

Tartu Ülikool  
Sotsiaalteaduskond  
Avaliku halduse osakond

Anneli Sihver

*TEAVITAJA KAITSE („VILEPUHUJA KAITSE“) SÜSTEEMI RAKENDATAVUS  
KORRUPTSIOONI AVALIKUSTAMISEL EESTI AVALIKUS TEENISTUSES*

Magistritöö (MA)

Juhendajad: Leno Saarniit, MA

Mari-Liis Liiv, MPA

Tartu 2007

## Lühikokkuvõte

Korruptsiooni ning teiste õigusrikkumiste ja ebaeetilise käitumise avalikustamisel on maailmamastaabis viimastel aastakümnetel aina enam rakendust leidnud vääritud teost teavitanud isiku kaitse ehk vilepuhuja kaitse (*whistleblower protection*). Sisuliselt on vilepuhumise kaitse eesmärgiks julgustada organisatsiooni töötajaid vääritud tegudest asutusesiseseid üksusi või pädevaid uurimisasutusi teavitama, tagades samal ajal kaitsemeetmed teavitaja võimaliku tagakiusamise või karistamise korral. Kuna Eestis eraldiseisev teavitaja kaitse süsteem puudub, siis on käesoleva magistritöö eesmärgiks analüüsida teavitaja kaitse süsteemi rakendatavust kahest aspektist lähtudes. Esiteks uuritakse kolmele teavitaja kaitse mudelile tuginedes, millistel alustel võiks vilepuhuja kaitse Eesti avalikus teenistuses korruptsiooni avalikustamisel toimida. Teiseks antakse hinnang, kas eraldi teavitaja kaitse süsteemi loomine on Eesti tingimustes otstarbekas ning kui võrd see aitaks korruptsiooni avalikustamisele reaalselt kaasa. Analüüsides ministeeriumide kantslerite ning ametnikega läbiviidud intervjuusid jõutakse seisukohale, et Eesti tingimustes oleks kõige sobivam Suurbritannia vastutustundlikule teavitamisele suunatud lähenemine, mille keskmes on asutusesisene ning avatult toimuv teavitamine. Kokkuvõttes ei saa aga eraldiseisva teavitaja kaitse süsteemi väljaarendamist siiski põhjendatuks pidada. Ühelt poolt ei toeta seda väikeriigi, ajaloolise tausta ning kultuuriliste eripäradega seotud tegurid. Teisalt on korruptsioonist teavitatud ametniku kaitse piiratud ulatuses, kuid Eesti tingimustes piisavalt, tagatud kehtivate õigusaktidega.

## Sisukord

.....	4
<b>SISSEJUHATUS.....</b>	<b>5</b>
<b>1. VÄÄRITUST TEOST TEAVITAMINE JA TEAVITAJA KAITSE.....</b>	<b>7</b>
1.1. VILEPUHUMISE DEFINITSIOON.....	7
1.2. VILEPUHUMISE ELEMENDID.....	8
1.2.1. Vääritud teo toimepanija.....	9
1.2.2. Vääritud teost teavitaja.....	11
1.2.3. Vääritud teo uurija.....	15
1.3. LÜHIÜLEVADE KORRUPTSIOONIST KUI VÄÄRITU TEO VORMIST.....	17
1.4. VÄÄRITUST TEOST TEAVITANUD ISIKU KAITSE.....	19
1.4.1. Vääritud teost teavitaja tasand.....	20
1.4.2. Organisatsiooni tasand.....	20
1.4.3. Riigi tasand.....	21
<b>2. VÄÄRITUST TEOST TEAVITAJA KAITSE SÜSTEEMID.....</b>	<b>24</b>
2.1. SÕNAVABADUSEL PÕHINEV TEAVITAJA KAITSE SÜSTEEM.....	26
2.1.1. Vääritud teost teavitaja.....	27
2.1.2. Vääritud teo olemus.....	27
2.1.3. Vääritud teost teavitamise kanalid.....	28
2.1.4. Vääritud teost teavitamise motiivid.....	29
2.1.5. Vääritud teost teavitaja kaitse.....	30
2.2. VASTUTUSTUNDLIKULE TEAVITAMISELE SUUNATUD TEAVITAJA KAITSE SÜSTEEM.....	31
2.2.1. Vääritud teost teavitaja.....	32
2.2.2. Vääritud teo olemus.....	32
2.2.3. Vääritud teost teavitamise kanalid.....	33
2.2.4. Vääritud teost teavitamise motiivid.....	34
2.2.5. Vääritud teost teavitaja kaitse.....	35
2.3. VÄÄRITU TEO AVALIKUSTAMISELE SUUNATUD SÜSTEEM.....	37
2.3.1. Vääritud teost teavitaja.....	37
2.3.2. Vääritud teo olemus.....	37
2.3.3. Vääritud teost teavitamise kanalid.....	38
2.3.4. Vääritud teost teavitamise motiivid.....	39
2.3.5. Vääritud teost teavitaja kaitse.....	39
2.4. KOKKUVÕTE VÄÄRITUST TEOST TEAVITAJA KAITSE SÜSTEEMIDEST.....	40
<b>3. VILEPUHUJA KAITSE RAKENDATAVUS EESTI AVALIKUS TEENISTUSES.....</b>	<b>44</b>
3.1. KORRUPTSIOONIST TEAVITAJA KAITSE KEHTIVAS SEADUSANDLUSES.....	44
3.2. ÜLEVADE EMPIIRILISEST UURIMUSEST.....	47
3.2.1. Metoodika.....	47
3.2.2. Vääritud teost teavitamise ulatus.....	48

3.2.3. Vääritud teost teavitamise võimalused ministeeriumides .....	49
3.2.4. Korruptsioonist teavitamise kanalid.....	55
3.2.5. Korruptsioonist teavitamise motiivid.....	59
3.2.6. Korruptsioonist teavitanud ametniku kaitse .....	61
3.2.6.1. Teavitaja konfidentsiaalsuse tagamine.....	61
3.2.6.2. Preemia tulemusliku teavitamise eest.....	63
3.2.6.3. Kompensatsioon teavitaja tagakiusamise eest.....	64
3.3. VÕIMALIK KORRUPTSIOONIST TEAVITAJA KAITSE SÜSTEEM EESTIS.....	65
3.4. KORRUPTSIOONIST TEAVITAJA KAITSE OTSTARBEKUS EESTI AVALIKUS TEENISTUSES.....	69
<b>4. KOKKUVÕTE.....</b>	<b>74</b>
<b>SUMMARY.....</b>	<b>88</b>
<b>LISAD .....</b>	<b>94</b>

## Sissejuhatus

Korruptsiooni võib pidada keeruliselt määratletavaks ning tuvastatavaks nähtuseks, kuid samal ajal on selge, et ühiskonna ja riigi seisukohalt toob korruptsioon kaasa palju negatiivseid tagajärgi. Sellest tulenevalt on korruptsiooni avalikustamine, vähendamine ja ennetamine olulise tähtsusega. Avalike teenistujate puhul seostub korruptiivne käitumine nii hea valitsemise põhimõtete ja ametnikueetika kui ka konkreetsete õigusaktide rikkumisega. Samas saavad avalikud teenistujad korruptsiooni avalikustamisel ning läbipaistvama avaliku halduse kujundamisel olulise panuse anda, sest sageli on just konkreetse asutuse töötajad need, kes korruptiivset tegu esimesena märkavad. Sellest tulenevalt on viimastel aastakümnetel nii korruptiivsetest tegudest kui ka ebaseaduslikust ja ebaeetilisest käitumisest teavitamise soodustamine järjest enam tähelepanu pälvinud.

Maailmamastaabis on viimastel aastakümnetel vääritudest tegudest teavitamise soodustamiseks rakendatud teavitanud isikute suhtes kaitsemeetmeid, mille eesmärk on julgustada korruptsioonist või teistest rikkumistest teavitamist tagades, et teavitanud isiku kolleegid ei hakkaks teda teavitamise eest karistama või taga kiusama. Kuigi ingliskeelses kirjanduses kasutatakse terminit vilepuhumine (*whistleblowing*), on käesolevas töös eestikeelse vaste ja sünonüümina kasutatud vääritudust teost teavitamist. Vääritudust teost teavitamine peaks eesti keeles mõiste sisu paremini avama kui vilepuhumine, mis sobib paremini ingliskeelsesesse kultuuri, kus sõna seostub juba algtäheanduses vigadele tähelepanu juhtimisega.

