autori hinnangul kindlasti aga piisav, arvestades eelmises lõigus nimetatud põhjendusi. Samuti võib „vilepuhumise“ regulatsiooni puudumisel praktikas selliste hüvitisnõuete esitamise tulemus osutada „vilepuhujale“ ettearvamatuks. Probleemi lahendamiseks peaks Eesti „vilepuhumise“ regulatsioon kindlasti sisaldama ERA X osa artiklite 118-126 eeskujul detailseid sätteid ebaseadusliku vallandamise eest hüvitisnõuete esitamiseks. Detailse sisuga sätete abil on „vilepuhujal“ või tema õigusnõustajal juba enne kohtuistungit võimalik prognoosida hüvitisnõude rahuldamise tõenäosust.

Eeltoodu pinnalt saab anda vastuse magistr töö sissejuhatuses formuleeritud töö eesmärgile. Nimelt aitaksid „vilepuhujate“ õigusi tööandja ja kaastöötajate kahjustava kohtlemise või kättemaksu eest Eestis kõige tõhusamalt kaitsta kolm vajalikku sammu, millest kaks viimast tuleks riiklikul tasandil astuda kindlasti samaaegselt. Esiteks, kahe järgmise sammu eeldusena, on vajalik avalikkuse, eelkõige aga tööandjate ja töötajate, teavitamine „vilepuhumise“ olemusest, tähtsusest ja positiivsetest järeldustest välisriikide praktika näitel. Teise sammuna tuleks riiklikul tasandil ärgitada organisatsioone looma organisatsioonisisest toimivat „vilepuhumise“ poliitikat ja reeglistikku, mida tuleks seejärel töötajatele põhjalikult tutvustada. Samaaegselt teise sammuga, tuleks kolmanda sammuna Eestis välja töötada ja vastu võtta „vilepuhumise“ regulatsioon, arvestades ka käesolevas töös esitatud lahendusettepanekuid. Autori hinnangul sobiks Eesti „vilepuhumise“ regulatsiooni eeskujuks seejuures Ühendkuningriigi PIDA, kuid kindlasti ei tohi selle sätteid üle võtta mehhaaniliselt nn üks-ühele meetodil, vaid arvestada tuleb Eesti kultuurilisi ja rahvuslikke eripärasid. Kahtlemata on tarvis ka pädevate õigusnõustajate olemasolu, sest Ühendkuningriigi PIDA puhul koorus välja probleem, et regulatsioon on kohati liigagi nüansirikas ning õiguslaseid eriteadmisi mitteomav „vilepuhujal“ võib seetõttu ilma kvaliteetse õigusabita regulatsiooni kaitsest ilma jääda. Esimese sammuna läbiviidav ulatuslik „vilepuhumisalane“ üleriigiline teavitustöö aitaks autori hinnangul muuta seni Eestis valitsevat peamiselt negatiivset kuvandit „vilepuhumisest“. Negatiivse kuvandi muutumine aitaks autori hinnangul omakorda kiirendada aga „vilepuhumise“ regulatsiooni ja organisatsioonisiseste „vilepuhumise“ reeglistike loomist.

WHISTLEBLOWER'S LEGAL PROTECTION IN EMPLOYMENT RELATIONSHIP

Summary

The master's thesis is about whistleblower's legal protection in employment relationship. The objective of the current master's thesis is to identify, how to provide whistleblowers' legal protection against employers' or co-workers' retaliation or detrimental treatment in Estonia. In order to achieve the objective, the author mainly uses the comparative method, where the principal comparable state is the United Kingdom (UK), because it has passed comprehensive whistleblowing law called the Public Interest Disclosure Act (PIDA). The PIDA is widely considered to be the strongest whistleblowing law in Europe and among the best in the world. Additionally, the master's thesis includes empirical analysis of the UK case law and conclusions that can be found in theoretical literature. In order to assess whistleblower's legal protection in Estonia, the author analyzed relevant Estonian legislation that is related to whistleblowing. The first main conclusion was that there is no stand-alone whistleblowing law in Estonia. However, there are different laws like the Anti-corruption Act (ACA), the Public Service Act (PSA), the Employment Contract Act (ECA), the Penal Code (PC), the Environmental Liability Act (ELA), the Occupational Health and Safety Act (OHaSA), which enable reporting wrongdoings, and those need to be reviewed, in order to assess whistleblowers' protection in Estonia.