Eestis ei ole teavitaja kaitse süsteemi toimivust korruptsiooni avalikustamisel varem uuritud, kuigi kaitsemeetmete rakendamist eeldatakse nii rahvusvaheliste konventsioonide kui ka Euroopa Nõukogu juures tegutseva ühenduse *Group of States Against Corruption* poolt. Teisalt sõltub teavitaja kaitse süsteemi rakendatavus nii ajaloolistest, kultuurilistest ja õiguslikest aspektidest. Sellest tulenevalt on Eesti puhul enne eraldi teavitaja kaitse süsteemi loomist oluline uurida, kas see on kontinentaal-euroopa õigussüsteemiga väikeriigis, kus on toimunud autoritaarne režiim, vajalik ja otstarbekas.

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida vääritud teost teavitaja kaitse süsteemi rakendatavust kahest aspektist lähtudes. Esiteks uuritakse, millistel alustel võiks teavitaja kaitse Eesti avalikus teenistuses korruptsiooni avalikustamisel toimida. Seejuures hinnatakse võimalikke rakendamisepõhimõtteid teiste riikide teavitaja kaitse süsteemide taustal. Teiseks antakse hinnang, kas eraldi teavitaja kaitse süsteemi loomine on Eesti tingimustes otstarbekas ning kui võrd see aitaks korruptsiooni avalikustamisele realselt kaasa. Lisaks korruptsioonile on teavitaja kaitse (vilepuhaja kaitse) süsteemi võimalik rakendada ka teistest õigusrikkumistest või ebaeetilisest käitumisest teavitamise puhul. Antud töös käsitletakse meetme rakendatavust aga ainult korruptiivsest tegudest teavitamisel, sest korruptsiooni puhul on erinevalt mitmetest teistest vääritud tegudest, teavitamine kehtestatud ametnike kohustusena (korruptsioonivastane seadus §23).

Magistritöö teoreetiline osa põhineb eelkõige valdkondlikel teadusartiklidel, uuringutel ja õigusaktidel. Töö empiirilise osa aluseks on ühelt poolt kehtiv seadusandlik raamistik ja rahvusvahelistest konventsioonidest tulenevad nõuded ning teisalt kõigi ministriumide esindajatega läbi viidud struktureeritud intervjuud.

Töö esimeses peatükis keskendutakse vilepuhumismehhanismi põhjalikumale selgitamisele. Seejuures analüüsitakse nii vilepuhumise rakendusala, teavitamisega seotud osapooli kui ka teavitaja kaitse tasandeid. Samuti antakse lühike ülevaade korruptsioonist kui piiritletud vääritud teost, mille avalikustamisel on võimalik rakendada vilepuhumissüsteemi. Magistritöö teises osas antakse ülevaade kolmest teavitaja kaitse süsteemist, keskendudes konkreetsemalt Ameerika Ühendriikidele, Suurbritanniale ning Koreale kui antud süsteemide tüüpilisimatele näidetele. Iga riigi puhul vaadeldakse teavitaja kaitse süsteemi ulatust, teavitamisviise, motiive ning kaitsemeetmeid. Töö kolmas peatükk keskendub ühelt poolt olemasolevatele teavitaja kaitse võimalustele ning teisalt analüüsitakse empiirilise uurimuse ning eespool kirjeldatud teoreetilise raamistiku taustal teavitaja kaitse süsteemi võimalikku ülesehitust ning reaalsel toimivust.

# 1. Vääritust teost teavitamine ja teavitaja kaitse

## 1.1. Vilepühumise definitsioon

Mõiste “vilepühumine” (*whistleblowing*) pärineb ajalooliselt sporditerminoloogiast ning viitab algtähenduses kohtunikule, kes peatab vea kahtlusel mängu (Peternelj-Taylor, 2003, 528). Alternatiivina on termin tähistanud ka politseinikku, kes palub vilega pealtnägijatel abi kurjategija tabamisel (Calland ja Dehn, 2004, 2). Seega omab vilepühumine eelduslikult positiivset tähendust, viidates sellele, et vilepühuja püüab läbi oma tegevuse kellegi tehtud veale või tekitatud ohule tähelepanu juhtida.

Sotsiaalteadustes, aga ka majandus- ja meditsiini valdkonnas võib vilepühumist pidada pigem uueks nähtuseks (Greene ja Latting, 2004, 223). Alates 1960ndate aastatest on terminit kasutatud ülekantud tähenduses, kirjeldades juhtumeid, kus teavitatakse organisatsioonis aset leidvatest vääritud tegudest (Bok, 1988, 331). Seejuures peetakse vääritud teo all silmas nii seaduserikkumisi kui ka ebaeetilist käitumist, mis ei pruugi alati seadusega karistatav olla. Antud tähenduses hakati vilepühumist esimesena kasutama Ameerika Ühendriikides (USA), kust see levis kiiresti üle maailma. Vääritud teost teavitamise soodustamise ja teavitajate kaitse vajadus oli seotud antud perioodil ilmnunud ulatuslike avaliku teenistusega seotud korrupsiooniskandaalidega (näiteks Watergate'i afäär, Pentagoni infolekked jne) (Gobert ja Punch, 2000, 26). Teisalt võib teavitaja kaitse süsteemide kujunemist seostada uue haldusjuhtimise (*New Public Management*) põhimõtete levikuga, mis väärtustavad avatud, läbipaistvat ja eetilist avalikku teenistust (OECD, 1996, 17).

Vilepühumisel, sarnaselt mitmete teiste sotsiaalteadustes kasutatavate mõistetega, puudub ühene definitsioon. Üldisel tasandil peetakse vilepühumiseks „tööl aset leidvatest vääritud tegudest teavitamist töötaja poolt“ (Dehn, 2001, 1). Täpsemalt on vilepühumise olemust seletanud Miceli ja Near, pidades silmas olukorda, kus „praegune või endine töötaja on organisatsiooniga seotud ebaseaduslikust või ebaeetilisest käitumisest teavitanud isikuid või organisatsioone, kelle pädevuses on juhtumi lahendamine“ (Near ja Miceli, 1985 viidatud Miceli ja Near, 1996, 508). Seega ei pea teavitamine toimuma ilmtingimata asutusesiseselt, vaid pöörduda võib ka asutuseväliste uurimisorganite poole. Samuti ei pea vääritud tegu alati viitama konkreetsele tegevusele, vaid võib seisneda ka tegevusetuses – näiteks kui ametnik ei reageeri õigeaegselt

informatsioonile võimaliku keskkonnareostuse kohta, mistõttu on tekkinud kahju kokkuvõttes suurem. Kindlasti on aga nii tegevuse kui tegevusetusena aset leidnud vääritud teo puhul oluline, et tegemist oleks piisavalt tõsise juhtumiga, mille puhul võiks eeldada avaliku huvi olemasolu. Antud rõhuasetus ilmneb näiteks Drew definitsioonist, mille kohaselt määratletakse vilepuhumist kui vääritud teo avalikustamist avalikes huvides (2003, 1). Ausatest motiividest ning avalikust huvist lähtumine on ka Jamesi hinnangul kriitilise tähtsusega vilepuhumise eristamisel pealekaebamisest või „koputamisest“ (1988, 315). Samas tuleb aga arvestada, et nii vääritud teo tajumine kui avaliku huvi hindamine sõltuvad sageli konkreetse indiviidi arusaamadest, mis ei pruugi kattuda tema kolleegide või uurimisorganite seisukohtadega. Teavitamisega seotud subjektiivsus on vilepuhumise defineerimisel välja toonud Bok, pidades vilepuhumiseks „endise või praeguse töötaja püüet avalikustada tema poolt tajutud ning organisatsioonis aset leidnud vääritud tegu“ (1988, 331). Sarnaselt Micelile ja Nearile toob ka Bok ühe kriteeriumina välja teavitaja seotuse organisatsiooniga. Seega ajakirjanikku, tavakodanikku või organisatsiooniga mitteseotud isikut, kes võivad samuti lähtuda avalikust huvist, ei saa organisatsioonivälise isiku staatuse tõttu vilepuhujaks pidada.

Kõigi ülalkirjeldatud definitsioonide läbivateks elementideks on kokkuvõttes vääritud tegu, mis võib endas sisaldada nii seaduserikkumist kui ka ebaeetilist käitumist tegevuse või tegevusetuse näol. Antud magistritöö seisukohalt on korruptsiooni avalikustamine seega vaid üheks vilepuhuja kaitse rakendusala. Teiseks on oluline teavitaja tööalane seotus organisatsiooniga, mille töötaja poolt toime pandud vääritud teo suhtes on kahtlus esitatud ning kolmandaks peaks teavitamine juhinduma avaliku huvi kaitsest.

## **1.2. Vilepuhumise elemendid**

Vilepuhumise elementide liigitamisel on valdkonda uurinud autorid lähtunud erinevast loogikast. Boki liigituse aluseks on vilepuhumise etapid (1988, 333): kõigepealt tekib vilepuhujal vääritud teo märkamisel põhimõtteline mittenõustumine seaduserikkumise või ebaeetilise käitumise jätkumise suhtes. Juba on seda nimetanud väärtuste konfliktiks, mistõttu organisatsioonis aset leidev vääritud tegu ei ole kooskõlas vilepuhuja väärtussüsteemiga (1999, 78). Väärtuste konflikt võib tekkida ka vilepuhuja kolleegidel, kes aga erinevatel põhjustel (hirm, seotus aset leidva vääritud teoga vms)



otsustavad juhtumi avalikustamisest loobuda. Teises etapis vastandab vilepuhuja ennast organisatsioonile ja eelkõige nendele kolleegidele, kes ei toeta teadlikult vääritud teo avalikustamist. Seega võib antud etappi vaadelda kui organisatsioonis toimivatest kirjutamata reeglitest üleastumist. Bok on vilepuhuja vastandumist nimetanud ka lojaalsuse rikkumiseks organisatsiooni suhtes (1988, 333). Kolmanda sammuna teavitab vilepuhuja organisatsioonis aset leidnud vääritud teost pädevat isikut või organisatsiooni, kes alustab juhtumi uurimist (*Ibid.*, 333.). Protsessipõhisest loogikast on lähtunud ka Feldman, kes on vilepuhumise juures eristanud vääritud teo tajumist, selle avalikustamist ning võimalikku teavitaja tagakiusamist (1999, 2). Samas on Feldmani liigitus Bokiga võrreldes laiem, hõlmates võimalike negatiivsete tagajärgede tekkimist vilepuhujale, mis võib ilmneda läbi teavitamis- ja uurimisprotsessi takistamise, teavitaja ametialanduse, sisutute tööülesannete andmise, ignoreerimise jms.

Lisaks protsessipõhisele lähenemisele võib vilepuhumise analüüsimisel aluseks võtta teavitamisega seotud osapooled. Miceli ja Near on siinkohal eristanud kolme osapoolt (1996, 508) – vääritud teost teavitaja (*whistleblower*), vääritud teo toimepanija (*wrongdoer*) ja vääritud teo uurija (*recipient*). Lühidalt on teavitajaks isik, kes märkab või kahtlustab vääritud tegu organisatsioonis ning teavitab sellest asutusesiseselt või – väliselt. Vääritud tegu on omakorda tekkinud vääritud teo toimepanija sihiliku või tahtmatu tegevuse tulemusena. Seega on vilepuhumisprotsessi osapoolte käitumine omavahel tugevas seoses ning sõltub vääritud teo iseloomust.

Alljärgnevalt on vilepuhumise olemuse kirjeldamisel lähtunud Miceli ja Neri liigitusest. Käesoleva magistritöö raames võimaldab antud lähenemine paremini keskenduda vilepuhumise süsteemi üksikutele komponentidele, mis loob raamistiku teises peatükis käsitletud vilepuhumissüsteemidele ning on aluseks kolmanda peatüki empiirilisele analüüsile. Seevastu Boki ja Feldmani protsessipõhine lähenemine vaatleks igas etapis osapoolte tegevuse koosmõju, mis ei ole aga antud magistritöö seisukohalt esmajärguline.

### ***1.2.1. Vääritud teo toimepanija***

Vääritud teo toimepanijaks on organisatsiooni töötaja, kes on käitunud ebaeetiliselt, ebaseaduslikult või muul viisil avaliku huvi vastaselt (Miceli ja Near, 1996, 508). Samal

ajal on avalik huvi mitmetähenduslik ja kontekstispetsiifiline termin, mis on seotud ühiskondlike hüvedega nagu majanduslik õitseng, keskkonnapuutumatus, riigi sisemine ja välimine rahu jt (Ikkonen, 2005, 187). Seega saab avaliku huvi kriteeriumi täitmist hinnata avalikes huvides tegutseva ametiisiku tegevuse taustal, mille hindamise aluseks võivad olla nii õigusaktid, avalik arvamus, valitsemise hea tava jne (Elcock, 2006, 108).

Vilepühumise teoorias võib vääritud tegu seisneda näiteks vajaliku info mitteavalikustamisega tekkinud keskkonnakahjus, rahvatervise- või riigi turvalisuse seisukohalt ohtliku olukorra tekitamises, avaliku teenistuse eetikapõhimõtete eiramises, altkäemaksu võtmises jne (Bok, 1988, 333). Kuna vääritud tegu võib hõlmata väga erinevaid tegevusi, siis üldjuhul on teavitaja kaitse süsteemi rakendamisel vääritud teo mõiste konkreetset sisustatud. Seejuures rakendatakse vilepühuja kaitset, mida käsitletakse põhjalikumalt teises peatükis, ainult avalikes huvides oluliste vääritud tegudest teavitamisel (Jubb, 1999, 87). Nii pruugi kaitse rakendada väiksemastaabilistest eetilistest üleastumistest või seaduserikkumistest teavitamise korral. Samuti võetakse vääritud teost teavitamisel arvesse juhtumi toimumise aega – tavaliselt eeldatakse, et vääritud tegu on teavitamise hetkel aset leidmas või hiljuti toimunud (Bok, 1988, 331). Aastaid tagasi aset leidnud rikkumiste uurimine, mis organisatsiooni toimimisele enam mõju ei avalda, võib asjaolude muutumise tõttu praktiliselt võimatuks osutada. Samuti ei ole võimalik uurida tulevikus väga väikse tõenäosusega toimuda võivaid sündmusi, sest kindlate tõendusmaterjalide puudumise tõttu, puudub piisav alus kellegi vastutusele võtmiseks.

Kui vilepühuja on vääritud teost pädevat organit teavitanud, ei tähenda see automaatselt kahtlusaluse süüd. Vilepühumine peaks pigem andma signaali kaastöötaja suhtes tekkinud kahtluse uurimiseks ja asjaolude selgitamiseks. Samas võib eriti avalikus sektoris vääritud teo toimepanija süü tõestamine keeruliseks osutada. Kuna ühe ülesande täitmise eest võivad vastutada mitu ametnikku, siis on vääritud teo toimepanijat selle võrra keerulisem tuvastada (James, 1988, 317). Antud olukord võib ilmned eelkõige juhul, kui vääritud teo kaasa toonud otsus on sündinud mitme ametniku koostöös läbi erinevate etappide.

Lisaks tuleb vääritud teo kahtluse uurimisel arvesse võtta teavitajapoolsete väidete kehtivust, ja juhtumi ulatust (Collier, 2002, 10). Inimeste arusaamad vääritud teo

olemusest võivad märkimisväärselt erineda ning nii võib mõni töötaja ka kirjaklambrate varastamist pidada avalikku huvi riivavaks, samal ajal kui kaastöötajate silmis on tekkinud kahju tühine (Miceli ja Near, 1996, 508). Peale individuaalse tõlgendamise sõltub vääritud teo määratlemine veel laiemast ühiskondlikust kontekstist, tegevusvaldkondadest ja teistest teguritest. Nii tõlgendatakse vääritud tegu erinevalt nii riikide kui ka teadusdistsipliinide lõikes. Õigusliku lähenemise kohaselt on vilepuhumine õigustatud, kui heauskne teavitaja usub, et konkreetse juhtumi puhul on rikutud õigusaktidega kehtestatud nõudeid. Audiitorid hindavad aga esmajärjekorras vääritud teoga tekkinud rahalist kahju ning filosoofiadistsipliinid peavad olulisimaks teavitaja või ühiskonna eetilistest tõekspidamistest lähtumist (*Ibid.*, 509).

### **1.2.2. Vääritud teost teavitaja**

Vilepuhujaks on isik, kes teavitab ebaeetilisest, ebaseaduslikust ja ebamoraalsest tegevusest isikuid või organisatsioone, kelle pädevuses juhtumi uurimine ja lahendamine (Bok, 1988, 333). Vilepuhujaks sünonüümideks on Hollandis kasutusel veel kellahelistaja (*bellringer*) ja USA-s majakavalvur (*lighthouse keeper*) (Feldman, 1999, 1).