In the first chapter, the main conclusion was that a negative perception of whistleblowing has entrenched in many developed countries' societies. The same problem appears to be in Estonia. It appeared that the negative perception of whistleblowing has dramatically slowed progress in passing and enforcing whistleblower laws and has also inhibited reporting about wrongdoings in many European Union (EU) countries, including in Estonia. However, it became evident that the negative perception of whistleblowing might start changing in Estonia. For example, the will to report about wrongdoings in cases, where human lives are at stake, has risen among the residents in Estonia. In Portugal, where there is almost no legal protections for whistleblowers, whistleblowers themselves have reported that as many people consider them to be heroes as saints. Positive changes can also be seen in media coverage throughout the EU. In order to fasten this process in Estonia, the first important step would be

informing public, especially employers and workers, about the essence of whistleblowing and about the positive results it has given in other countries. The positive results are for example conducting an investigation and eliminating the danger or wrongdoing. It should be also reasonable to point out the disasters or wrongdoings from the 1980s-1990s, that directly determined the necessity for adopting the PIDA.

In the second half of the first chapter, it became evident that the right to „blow the whistle“ constitutes a special form of worker’s freedom of expression. It appeared that, unlike in Estonia, disclosures in countries that have the whistleblowing law (for example the UK) constitute an exception from the legal duty of confidentiality in employment relationship. The only necessary requirement is that the disclosure of information must qualify as a protected disclosure according to the whistleblowing law. Otherwise, it can be the breach of worker’s duty of confidentiality, which can result to worker’s dismissal. There also occurred a problem that even the comprehensive whistleblowing laws like the PIDA, do not permanently exclude the situations, where employers try to „gag“ whistleblowers by paying them ponderous monetary compensation. The same problem might occur in Estonia, if our own whistleblowing law will be enforced some day. Therefore, it is necessary that the Estonian whistleblowing law would include a provision, which would directly declare such agreements void in so far as they purport to preclude a worker from making a protected disclosure.

Despite the fact that the right to „blow the whistle“ is a special form of worker’s freedom of expression, which strongly prejudices worker’s duty of confidentiality and vice versa, workers in Estonia also enjoy a freedom to report about any wrongdoings or dangers, where the presence of public interest might be assumed. That right derives from the constitutional freedom of expression. That means workers in Estonia can, for example, report an offence by employer. However, the absence of stand-alone whistleblowing law and reporting (whistleblowing) procedures inside organisations, means that using of the freedom of expression and reporting about wrongdoing might be very risky to whistleblowers in Estonia. The reason is that whistleblowers in Estonia have almost no effective legal measures to protect themselves from unfair dismissal or detrimental treatment. From the negative aspect, that will also foster the so-called „cultural silence“ in employment relationships, where workers decide it would be more reasonable to stay silent or wilfully blind than report wrongdoing. The above expressively refers to a necessity for adopting the „whistleblowing“ law in Estonia. The law should be supplemented by the whistleblowing procedures inside

organisations. These should be thoroughly introduced to the workers, in order the workers would be totally aware in what circumstances they have the right to report wrongdoings, without having to worry about detrimental consequences.

In the second chapter, it became evident that according to the PIDA, there are several obligatory preconditions that must be taken into account, in order the legal protection would apply to the disclosure. Firstly, according to the ERA art 43A, the whistleblower has to be a worker of the organisation. As there is no whistleblowing law in Estonia, we can not specify, who exactly are the protected persons here. According to the ACA's art 6 the theoretically protected persons are officials and other physical persons, who report on corrupt activities. According to the ECA's art 1 sec 1, the protected persons might also be employees. However, that list about protected persons is rather symbolic, as there is no stand-alone whistleblowing law in Estonia that could in reality protect whistleblowers from unfair dismissal or detrimental treatment from employers or co-workers. The other pro for enforcing the whistleblowing law in Estonia is that the law would enact, what kind of disclosed information is protected; therefore, it is possible to avoid whistleblowing that is motivated by personal grudge of the worker or by achieving personal gain. Therefore, the Estonian future whistleblowing law should enact, that the protected information must include specific facts that refer to the wrongdoing, regardless of whether those facts are found to be true after conducting the investigation.

The third precondition for obtaining legal protection is that the whistleblower must have a reasonable belief about the existence of relevant wrongdoing. That precondition should significantly simplify whistleblowers' for obtaining legal protection, because they will obtain legal protection, provided by the whistleblowing law, without an obligation to prove the wrongdoing. The whistleblower only has to prove that he or she had a reasonable belief that the disclosed information was true and related to the relevant wrongdoing. Therefore, that precondition should also promote whistleblowing in society. In Estonia, the workers also have a right to disclose information, which might not be actually true, but is true in the opinion of the whistleblower. That right derives from the constitutional freedom of expression. Additionally, the the disclosed information must tend to show one or more of the wrongdoings, listed exhaustively in the PIDA's art 43B sec 1. In author's opinion, for better protection of whistleblowers' rights, it would be more reasonable to enact new less abstract and more detailed list of the categories of wrongdoing. The list should also be non-exhaustive,

because the real life is often more diverse and complex, which means the exhaustive list might soon become outdated. In the light of the above arguments, in author's opinion, the whistleblowing law in Estonia should also include the non-exhaustive list of the categories of wrongdoing and the aforementioned principle of reasonable belief.