Miceli ja Neari vilepuhumise definitsioonist (1985 viidatud Miceli ja Near, 1996, 508) ilmnes, et vääritud teost teavitaja puhul on üheks olulisimaks kriteeriumiks teavitaja seos organisatsiooniga. Seega võib vääritud teost teavitaks olla organisatsiooni praegune töötaja, töökohta vahetanud isik, pensionile jäänud töötaja jne. Veelgi laiemalt on vilepuhujat käsitlenud James, kelle hinnangul tekib vääritud teost teavitaja staatus ka töökohale kandideerinud isikul (1988, 315). Samal ajal on konkursi mittevõitnud kandidaadi seos organisatsiooniga pigem kaudne, mistõttu ei teki vääritud teo avalikustamisel otsest vastandumist organisatsiooni töötajatega. Seega ei saa töö autori hinnangul ametikohale kandideerinud isikut ja organisatsiooni töötajaid vilepuhumise definitsiooni kohaselt samaväärseks pidada. Lisaks ei ole ühtset seisukohta selles, kas organisatsiooni juhtkonna liikmete poolt avastatud vääritud teost teavitamist vilepuhumiseks pidada (Directorate General Internal Policies, 2006, 6; Jubb, 1999, 79). Ühelt poolt on juhtkonna liikmel, samaväärselt tavatöötajaga, õigus pöörduda korruptsioonikahtluse korral uurimisasutuste poole; teisalt peetakse juhtkonna liikme staatust niivõrd kõrgeks, et erinevalt tavatöötajast saab ta vähemalt majasiseselt

uurimisprotsessi otseselt suunata (näiteks läbi sisejuurduse). Samuti on Jubb väitnud, et vilepuhuja üheks tunnuseks on piisava võimu puudumine, et vääritut tegu ise peatada (1999, 79), mistõttu juhtkonna liikmeid ei tuleks vilepuhujaks pidada.

Vääritust teost teavitanud töötaja kolleegid võivad juhtumist samuti teadlikud olla, kuid sageli otsustatakse erinevatel põhjustel selle mahavaikimise, ignoreerimise või olukorraga leppimise kasuks. Teavitamise-vaikimise dilemma võib tekkida juhul, kui töötajale laienevad kõrgendatud konfidentsiaalsusnõuded – nt audiitorid, riigisaladusele juurdepääsu omavad ametnikud jt (Bok, 1988, 335). Samuti võidakse uurimisprotsessi liiga koormavaks pidada või peljatakse võimalikke negatiivseid tagajärgi teavitaja isikule - näiteks kolleegide halvaksapanu, tööandjapoolset diskrimineerimist jms. Halvimal juhul võivad vilepuhuja kolleegid ja asutuse juhtkond ka ise vääritust teost teatud kasu loota ning sellisel juhul võib eeldada, et tegemist on juba süsteemse korruptsiooniga.

Juhul, kui teavitaja otsene ülemus ei ole huvitatud vääritu teo kahtlusele tähelepanu pöörama, peab vilepuhuja Boki väitel arvestama organisatsioonis kehtivast hierarhiast ja reeglitest üleastumisega ning seadma lojaalsuse avaliku huvi suhtes kõrgemale organisatsiooni lojaalsusest (1988, 333). Seega võib vääritust teost teavitamisega kaasneda organisatsiooni tavapärasest käsuliinist möödaminemine ning otse keskse uurimisasutuse poole pöördumine. Viimane on mõeldav siis, kui tegemist on mastaapsete või kriitiliste juhtumitega nagu juhtkonna vastu esitatud kahtlus, oht riigi turvalisusele või keskkonnale (Drew, 2003, 1-2; Gobert ja Punch, 2000, 27). Samal ajal võib Bokile vastuargumendiks väita, et riigiasutus peaks oma tegevuses nangunii avalikust huvist lähtuma ning juhul, kui organisatsioon üritab seaduserikkumist tahtlikult varjata, viitab see nii organisatsioonipoolsele avaliku huvi vastasele käitumisele kui ka õigusaktide rikkumisele. Sellisel juhul tähendaks vilepuhuja lojaalsus organisatsioonile sisuliselt ebaseadusliku olukorra jätkumise soosimist, mistõttu ei tasuks lojaalsust organisatsioonile või selle üksikutele töötajatele üle tähtsustada. Kokkuvõttes on ka Bok leidnud, et avalikust huvist tuleks lähtuda isegi siis, kui asutuse töötajad on andnud ametivande konfidentsiaalsuspõhimõtte järgimiseks (Bok, 1988, 333).

Vääritust teost teavitajale laieneva kaitse kontekstis räägitakse tavaliselt heas usus ning eetilistel kaalutlustel toimuvast teavitamisest (Calland ja Dehn, 2004, 15). Praktikas võib vilepuhuja tegevus lähtuda ka pahatahtlikest motiividest nagu kättemaks, omakasu, tähelepanu kõrvalejuhtimine nõrkadelt töötulemustelt jne. Poon on väitnud, et teavitamise motiivid kujunevad isiku eetiliste tõekspidamiste, isiksuseomaduste ning sotsiaalse keskkonna koosmõjul (1995, 89). Seejuures võivad erinevad motiivid eksisteerida üheaegselt ning isegi teavitaja ei pruugi neid alati üksteisest eristada (Gobert ja Punch, 2000, 41). Motiivide hindamine kõrvalseisjate ja uurimisorganite poolt on veelgi keerulisem. Seetõttu on Lewis soovitanud, et teavitamise motiivide põhjaliku analüüsimise asemel tuleks esmajärjekorras keskenduda väärITU teo faktide usaldusväärSuse kontrollimisele ning juhtumi uurimisele (viidatud Drew, 2003, 31). Samal seisukohal on Euroopa Komisjon mööndes, et erandiks on olukord, kus uurimise käigus selgub, et teavitamine toimus alusetult ning oli mõeldud kolleegile kättemaksuks vms (Directorate General Internal Policies, 2006, 7).

Teoreetilises kirjanduses on väärITust teost teavitamise motiive siiski eristatud ning laiemalt on võimalik välja tuua viis motiivide gruppi. Vilepuhumise teooria seisukohalt ideaalseimal juhul lähtub teavitamine õiglustundest, eetilistest kaalutlustest ning avalikust huvist (Verzniss ja Barney, 2003, 360). Cooper on antud motiividest lähtunud teavitajaid nimetanud eetiliselt autonoomseteks isikuteks, kellel on ühelt poolt hea tunnetus väärtustest, õigustest ja kohustustest, mistõttu suudavad nad eristada avaliku huvi seisukohalt olulisi rikkumisi (viidatud Verzniss ja Barney, 2003, 363). Teisalt säilitavad eetiliselt autonoomsed vilepuhujad organisatsioonis töötades teatava sõltumatus ja erapooletuse ning julgevad väärITU teo märkamisel sellele reageerida. VäärITU tegu on selliste vilepuhujate jaoks taluvuspiiri ületavaks nähtuseks ning seetõttu on juhtumi avalikustamise üle otsustamine nende jaoks võrreldav valikuta valikuna (*choiceless choice*) (Alford, 2001, 406). Seega on eetiliselt autonoomsete vilepuhujate tegevus suunatud väärITU teo lõpetamisele ning kolleegide suhtumine teavitamisse on nende jaoks teisejärguline.

Teiseks on Feldman eristanud seaduslikest kaalutlustest või seadusekuulekusest ajendatud vilepuhumist (1999, 2). Antud juhul on väärITust teost teavitamine kehtestatud konkreetse isiku tööülesandena (Gobert ja Punch, 2000, 37) ning kuna sellest on teadlikud ka vilepuhuja kolleegid, siis on tööülesannetest juhinduvat teavitamist

kaastöötajate silmis enam aktsepteeritavaks peetud (Bok, 1988, 338). Parimaks näiteks on siinkohal siseaudiitorid, finants- või konkurentsijärelevalve ja keskkonnakaitse eest vastutavad ametiisikud. Seevastu on Chambers ja Courtemanche seisukohal, et seaduslikel kaalutlustel toimuvat teavitamist ei tohiks vilepühumisega võrdsustada, sest vääritud teost teavitamine olema isiku vaba tahe, mitte aga kohustuslik ametiülesanne (viidatud Jubb, 1999, 89).

Kolmandaks võib teavitamine toimuda idealistlikel kaalutlustel töötajate poolt, kellel on erakordselt kõrged ning saavutamatud standardid nii iseenda, kolleegide kui ka organisatsiooni suhtes (Feldman, 1999, 3). Idealistlikud vilepühujad kalduvad organisatsiooni toimimise eripärasid ja tühiseid juhtumeid võrdsustama avaliku huviga ning keelduvad oma põhimõtetest järeleandmisi tegemast (Gobert ja Punch, 2000, 49). Seega ei suuda idealistlikud vilepühujad, erinevalt eetilistest motiividest lähtuvatest teavitajatest, eristada avaliku huvi seisukohalt olulisi ja ebaolulisi juhtumeid. Antud asjaolu omab aga tähtsust teavitaja kaitse rakendumise seisukohalt ning kuna idealistlik vilepühumine avalikust huvist ei lähtu, siis ei rakendu sellisel juhul ka teavitaja kaitse.

Neljandaks võib vääritud teost teavitamine olla ajendatud vilepühuja omakasupüüdlikest motiividest nagu rahaline hüvitus, kättemaks kolleegile jne (Feldman, 1999, 3). Omakasupüüdlikke teavitajaid on nimetatud machiavellilikeks vilepühujateks, kes püüavad teadlikult teavitaja kaitsele suunatud meetmeid oma huvides ära kasutada (Kennedy ja Westhues viidatud Martin ja Rifkin, 2004, 222). Nii võib teavitaja kolleegi suhtes esitada valeinformatsiooni ning samal ajal püüda tähelepanu kõrvale juhtida oma nõrkadelt töötulemustelt või teistelt teavitajale ebasoodsatelt asjaoludelt. Kuna vilepühujal on õigus kaitsele ka uurimisprotsessi vältel, siis on tööandjal väga keeruline teavitaja suhtes mingeid sanktsioone rakendada (näiteks tööülesandeid muuta, tulemustasut vähendada vms) (Gobert ja Punch, 2000, 49). Juhul kui teavitamine toimus alusetult, kannatab aga uurimisprotsessi tõttu süütu töötaja ning häiritud saab kogu organisatsiooni töö. Kuigi teavitamise pahatahtlikud motiivid võivad teatud aja jooksul selguda ning vilepühuja saab selle tõttu karistada, võib alusetu teavitamise korral tekkinud moraalne kahju kahtlusalusele siiski korvamatuks osutada (Anechiarico ja Jacobs, 1996, 69).

Feldman on vilepühumise ühe motiivina välja toonud ka pealtkuulamise vormis toimuva sihiliku infokogumise näiteks politsei-, vanglaametnike või repressiivorganite poolt (Feldman, 1999, 3). Siiski enamik autoritest sellist lähenemist vilepühumisega ei võrdsusta väites, et pigem on tegemist pealekaebamise või koputamise (Pershing, 2002, 153; James, 1988, 316; Jubb, 1999, 79). Erinevalt vilepühumisest ei toimu pealekaebamine üldjuhul teavitaja initsiatiivil ning selle seaduslikkuse võib sageli kahtluse alla seada (Directorate General Internal Policies, 2006, 7; Jubb, 1999, 77).

Sõltumata teavitaja motiividest peab vilepühuja arvestama vääritud teo uurimisega kaasnevate ametlike protseduuride ning talle endale tekkivate ebamugavustega. Samuti ei saa alati välistada kolleegide halvakspanu või halvemal juhul isegi teavitaja tagakiusamist. Seega kaasnevad vilepühumisega alati teatud riskid ning sellest tulenevalt on De George väitnud, et vääritud teost teavitamist tuleks pidada küll moraalselt lubatuks, ent mitte moraalselt kohustuslikuks tegevuseks (viidatud James, 1988, 317).

### ***1.2.3. Vääritud teo uurija***

Vääritud teo kahtluse uurijaks on ametiisik, organisatsiooni struktuuriüksus või asutus, kellel on piisav pädevus juhtumit uurida ning lahendada (Miceli ja Near, 1996, 509). Laiemalt jagatakse teavitamiskanalid organisatsioonisisesteks ning -välisteks.

Kuigi teavitamiskanal valik sõltub konkreetsest juhtumist, soovitatakse vilepühumise teoreetilises käsitluses vääritud teo kahtlusest teavitada kõigepealt asutusesiseselt, järgides seejuures organisatsiooni käsuliini. Sellisel juhul on võimalik hinnata kahtluste põhjendatust ja faktide usaldusväärsust ning otsustada, kas juhtumit uurimiseks tuleks kaasata ka uurimisasutused (Dehn, 2001, 5). Samuti võimaldab juhtumile majasisese hinnangu andmine vältida põhjendamatu ja ebaproportsionaalset käitumist. Samal ajal võib esineda olukordi, kus organisatsioonisisene teavitamine on võimatu või mittesoovitav. Ühelt poolt tuleb arvestada, et organisatsioonide suhtumine vääritud teost teavitamisse võib erineda ning süsteemse korrupsiooni tingimustes surutakse eetilistest tõekspidamistest juhinduvad töötajad tagaplaanile või hakatakse neid taga kiusama (James, 1988, 316; Directorate General Internal Policies, 2006, 34). Samuti võib kahtlusaluseks osutada teavitaja otsene ülemus või organisatsiooni juhtkond.

Teisest küljest on organisatsioonist väljapoole pöördumine õigustatud ja efektiivsem ulatuslike ning kiireloomulist reageerimist nõudvate vääritude tegude korral (James, 1988, 318).

Enamlevinud organisatsioonivälise uurimisüksuste hulka kuuluvad muuhulgas prokuratuur, politsei, mõnedes riikides ka ombudsman ja riigikontroll (Drew, 2003, 30; Gobert ja Punch, 2000, 45; Hall ja Davies, 1999, 6). Kesksete uurimisorganite eeliseks on uurimisalane kompetents, sõltumatus ning võimalus vähendada uurimist takistavate organisatsiooniliste tegurite mõju (vääritud teost teavitajate ignoreerimine jms). Samal ajal tuleb arvestada, et uurimisele on seatud kindlad protseduurireedid, menetlustähtajad jne. Seega toimub vääritud teo uurimine kindlas raamistikus, millega kaasnevad kohustused nii teavitajale, kahtlustatavale kui ka teistele organisatsiooni töötajatele (Dehn, 2001, 6).

Kriitilises olukorras või ülejäänud teavitamiskanali ammendumisel on viimaseks võimaluseks teavitada vääritud teost meediat (Lewis, 2004, 21). Samas on suhtumine vääritud teo kahtluse korral meediasse pöördumisse otstarbekusse valdavalt negatiivne (Lewis, 2004, 22). Ühelt poolt kaasneb ajakirjanike kaasamisega avalikkuse tähelepanu ning avalik diskussioon, teisalt hakkab aga uurimise efektiivsus selle arvelt tõenäoliselt kannatama. Avaliku tähelepanu tõttu on keeruline tagada ka organisatsiooni tavapärasest toimimist ja head mainet (Bok, 1988, 335). Lisaks on meedial kalduvus spekulatsioonidele ja tegelikkuse moonutamisele ning seetõttu võib halvimal juhul juhtum meedias oma elu elama hakata (Directorate General Internal Policies, 2006, 6; Gobert ja Punch, 2000, 29). Ilma asutusepoolse kooskõlastuseta meedia poole pöördunud töötaja pälvib kolleegide silmis tavaliselt reeturi maine. Samal ajal on huvitavaks tendentsiks, et laiem avalikkus, sh meedia, kalduvad vilepuhujasse kui avaliku huvi kaitsjasse pigem soosivalt suhtuma ning kogu negatiivne tähelepanu suunatakse kahtlusaluse ja organisatsiooni suunas (Alford viidatud Botch, 2003, 369). Üllal kirjeldatud põhjuste tõttu tuleks meediasse teavitamisse suhtuda ettevaatusega ning juhul kui seda teha, võiks teavitamist toetada tugevad argumendid.

Nii organisatsioonisisene kui ka –väline teavitamine võib toimuda konfidentsiaalselt või avatult (James, 1988, 315). Vilepuhujate vaatepunktist on konfidentsiaalne teavitamine, mille puhul uurimisüksus või –asutus teavitaja isikut ilma tema nõusolekuta ei



avalikusta, tagakiusamisohu korral turvalisem. Samas võivad kahtlustatavad konfidentsiaalset teavitamist seostada pealekaebamisega ning teavitaja motiivid kahtluse alla seada (Bok, 1988, 336). Avatud teavitamist peetakse aktsepteeritumaks nii kahtlusaluse kui ka laiema avalikkuse silmis (James, 1988, 315). Samal ajal on avatud teavitamine riskantsem vilepuhujale, kelle kolleegid ei pruugi tema käitumist tunnustada.