Finally, in order to be protected, a disclosure must be made in the public interest. It became evident that whistleblowers in the UK are only protected by the PIDA, if disclosing the information is in the reasonable belief of the worker made in the public interest. There is no doubt that the „public interest test“ is a necessary precondition, because it will help to avoid whistleblowing, that is related to worker's personal interests or grudge against employer. Therefore, the „public interest test“ should be one cornerstone to the Estonian whistleblowing law as well.

The precondition, for using legal remedies, is that there has to be a cause-and-effect relationship between making the protected disclosure and detrimental treatment or unfair dismissal of whistleblower. It appeared that establishing cause-and-effect relationship might become one of the biggest hurdles for satisfying the whistleblower's claim, because there is often no direct evidence to prove that the detrimental treatment or dismissal was motivated by the fact, that the worker was a whistleblower. Additionally, the employers can often present some other facts, instead of whistleblowing, as the reasons for detrimental treatment or dismissal. The question about the division of the burden of proof is also closely related to current topic. It became evident that the PIDA uses the reverse burden of proof principle, which means the employer has to prove, that the dismissal or detrimental treatment was lawful and was not, in any way, caused by the fact that the worker had made the protected disclosure. In author's opinion, using the reversed burden of proof in the whistleblowing law, is reasonable and fair, because whistleblowers are usually the weaker side in the employment relationship. Secondly, the reversed burden of proof should increase whistleblowers' confidence to disclose wrongdoings, because they should be able to fulfill their burden of proof more easily than employers. Therefore, the principle of the reversed burden of proof should definitely include in the Estonian future whistleblowing law.

In the third chapter, it became evident that, depending on the facts of each case, whistleblowers can choose between three different tiers of disclosures. Those are: disclosures inside the organisation, disclosures to a prescribed body and wider disclosures to the public.

During the analysis, it appeared that the disclosures inside the organisation set the lowest threshold for protection. The effective functioning of this tier of disclosure is important especially to employers, because employers then have an opportunity to spot important warnings about wrongdoings that are already existing or might probably appear in the near future. As the information, concerning the wrongdoing, will usually not become public, disclosures inside the organisation will help to prevent damage to the organisation's reputation. Therefore, the provisions about disclosures inside the organisation should be certainly included in the Estonian whistleblowing law. Following the example of the UK, author also concluded that enforcing clear whistleblowing policy and procedures inside the organisation should be encouraged in Estonia. The benefits would be mutual: the rights of the whistleblowers would be better protected and the employers would have a chance to discover dangers and wrongdoings at the earliest possible stage, whereby damage to organisation's reputation can also be avoided.

The second tier of disclosures are called disclosures to a prescribed body. In the UK, those are certain bodies or persons, who are prescribed by an order made by the Secretary of the State. In Estonia the prescribed bodies are for example the Police and Border Guard Board, the Prosecutor's Office and the Auditor General. Although, the threshold for protection here is set higher than for first tier disclosures, it occurred that whistleblowers' rights are better protected, when they make the second tier disclosure. That can be explained by the facts that the prescribed bodies or persons have a statutory duty to conduct an investigation and the whistleblower can be sure that they will provide the confidentiality of the disclosed information, regardless of whether the accusation turns out right or wrong. Although, whistleblowers in Estonia can disclose information to the prescribed bodies or persons, it also appeared that without a stand-alone whistleblowing law, it is very problematic them to protect their rights from retaliation.

The third tier of disclosures comprises wider disclosures to the public. For these disclosures, the thresholds for protection are set at their highest. There are numerous special conditions here, that have to be met, in order to make a protected disclosure. On the one hand, it will create a danger, where a whistleblower without special legal knowledge might think his or her disclosure is protected by the PIDA, but in reality it is not. On the other hand, enacting numerous special conditions is reasonable, because wider disclosures to the public should really be the last resort for the whistleblower, in case the other tiers that would cause less

damage to the employer, can not be considered or have not given any positive results. Additionally, it turned out that wider disclosures to the public are not legally regulated in Estonia. Thus, if the whistleblower in Estonia decides to disclose the information to the wider public, he or she has basically no legal protection against employer's and co-workers' detrimental treatment or unfair dismissal. It became evident that wider disclosures to the public have also one subdivision called the wider disclosures of exceptionally serious matters. It is a simplified version from previously mentioned wider disclosures to the public. Therefore, it has less special conditions that need to be met, in order to achieve the PIDA's protection. In author's opinion, creating a simplified provision for wider disclosures of exceptionally serious matters in the Estonian whistleblowing law is essential, as it helps to guarantee that whistleblowers will not quit reporting exceptionally serious wrongdoings on grounds that the whistleblowing law is unclear or too difficult to understand.