Kuigi vääritud teost on võimalik teavitada ka anonüümselt – näiteks läbi vihjetelefoni – ei ole sellisel viisil esitatud kahtluste puhul tegemist vilepuhumisega. Anonüümselt teavitamisel ei tea uurimisasutus teavitaja isikut ning seetõttu ei ole võimalik kellegi suhtes teavitaja kaitset rakendada (Bok, 1988, 336). Samuti võib esitatud teave uurimise seisukohalt ebapiisavaks või mitmetitõlgendatavaks osutada, ent samal ajal puudub selle täpsustamise võimalus.

### **1.3. Lühiülevaade korruptsioonist kui vääritud teo vormist**

Nagu peatükis 1.1 mainiti, on võib korruptsiooni vilepuhumise teooria seisukohalt pidada üheks vääritud teo vormiks. Korruptsiooni enimlevinud definitsiooni kohaselt peetakse termini all silmas “avaliku võimu ärakasutamist erahuvides või isikliku kasu saamiseks” (Collier, 2002, 1). Korruptsioon võib ilmneda nii avalikus kui ka erasektoris, kuid samal ajal tuleb silmas pidada, et korruptsiooni tõlgendamisel on määravad nii kultuurilised, õiguslikud kui ka individuaalsed aspektid. Peamisteks korruptsioonivormideks on altkäemaks, pistis, ametiseisundi kuritarvitamine, huvide konflikt, riigi riisumine, häälte ostmine, onupojapoliitika, oskusteabega kauplemine, ebavõrdne kohtlemine riigihangetes jne ([www.korruptsioon.ee](http://www.korruptsioon.ee)). Seega võib korruptiivsel teel saadud tulu ilmneda nii materiaalses kui ka mittemateriaalses vormis; viimane võib seisneda näiteks ametiseisundi paranemises, lähikondsetele erandite võimaldamises taotluste ja lubade väljastamisel jne.

Kuigi korruptsiooni põhjuste, tagajärgede ning vastumeetmete osas pole täielikku üksmeelt, peetakse tänapäeval korruptsiooni pigem negatiivseks nähtuseks (Klitgaard viidatud Kaufmann, 1997, 116)<sup>1</sup>. Esiteks ohustab omakasupüüdlik avalike ressurssidega ümberkäimine makromajanduslikku stabiilsust ning takistab sotsiaalsete eesmärkide

<sup>1</sup> 1960-80ndatel aastatel levinud funktsionalistliku käsitluse keskseks põhimõtteks oli, et optimaalsel tasemel on korruptsioon mõju positiivne (Leff ja Huntington viidatud Shleifer ja Vishny, 1993, 600).

saavutamist – seaduskuuleka käitumise asemel suunatakse ressursid ametnikke rikastavatesse, kuid laiemas plaanis kasututesse projektidesse (Bardhan, 1997, 1328; Stapenhurst ja Langseth, 1997, 315). Teiseks on korruptsioonil takistav mõju riigi arengule, kasvule ja innovatsioonile (Schleifer ja Vishny, 1993, 613). Antud ilmingut soodustab korruptsiooniga seotud salajasus ja suletud gruppide teke, kelle kätte koondub riigi seisukohalt oluliste otsuste tegemise võim. Toimiva avaliku halduse seisukohalt tekitab korruptsioon samuti ebaefektiivsust ning seda nii õigusaktide, hea valitsemistava kui ka ametnikueetika järgimise seisukohalt (Stapenhurst ja Langseth, 1997, 314). Ühiskonna vaatepunktist seab kestev ja ulatuslik korruptsioon ohtu demokraatliku riigi kujunemise või toimimise (Bardhan, 1997, 1327).

Korruptsiooni vähendamisel tuleb arvestada, et tegemist on aeganõudva protsessiga – korruptsiooni on kirjeldatud kui iseennastloovat nähtust, mis kandub läbi väärtussüsteemide põlvkondade vahel edasi (Stapenhurst ja Langseth, 1997, 316). Samal ajal võib eeldada, et koos korruptsiooni vähenemisega leevenevad mitmed teised eelmises lõigus kirjeldatud ühiskondlikud probleemid. Maailmapanga hinnangul peaks efektiivne korruptsioonivastane tegevus keskenduma viiele põhisuunale: poliitilise vastutuse suurendamisele, kodanikuühiskonna arendamisele, konkurentsivõimelise erasektori kujundamisele, korruptsiooni piiravate institutsiooniliste piirangute kujundamisele ning avaliku sektori juhtimise parandamisele ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)). Seejuures peaksid konkreetset tegevused olema omavahel tasakaalus, lähtuma riigi korruptsioonitasemest ja haakuma üldiste ühiskondlike teguritega.

Konkreetsemalt eristatakse korruptsioonivastaste meetmete puhul ennetavaid ning kontrollimeetmeid (Kaufmann, 1997, 127). Ennetavad meetmed keskenduvad korruptsiooniga võitlemise pehmemale poolele – ühiskonna väärtuste muutmisele ja teadlikkuse suurendamisele (Andvig *et al*, 2001, 104). Ennetavateks tegevusteks on näiteks avaliku teenistuse eetikakoodeksi rakendamine, avalikkusele suunatud korruptsioonivastased kampaaniad ning organisatsioonikultuuri arendamine. Ennetavad meetmed peaksid tekitama olukorra, kus ühiskond hakkab korruptsiooni taunivalt suhtuma ning on valmis korruptsiooni märkamisel sellest teavitama (Ahi, 2002, 37). Korruptsiooni kontrollimeetmed sisaldavad endas raamistikku, mis peaks parandama korruptsiooni tuvastamist, juhtumite menetlemist ja järelevalveraamistikku. Täpsemalt võib siinkohal välja tuua näiteks karistused toime pandud korruptiivsete tegude eest,

õiguskaitseorganite tegevuse korrupsioonijuhtumite menetlemisel ning institutsioonilise piiranguna ka korrupsioonist teavitanud isikute kaitse, millele käesolev töö keskendub. Kokkuvõttes peaks korrupsioonivastased meetmed aitama kaasa sellele, et korrupsioon muutuks riskantseks ja taunitavaks, kuid väikest teenimisvõimalust pakkuvaks tegevuseks (Stapenhurst ja Langseth, 1997, 318).

#### **1.4. Vääritud teost teavitanud isiku kaitse**

Kuigi vilepuhumise teoorias nähakse vääritud teost teavitajast vastutustundlikku ja eetilist töötajat, võib tegelikkuses suhtumine teavitajasse organisatsioonide, aga ka riikide lõikes erineda. Mitmed autorid on uurimuste põhjal järeldanud, et sageli suhtutakse vilepuhujasse kui intriganti või organisatsiooni reetjasse (Drew, 2003, 2; Bolsin, 2003, 294) ning niikaua kuni organisatsioonikultuur ei toeta vääritud teost teavitamist, ei julge paljud töötajad oma kahtlustest ja tähelepanekutest rääkida (Calland ja Dehn, 2004, 3). Potentsiaalne vilepuhujat võib karta mitmesuguseid ebameeldivaid tagajärgi – kolleegide halvaksapanu, tagakiusamine, ignoreerimine, sisutute tööülesannete andmine, erialase kompetentsi kahtluse alla seadmine jne (Greene ja Latting, 2004, 216; Gobert ja Punch, 2000, 46; James, 1988, 315). Samuti võivad organisatsioonis võtmepositsioonidel olevad isikud uurimisprotsessi takistada hävitades tõendeid, tekitades tahtlikke viivitusi jne. Lisaks on eetilistel kaalutlustel toimuva vilepuhumise soodustamine oluline sellepärast, et organisatsiooni töötajad on tavaliselt esimesed, kes märkavad aset leidvat seaduserikkumist või ebaeetilist käitumist (Calland ja Dehn, 2004, 2).