When reporting about wrongdoing qualifies to a protected disclosure, the protective measures enacted by the PIDA, will apply to the whistleblower. Those have been more closely analysed in the final chapter of the master's thesis. Firstly, any detrimental treatment or any deliberate failure to act by employer or co-workers, done on the ground that the worker made a protected disclosure, is prohibited. Although, the PIDA enacts prohibition to detrimental treatment, there occurred an actual problem, that in practice that ban will be sometimes breached in the UK. More specifically, detrimental treatment is the most common response to whistleblowing in the UK. However, from the positive side, when the PIDA applies, whistleblowers can then bring an action to terminate the infringement, and when special conditions enacted in the PIDA are met, claim for monetary compensation. It also appeared that without the whistleblowing law, whistleblowers' rights in Estonia are basically left unprotected against detrimental treatment. That definitely inhibits the activity to report about wrongdoings in the Estonian society.

The second protective measure for whistleblowers is the prohibition not to be unfairly dismissed. If making the protected disclosure was the reason or principal reason for dismissal, those dismissals are automatically considered unfair in terms of the PIDA. Surprisingly, it appeared that the fear of dismissal greatly outweighs the number of times the whistleblowers are actually dismissed in the UK. It is likely caused by the fact that employers fear litigation under the PIDA, if they dismiss the whistleblower. That indicates to the necessity to impose the whistleblowing law in Estonia too. Furthermore, it appeared that whistleblowers'

detrimental treatment and unfair dismissal cases have recently occurred in Estonia as well, whereby, in all the cases analysed, the whistleblowers had suffered from employers' detrimental treatment or had been unfairly dismissed. That situation is dangerous, because it heightens fear to „blow the whistle“ and increases a culture of silence, where workers consider it is wiser to stay silent and not to report about wrongdoings. It is also worth mentioning that in the near future, PIDA's important update, called the vicarious liability of employers, will come into force. The personal liability of co-workers for detrimental treatment or deliberate failure to act will also come into force. Enacting those updates is important in author's opinion, because they should help to promote reporting about wrongdoings and they should also reduce the fear to „blow the whistle“ in society. Therefore, the aforementioned updates should certainly be followed in the Estonian whistleblowing law.

The other important factor for creating and imposing the whistleblowing law in Estonia, is that it would provide whistleblowers an opportunity to use different legal remedies against employer or co-workers. According to ERA art 49 sec 1, in case of detrimental treatment, the whistleblower can claim monetary compensation. It is an important legal remedy, because as already mentioned, whistleblowers' detrimental treatment is the most common response from employers and co-workers. Whistleblowers in Estonia could theoretically claim compensation for detrimental treatment, relying on the Equal Treatment Act (ETA). However, in practice it would probably not be possible, because the ETA's art 1 sec 1 does not enact whistleblowing as a ground for discrimination. In order to protect whistleblowers' rights in Estonia, it is essential that the whistleblowing law will include provisions about claiming monetary compensation for detrimental treatment.

In cases of unfair dismissal, the PIDA provides two legal remedies to the whistleblowers. Firstly, whistleblowers can claim for re-employment, which can mean either reinstatement or re-engagement. Although, rarely used in practice in the UK, it should be remembered that when re-employment is ordered, the claimant is entitled to be compensated in full for all his or her lost earnings from dismissal to the date of re-employment. Claiming for re-employment can be also useful, because it will often have a marked upwards influence on offers of settlement. It also appeared that, according to the Estonian ECA articles 104 sec 1, 105 sec 1 and 107 sec 1, re-employment decisions by courts are here possible as well. However, in practice it is very unlikely to achieve re-employment, because according to the ECA's art 107 sec 2, the employment contract will only be valid, when both parties agree with it. So, it

would be very unrealistic to expect that the employer, who has already cancelled the employment contract with the whistleblower, will agree to continue employment relationship in future.

The second legal remedy in cases of unfair dismissal, is to claim for compensatory award (monetary compensation) from employer. Claiming for a compensatory award can be used, when reinstatement or re-engagement is not possible any more, or the parties have totally lost their confidence against each other. Therefore, claiming for compensatory award is much frequent than claiming for re-employment in the UK. It is important to note that in the UK, the compensatory awards for unfair dismissal have no upper limit. This makes it possible for courts to award whistleblowers with ponderous monetary compensations. However, if the courts will find that the disclosure was not made in good faith, they have the discretion to reduce a compensatory award by up to 25%. In author's view, the absence of upper limit for compensatory awards is justified, because after making a protected disclosure, whistleblowers can lose their earnings and they might not secure similar work in the future. Compensatory awards with no upper limit should also force employers more thoroughly consider their decision to dismiss whistleblower. Therefore, we can also assume that such compensatory awards will help to reduce unfair dismissal cases.

Although, there is no stand-alone whistleblowing law in Estonia, it appeared whistleblowers in Estonia can theoretically also use some legal remedies to protect their rights from unfair dismissal. The ECA's art 109 sec 1 and the ACA's art 105 sec 1 provide the Estonian whistleblowers legal basis for claiming monetary compensation for unlawful dismissal. Nevertheless, in both provisions, there is the upper limit for monetary compensations, which is maximum of the three months' salary. In author's opinion, that sum is not sufficient, taking into account the reasons mentioned in the previous paragraph. Furthermore, without the whistleblowing law, the results of those compensation claims in Estonia might turn out unpredictable to the whistleblower. Therefore, the Estonian whistleblowing law should follow the ERA's articles 118-126 and include detailed provisions about compensation for unfair dismissal.

Taking into account all the previous analysis, it is now possible to give an answer to the master's thesis objective. In conclusion, whistleblowers' legal protection against employers' or co-workers' retaliation or detrimental treatment would be most effectively protected in

Estonia, if we follow the three following steps. Firstly, it is important to inform public, especially workers and employers, about the nature, importance and positive results of whistleblowing. Secondly, the state should encourage organisations to create well-working whistleblowing politics and procedures inside organisations, which then have to be thoroughly introduced to the workers. Simultaneously with the second step, the stand-alone Estonian whistleblowing law should be adopted and enforced, taking into account the proposals given in the current master's thesis. In author's opinion, the great example for Estonian own whistleblowing law would be the UK's PIDA, however, adoption of the PIDA can not be mechanical: the national and cultural differences between Estonia and the UK must be taken into account. When analysing the UK's PIDA, the problem appeared that the regulation is sometimes too rich in nuances and whistleblowers without any special legal knowledge, might forfeit from legal protection. Therefore, availability of competent legal advisors would be also necessary.

In author's opinion, the previously mentioned first step, which includes extensive nation-wide publicity about the nature and positive results of whistleblowing, should help to change the negative perception of whistleblowing in Estonia. It should be emphasised to the public that, according to different reports, whistleblowing is one of the most effective ways to uncover wrongdoings inside organisations, for example fraud against organisations, shareholders and other stakeholders. Changing the negative perception of whistleblowing would also fasten the process of creating the Estonian whistleblowing law and whistleblowing procedures inside organisations.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Alexy, R. Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie. Frankfurt am Mein: Suhrkamp Verlag 1995.
2. Bammi, T. Employment Tribunal reinstatement and re-engagement orders for unfair dismissal, 10.12.2012. Arvutivõrgus: <https://www.lyonsdavidson.co.uk/news/3668/employment-tribunal-reinstatement-and-re-engagement-orders-for-unfairly-dismissed-employees>, 11.03.2014.
3. Bowal, P. Malice and Whistleblowing. E-Journal of International and Comparative Labour Studies 2013/2, No 3.
4. Bowden, P. Whistleblowing Needs a Mother. E-Journal of International and Comparative Labour Studies 2013/2, No 3.
5. Bowers, J. QC, Fodder, M., Lewis, J., Mitchell, J. Whistleblowing: law and practice. 2nd ed. Oxford University Press, 2012.
6. Brinkmann, K. Narva vallandas kahtlastele tehingutele tähelepanu juhtinud ametniku, 09.01.2012. Arvutivõrgus: <http://www.aripaev.ee/article/2012/1/9/narva-vallandas-kahtlastele-tehingutele-tahelepanu-juhtinud-ametniku>, 05.03.2014.
7. Calland, R., Dehn, G. Whistleblowing Around the World. Law, Culture & Practice. ODAC & PcaW in partnership with the British Council: Southern Africa 2004.
8. Cambridge businessman wins £3.4 million in Employment Tribunal claim. Redmans Employment Team, 11.07.2013. Arvutivõrgus: <http://www.redmans.co.uk/blog/cambridge-businessman-wins-3-4-million-in-employment-tribunal-claim>, 12.03.2014.
9. Chapman, J. £ 3,4m payout awarded to Cambridge businessman by employment tribunal, 10.07.2013. Arvutivõrgus: <http://www.cambridge-news.co.uk/Business/Business-News/34m-payout-awarded-to-Cambridge-businessman-by-employment-tribunal-20130710055545.htm>, 12.03.2014.
10. Cunningham, N., Reed, M. Reinstatement and re-engagement, 19.12.2007. Arvutivõrgus: <http://etclaims.co.uk/2007/12/reinstatement-and-re-engagement/>, 11.03.2014.
11. Devine, T. The Whistleblower Protection Act Burdens of Proof: Ground Rules for Credible Free Speech Rights. E-Journal of International and Comparative Labour Studies 2013/2, No 3.