Ehkki vääritud teost vaikimine võib esmapilgul tunduda turvaline ja mugav, on sellel negatiivne mõju organisatsioonikultuurile ning üldisele seaduskuulekusele. Sellisel juhul on tulemuseks nn vaikimise kultuur (*culture of silence*), mis annab asutuse juhtkonnale, töötajatele ja ühiskonnale signaali, et õigusaktidest ja valitsemistavadest möödaminemine ning teavitaja suhtes karistavate meetmete kasutamine on lubatud (*Ibid.*, 4). Lühidalt on vilepuhumise kaitse eesmärk tagada, et avalikes huvides tegutsevad töötajad oleksid kaitstud võimalike negatiivsete tagajärgede eest, mille tulemusena on võimalik panustada eetilise ja läbipaistvama riigi arengusse. Samal ajal peaks vilepuhumise kaitse süsteem olema üles ehitatud läbimõeldult, et takistada valedel alustel teavitamist ning süsteemi erahuvides ärakasutamist (Dehn, 2001, 11).

Järgmistes alapeatükkides vaadeldakse teavitaja kaitse olemust ning selle efektiivse toimimise eeldusi põhjalikumalt.

#### ***1.4.1. Vääritud teost teavitaja tasand***

Kuigi vääritud teost teavitaja kaitse puhul peetakse silmas õigusaktide ning asutuse sisekorraeskirjadega kehtestatud meetmeid, saab vilepuhujaga ka ise võimalike negatiivsete tagajärgede ärahoidmiseks palju ära teha. Enne seaduserikkumise või ebaeetilise teo kahtlusest teavitamist on oluline teavitamise põhjused ja võimalused enda jaoks korralikult läbi mõelda. Samuti soovitakse vilepuhujal eaproportsionaalse käitumise vältimiseks arutada tekkinud kahtlusi mõne usaldusväärse kolleegi või eksperdiga (James, 1988, 318). Teavitamisele eelneva konsultatsiooni käigus on vilepuhujal võimalik oma kahtlustele ja teavitamise otstarbekusele kinnitust saada, hinnata juhtumi tõsidust avaliku huvi seisukohalt, kontrollida faktide usaldusväärsust ja piisavust jne (Dehn, 2001, 3). Teisalt võib aga selguda, et teavitamine ei ole põhjendatud, sest vääritud teo kahtlus võib põhineda ka asjaolude subjektiivsel ja väärarvustamisel.

Vääritud teost teavitamise ajastamine on vilepuhujaga turvalisust ning organisatsioonikultuuri arvestades samuti väga tähtis. Olukorras, kus on ilmne, et organisatsiooni sisekliima ei soosi vilepuhumist, on enne teavitamist mõttekam organisatsioonist lahkuda või teavitamisest loobuda (James, 1988, 320). Kindlasti peaks vilepuhujaga arvestama sellega, et sõltumata teavitaja kaitsemeetmete olemasolust, võivad teavitamisega kaasneda ebamugavused või negatiivsed tagajärjed ning kogu protsess võib kesta aastaid.

#### ***1.4.2. Organisatsiooni tasand***

Õigusaktidega kehtestatud vääritud teost teavitaja kaitsemeetmete olemasolust ei piisa selleks, et töötajad julgeksid oma kahtlustest teada anda. Seega on organisatsiooni tasandil vilepuhumissüsteemi rakendamise eelduseks avatud ja eetilistele väärtustele suunatud organisatsioonikultuur (Drew, 2003, 54; Dehn, 2001, 9). Vastasel juhul suhtutakse vilepuhujasse suure tõenäosusega kui pealekaebajasse, mitte aga tunnistajasse ja avalike huvide kaitsjasse.

Organisatsioonid saavad vääritud teost teavitamist julgustada, rakendades personalipoliitika osana asutusesisese teavitamise ja teavitaja kaitse juhendi ning toetades selle rakendamist läbi vastavate struktuuriüksuste (James, 1988, 318; Dehn, 2001, 10). Kuigi teavitaja kaitse põhimõtted võivad olla õiguslikult fikseeritud, erinevad organisatsioonid üksteisest suuruse, struktuuri ja kultuuri poolest. Seega võivad õigusaktid määratleda teavitaja kaitse üldise raamistiku, ent süsteemi rakendamine sõltub siiski konkreetsest organisatsioonist (Greene ja Latting, 2004, 228).

Samas tuleb arvestada, et organisatsioonisiseste protseduuride olemasolu ei tähenda alati, et neid järgitakse. Nii võivad teavitamise juhendid ja vastavad struktuuriüksused eksisteerida ainult sellepärast, et õigusaktide kohaselt on nende olemasolu kohustuslik, kuid tegelikult organisatsioon vilepuhumist ei soosi. Bok on sellist korraldust nimetanud “avatud ukse poliitikaks” (*open door policy*), mis näiliselt küll julgustab töötajaid vääritud tegudest teavitama, kuid tegelikult osutub teavitamine tulutuks (1988, 336). Alfordi poolt USA avaliku ja erasektori töötajate seas läbiviidud uuringu kohaselt on selline tendents omane eelkõige suurtele organisatsioonidele, kus töötajatele sisendatakse passiivsust ning asendatavust (viidatud Botch, 2003, 371). Sisuliselt on tegemist organisatsiooni püüdega oma autonoomiat kaitsta ning seetõttu on usaldusväärse eetika infrastruktuuri loomine asendunud organisatsiooni tugeva enesekehtestamisega töötajate suhtes. Selline organisatsioon suhtub vääritud teost teavitajasse kui pealekaebajasse ning vilepuhujate seas läbi viidud uuringud on tõestanud, et vaatamata uurimisasutuste sekkumisele ja teavitaja kaitse regulatsioonide olemasolule, jätkub psühholoogiline tagakiusamine ka pärast kaitsemeetmete rakendumist, mistõttu on vilepuhuja sunnitud töökohta vahetama (*Ibid.*, 372).

### ***1.4.3. Riigi tasand***

Riikide lõikes võib vääritud teost teavitaja kaitse reguleerimisel eristada kahte lähenemist: riikides, kus vilepuhumistemaatika on tugevamalt päevakorral, on teavitaja kaitset reguleeritud spetsiaalsete õigusaktidega või näiteks korruptsioonivastase seaduse eraldi osana (nt Suurbritannia, USA, Uus-Meremaa, Austraalia) (Directorate General Internal Policies, 2006, 18). Alternatiivina võivad vääritud teost teavitaja kaitse sätted sisalduda üldises tööõiguses, kuid sellisel juhul ei ole kaitsemeetmed rakendatavad

ainult vääritud teost teavitamise korral, vaid need täidavad laiemat eesmärki (nt Leedu, Saksamaa) (GRECO, 2007, 14). Üldiselt on aga riikide, Euroopa Liidu kui ka rahvusvaheliste organisatsioonide (Maailmapank, Rahvusvaheline Valuutafond) poolt teavitaja kaitse vajadust viimastel aastatel üha enam rõhutatud (Directorate General Internal Policies, 2006, 37).

Teavitaja kaitset reguleeriva seadusandluse eesmärk on kaitsta töötajaid, kes avalikustavad vääritud teo väljaspool ametlikku käsuliini ametiisikutele või uurimisasutustele, kelle pädevuses on juhtumit uurida ning tagada teavitaja kaitse (Anechiarico ja Jacobs, 1996, 63). Teavitaja kaitse seadustega reguleeritud kaitsemeetmeid, teavitamiskanaleid ning teavitaja kaitse rakendusala käsitletakse põhjalikumalt teises peatükis. Kokkuvõttes on aga lisaks institutsionaalse korralduse olemasolule vajalik tagada ka laiem teadlikkus teavitaja kaitse süsteemi olemasolu ja rakendumise kohta; selleks on välja töötatud koolitusprogramme, loodud siseriiklikke kompetentsikeskusi jne (Bok, 1988, 336).

Teavitaja kaitse süsteemi rakendamisel on kõige problemaatilisemaks peetud olukorda, kui regulatsioonid soosivad vääritud teost teavitamist omakasupüüdlikel eesmärkidel (James, 1988, 320). Jamesi hinnangul peab teavitamise eest rahalise preemia määramine olema väga põhjalikult läbi mõeldud vältimaks pealekaebamiskultuuri tekkimist (*Ibid.*, 320). Teiseks tuleb eraldi tähelepanu pöörata sellele, et teavitaja kaitset ei hakataks kasutama vastutusest kõrvalehiilimiseks näiteks halva töötulemuslikkuse korral. Samuti suurendab vilepuhumise riskantsust teavitaja kaitse regulatsioonide mitmetitõlgendatavus, võimalikud erandid ning uurimisasutuste nõrk suutlikkus teavitaja kaitse tagamisel (Bok, 1988, 336; Botch, 2003, 371). Vääritud teost teavitaja sõltub nagunii kindlatest protseduurilistest reeglitest, millest rikkumine võib tagakiusamisohtu ainult suurendada.