12. Faragher, J. Gary Walker whistleblowing case: time for an NHS culture change? 18.02.2013. Arvutivõrgus: <http://www.personneltoday.com/hr/gary-walker-whistleblowing-case-time-for-an-nhs-culture-change/>, 17.03.2014.
13. Gamberini, G. Whistleblowing in countries without whistleblower laws: the Italian case, 29.05.2013. Arvutivõrgus: http://www.adapt.it/englishbulletin/docs/gamberini_29_may_2013.pdf, 27.03.2014.
14. Gellman, B., Blake, A., Miller, G. Edward Snowden comes forward as source of NSA leaks, 09.06.2013. Arvutivõrgus: http://www.washingtonpost.com/politics/intelligence-leaders-push-back-on-leakers-media/2013/06/09/fff80160-d122-11e2-a73e-826d299ff459_story.html, 13.02.2014.
15. How Wrongdoers Operate. FAIR. Arvutivõrgus: <http://fairwhistleblower.ca/content/how-wrongdoers-operate>, 20.02.2014.
16. Hyde, R., Savage, A. Cross-Border Concerns: Perils and Possibilities. E-Journal of International and Comparative Labour Studies 2013/2, No 3.
17. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. Juridica 2005 nr 3.
18. Kliendi õigused ja õigusnõustaja kohustused. Justiitsministeerium, 06.11.2013. Arvutivõrgus: https://www.eesti.ee/est/teemad/oigusabi/kui_arvate_et_peaks_oigusalas_t_nou_kusima/millised_on_kliendi_oigused_ja_oigusnoustaja_kohustused, 15.04.2014.
19. Koorits, V. Retseptiarist rääkinud Peeter Mardna sai karistada, 18.04.2007. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/1651461/retseptiarist-raakinud-peeter-mardna-sai-karistada>, 05.03.2014.
20. Koorits, V., Veskioja, R. Mitu reformierakondlast astusid Meikari väljaviskamise pärast erakonnast välja, 24.10.2012. Arvutivõrgus: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/mitu-reformierakondlast-astusid-meikari-valjaviskamise-parast-erakonnast-valja.d?id=65159422>, 06.03.2014.
21. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=0d77c3c5-ea14-48ae-8d0c-c9c48e500d07&, 17.03.2014.
22. Käärats, E., Treier, T., Suder, S., Pihl, M., Proos, M. Töölepingu seaduse selgitused 2013. Sotsiaalministeerium. Arvutivõrgus: http://www.ti.ee/public/files/T%C3%B6lepingu_seaduse_selgitused.pdf, 17.03.2014.

23. Lauren, A. Töölepingu seadus. Seaduse tekst, milles on arvestatud 28.01.2009 tehtud muudatusi. Seletused. Agitaator 2009.
24. Luts, P. Asso Prii: sõnumitooja hukkamine võimuerakonna poolt on kummastav, 26.10.2012. Arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/v/eesti/728c509f-1540-4f6f-b49e-242eaadddd80>, 06.03.2014.
25. Madise, Ü., jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, 2012.
26. Meikar, S. Silver Meikar: erakondade rahastamisest. Ausalt, 22.05.2012. Arvutivõrgus: <http://arvamus.postimees.ee/849254/silver-meikar-erakondade-rahastamisest-ausalt>, 06.03.2014.
27. Near, J. P., Miceli, M. P. Whistle-Blowing: Myth and Reality. Journal of Management 1996/22, No 3.
28. NHS staff survey and the Francis Report. NHS Employers, 28.02.2013. Arvutivõrgus: <http://www.nhsemployers.org/The-Francis-Inquiry/Pages/Francis.aspx>, 24.03.2014.
29. Ojamäe, E. Töötaja väljendusvabadus. Juridica 2007 nr 5.
30. Plumstead, J. Whistleblowing policy. Arvutivõrgus: <http://www.xperthr.co.uk/policies-and-documents/whistleblowing-policy/29740/>, 20.02.2014.
31. Poom, R. Ekspert: vilepuhuja tõstatatud probleemiga tuleb tegeleda, 23.10.2013. Arvutivõrgus: <http://archive.is/QjBD#selection-371.0-371.402>, 13.02.2014.
32. Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Estonia. Transparency International. Arvutivõrgus: http://transparency.ee/cm/files/lisad/vilepuhumine_eestis_projekti_esialgne_version_0.pdf, 14.02.2014.
33. Pyper, D. Whistleblowing and gagging clauses: the Public Interest Disclosure Act 1998, 29.11.2013. Arvutivõrgus: www.parliament.uk/briefing-papers/sn00248.pdf, 27.03.2014.
34. Raidve, H., Rask, M. Töölepingu seadus praktikas. Teine raamat. Äripäev 2010.
35. Remembering Roger Boisjoly, Challenger disaster whistleblower (1938-2012). Arvutivõrgus: <http://whistleblowing.us/2012/02/remembering-roger-m-boisjoly-challenger-disaster-whistleblower-1938-2012/>, 10.02.2014.
36. Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK. The Whistleblowing Commission, november 2013. Arvutivõrgus: <http://www.pcaw.org.uk/files/WBC%20Report%20Final.pdf>, 27.03.2014.

37. Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse. Association of Certified Fraud Examiners, 2012. Arvutivõrgus: http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/rtnn/2012-report-to-nations.pdf, 13.03.2014.
38. Rudi, H. Narva kaotab ametnikust vabanemiseks ameti, 23.05.2012. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/851558/narva-kaotab-ametnikust-vabanemiseks-ameti>, 27.03.2014.
39. Satyamurti, E. Whistleblowing (Insight), 18.07.2013. Kättesaadav Westlaw UK andmebaasist, 15.02.2014.
40. Sihver, A. Teavitaja kaitse („vilepuhuja kaitse“) süsteemi rakendatavus korruptsiooni avalikustamisel Eesti avalikus teenistuses. Magistritöö, Tartu 2007.
41. Skivenes, M., Trygstad, S. Is the Type of Misconduct Decisive for the Perceived Legitimacy of Whistleblowing? A Study of Municipal Managers' Assessments of Whistleblowing in Cases of Harassment and Corruption. E-Journal of International and Comparative Labour Studies 2013/2, No 3.
42. Smirnov, I. Kohus pidas Tamara Luigase vallandamist ebaseaduslikuks, 31.07.2013. Arvutivõrgus: <http://pr.pohjarannik.ee/?p=8209>, 05.03.2011
43. Sööt, M.-L., Vajakas, K. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=52486/13.+Korruptsioon+Eestis.+Kolme+sihtr%FChma+uuring+2010.pdf>, 15.02.2014.
44. Syal, R. Hospital trust branded the worst in Britain 'tried to gag whistleblowers', 31.01.2010. Arvutivõrgus: <http://www.theguardian.com/society/2010/jan/31/hospital-whistleblowers-gagged-mid-staffordshire>, 24.03.2014.
45. Tate, J. Judge sentences Bradley Manning to 35 years, 21.08.2013. Arvutivõrgus: http://www.washingtonpost.com/world/national-security/judge-to-sentence-bradley-manning-today/2013/08/20/85bee184-09d0-11e3-b87c-476db8ac34cd_story.html, 13.02.2014.
46. The use of compromise agreements and confidentiality clauses. NHS Employers, 23.12.2013. Arvutivõrgus: <http://www.nhsemployers.org/Aboutus/Publications/Documents/compromise-agreements.pdf>, 27.03.2014.
47. Thirty-Sixth Report. Confidentiality Clauses and Special Severance Payments. Public Accounts Committee. Arvutivõrgus:

- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpublic/477/47703.htm>, 17.03.2014.
48. Vandekerckhove, W., James, C. Blowing the Whistle on the Union: How Successful is it? E-Journal of International and Comparative Labour Studies 2013/2, No 3.
 49. What are compromise agreements and 'gagging clauses'? BMA. Arvutivõrgus: <http://bma.org.uk/practical-support-at-work/whistleblowing/raising-a-concern/what-are-compromise-agreements>, 17.03.2014.
 50. What are employees entitled to receive for unfair dismissal? Pinsent Masons, august 2011. Arvutivõrgus: <http://www.out-law.com/en/topics/employment/termination/what-are-employees-entitled-to-receive-for-unfair-dismissal/>, 12.03.2014.
 51. Whistleblowing: £3.4m tribunal award for director dismissed after raising concerns over fellow directors' actions. XpertHR, 10.10.2013. Arvutivõrgus: <http://www.xperthr.co.uk/law-reports/whistleblowing-gbp34m-tribunal-award-for-director-dismissed-after-raising-concerns-over-fellow-directors-actions/152033/>, 13.03.2014.
 52. Whistleblowing. Factsheets. CIPD, mai 2013. Arvutivõrgus: <http://www.cipd.co.uk/hr-resources/factsheets/whistleblowing.aspx>, 27.03.2014.
 53. Whistleblowing: the inside story. A research project by Public Concern at Work and the University of Greenwich, mai 2013. Arvutivõrgus: <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>, 27.03.2014.
 54. Wilton, D. Wordorigins.org, 18.02.2007. Arvutivõrgus: <http://www.wordorigins.org/index.php/site/whistleblower/>, 12.02.2014.
 55. Winthrop, M. Unfair dismissal. Arvutivõrgus: <http://www.xperthr.co.uk/employment-law-manual/unfair-dismissal/20428/>, 11.03.2014
 56. Worth, M. Whistleblowing in Europe. Legal protections for whistleblowers in the EU, 05.11.2013. Arvutivõrgus: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu, 27.03.2014.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

1. Avaliku teenistuse seadus. 13.06.2012. – RT I, 06.07.2012, 1; RT I, 20.12.2012, 8.
2. Council of Europe Parliamentary Assembly. Resolution 1729 (2010): Protection of “whistle-blowers”. Arvutivõrgus:
<http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm>,
14.03.2014.
3. Employment Rights Act 1996. Arvutivõrgus:
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/contents>, 27.03.2014.
4. Enterprise and Regulatory Reform Act 2013. Arvutivõrgus:
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/24/contents>, 06.12.2013.
5. Karistusseadustik. 06.06.2001. – RT I 2001, 61, 364; RT I, 26.02.2014, 6.
6. Keskkonnastutuse seadus. 14.11.2007. – RT I 2007, 62, 396; RT I, 16.05.2013, 5.
7. Korruptsioonivastane seadus. 06.06.2012. – RT I, 29.06.2012, 1.
8. The Public Interest Disclosure Act 1998. Arvutivõrgus:
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>, 27.03.2014.
9. The Public Interest Disclosure Act 2013. Arvutivõrgus:
http://www.federalcircuitcourt.gov.au/html/public_interest_disclosure.html,
19.02.2014.
10. The Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) Order 1999. Arvutivõrgus:
<http://www.legislation.gov.uk/uksi/1999/1549/contents/made>, 28.02.2014.
11. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 27.03.2002. – RT I 2002, 35, 216; RT I, 06.12.2010, 12.
12. Töölepingu seadus. 17.12.2008. – RT I 2009, 5, 35; RT I, 22.12.2012, 30.
13. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. 16.06.1999. – RT I 1999, 60, 616; RT I, 06.07.2012, 60.
14. Võlaõigusseadus. 26.09.2001. – RT I 2001, 81, 487; RT I, 11.06.2013, 9.
15. Võrdse kohtlemise seadus. 11.12.2008. – RT I 2008, 56, 315; RT I, 06.07.2012, 22.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

ÜHENDKUNINGRIIGI TÖÖKOHTUTE PRAKTIKA

1. Darnton v University of Surrey [2003] ICR 615, [2003] IRLR 133.
2. Faccenda Chicken v Fowler [1986] IRLR 69.
3. Fecitt v NHS Manchester [2011] EWCA Civ 1190; [2012] I.C.R. 372.
4. Fernandes v Netcom Consultants UK Ltd [2000] ET Case No 22000060/00.
5. Geduld v Cavendish Munro Professional Risks Management Ltd [2010] ICR 325.
6. Goode v Marks & Spencer Plc UKEAT/0442/09/DM.
7. Herron v Wintercomfort for the Homeless [2004] ET, case No 150519/03.
8. Hibbins v Hesters Way Neighbourhood Project [2009] IRLR 198 EAT.
9. Kajencki v Torrington Homes [2002] ET, Case No 3302912/01.
10. McCormack v Learning and Skills Council [2002] ET, Case No 3104148/01.
11. Oasis Community Learning v Wolff [2012] UKEAT/0364/12/MC.
12. Parkins v Sodexho Ltd [2002] I.R.L.R. 109.
13. Schofield v Cedars Care Group Ltd [2010] ET/1400001/10.
14. School v Evans [2006] EWCA Civ 1653; [2007] I.C.R. 641.

MUU KOHTUPRAKTIKA

15. EIKo 7.12.1976, 5493/72, Handyside v The United Kingdom.
16. RKPJKo 3-4-1-3-12.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Tavo Tiits,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Rikkumisest teavitaja ehk „vilepuhuja“ õiguslik kaitse töösuhtes“,

mille juhendaja on *prof.* Merle Muda,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **05.05.2014**