Kokkuvõttes eeldab toimiv vilepuhumissüsteem ühiskonna valmisolekut suhtuda heausksesse teavitajasse kui tunnistajasse, mitte aga pidada teda pealekaebajaks. Sellele vaatamata ei saa teavitaja tagakiusamist või vilepuhujasse negatiivset suhtumist alati välistada (Gobert ja Punch, 2000, 29; Bok, 1988, 336). Teavitaja kaitse süsteemi rakendumisel on kriitilise tähtsusega laiem kultuuriline kontekst – ühelt poolt erinevad ühiskonna väärtused riikide lõikes, teisalt on aga ka ühe riigi organisatsioonide

keskkond erinev (Hofstede, 1998, 481). Sellest tulenevalt peaks teavitaja kaitse süsteem olema üles ehitatud nii konkreetse riigi kui ka organisatsiooni eripärasid ja vajadusi arvestades. Lisaks tuleb arvestada, et mõnes riigis või organisatsioonis võivad kultuurilised eeldused teavitaja kaitse süsteemi rakendamisel üldse sobimatuks osutada.

## 2. Vääritud teost teavitaja kaitse süsteemid

Magistritöö koostamise käigus ei õnnestunud leida informatsiooni teavitaja kaitse süsteemi rakendanud riikide arvu kohta maailmas. Küll aga saab Majandusliku Koostöö- ja Arenguorganisatsiooni (OECD) kuuluvate riikide näitel öelda, et teavitaja kaitse süsteem oli 2000. aastal teatud ulatuses rakendatud ligikaudu kahes kolmandikus OECDsse kuuluvatest riikidest (OECD, 2000, 4); seega võib eeldada, et käesolevaks ajaks on antud riikide hulk veelgi kasvanud. Samal ajal on teavitaja kaitse ulatus ja institutsionaalne korraldus riigiti erinev ning mõned riigid (nt Saksamaa, Prantsusmaa) on teavitamise soodustamisel piirdunud vaid üksikute sätetega. Seevastu kõige ulatuslikum ja süsteemsem on teavitaja kaitse USAs, Suurbritannias, Austraalias, Kanadas ja Uus-Meremaal (Feldman, 1999, 4). Lisaks võib üldise trendina välja tuua asjaolu, et valdavalt on teavitaja kaitset ulatuslikult rakendanud riigid pigem pikema demokraatliku traditsiooniga, kõrgeltarenenud ning madalama korruptsioonitasemega. Nii asetsevad USA, Suurbritannia, Austraalia, Kanada ja Uus-Meremaa *Transparency International*-i korruptsiooni tajumise indeksi pingereas 163 riigi arvestuses esikahekümne hulgas (<http://www.transparency.org/>). Võib eeldada, et põhjused, miks vähearenenud riikides oleks vilepuhumise süsteemi keeruline rakendada, on seotud antud riikide soovivama suhtumisega korruptsiooni, teavitamise ja pealekaebamise võrdsustamisega ning uurimisorganite madalama kompetentsiga.

Alljärgnevalt kirjeldatakse kolme enamlevinud teavitamise kaitse süsteemi maailmas. Süsteemide erinevus seisneb eelkõige nende peamises ideoloogias ja rõhuasetustes – nii esindab USA sõna- ja väljendusvabadusel põhinevat süsteemi, Suurbritannia sarnaselt teiste Rahvaste Ühenduse (*Commonwealth*) riikidega (Austraalia, Lõuna-Aafrika Vabariik, Uus-Meremaa) keskendub avalikustamisprotsessile ning Korea lähtub vääritud teo avalikustamise kohustusest (Kakabadse, Korac-Kakabadse ja Kouzmin, 2003, 479). Koreaga sarnane teavitaja kaitse süsteem toimib veel Iisraelis, ent sõnavabadusel põhinevate süsteemide ainsaks tüüpiliseks näiteks on USA (*Ibid.*, 479). Käesolevas peatükis käsitletavate riikide valikul seati tingimuseks, et tegemist oleks võimalikult tüüpiliste eelnimetatud kategooriatesse kuuluvate riikidega. Teisalt oli piiranguks ingliskeelsete materjalide olemasolu ning kättesaadavus. Lisaks on oluline mainida, et eesmärgiks ei ole teavitaja kaitse süsteemide süvaanalüüs, vaid kolme süsteemi põhiolemusele ja eripäradele keskendumine.



Vääritust teost teavitaja kaitse süsteemide ülesehitus erineb riikide lõikes peamiselt viie tunnuse poolest (Drew, 2003, 13):

- kellele laieneb vääritust teost teavitaja kaitse – sõltuvalt konkreetsest riigist võib vääritust teost teavitamise kaitse laieneda föderaal-, riigi-, osariigi või kohaliku omavalitsuse ametnikele, aga ka erasektori töötajatele. Lisaks võib kaitse ulatus ja olemasolu erineda ametikohtade ja organisatsioonide lõikes;
- mida peetakse väärituks teoks - üldjuhul laieneb vilepuhuja kaitse seaduserikkumistest, vara raiskamisest, võimu erahuvides ära kasutamisest, keskkonnaohtliku olukorra tekitamisest jms rikkumistest teavitamisel. Sageli sisalduvad teavitaja kaitse regulatsioonides vääritu teo olulisusele viitavad kriteeriumid: suur, ulatuslik, märkimisväärne, tahtlik jne (Bok, 1988, 331). Nimetatud kriteeriumid annavad ühelt poolt signaali, et avaliku huvi seisukohalt ebaolulise vääritu teost ja väiksemast eksimusest teavitamisel teavitaja kaitse ei rakendu. Teisalt kaasneb kriteeriumidega alati tõlgendamisruum, mida võimendab omakorda subjektiivsuse aspekt: nii ei pruugi teavitaja, organisatsiooni ja uurimisorgani arusaamad märkimisväärse kahju tõlgendamisel ühtida;
- keda võib vääritust teost teavitada - kaitstud teavitamiskanaliid võivad hõlmata organisatsioonisiseseid (otsene ülemus, siseaudit, juhtkond jt) ja/ või keskseid uurimisasutusi (prokuratuur, politsei jne) ning meediat;
- kui olulised on vääritust teost teavitaja motiivid – üldiselt eeldatakse teavitaja kaitse rakendumisel, et teavitaja on aus ning eetilise. Samas on riikide lõikes erinev see, kui põhjalikult peab teavitaja pahatahtlike motiivide puudumist ning teavitamise lähtumist avalikust huvist tõestama. Samuti on teavitamise motiividega tugevalt seotud ka vääritud tegu tõestavate materjalide olemasolu ja ulatus;
- vääritust teost teavitaja kaitse – teavitamis- ja uurimisprotsessi jooksul on võimalik tagada vilepuhuja konfidentsiaalsus; teavitaja tagakiusamise korral võib kaitse seisneda aga teavitaja töökoha, töötasu ja tööülesannete säilitamises, keelus tööandjale teavitajat muul viisil karistada, diskrimineerida või taga kiusata (Jos, 1989, 554). Lisaks võib teavitaja tagakiusamise korral uurimisasutuselt nõuda olukorra ennistamist või rahalist kompensatsiooni.

Mõningates riikides on tulemusliku teavitamise eest ette nähtud preemia, mille suurus sõltub otseselt avastatud rikkumise rahalisest väärtusest (Poon, 1995, 89).

## **2.1. Sõnavabadusel põhinev teavitaja kaitse süsteem**

Esimesena rakendati vääritud teost teavitaja kaitse süsteem USA-s (Feldman, 1999, 4). Teavitaja kaitset reguleeriti esmakordselt 1978. aastal föderaaltasandil osana tollasest avaliku teenistuse reformi seadusest (*Civil Service Reform Act*) (Drew, 2003, 13). Kuna tollased kaitsemeetmed osutusid teavitaja tagakiusamise korral ebapiisavaks ning vilepuhujale tekkis tagakiusamise tõestamisel suur koormus, võeti 1989. aastal vastu eraldi vilepuhujate kaitse seadus (*Whistleblower Protection Act, WPA*) (Feldman, 1999, 13). Föderaaltasandilt levis vääritud teost teavitajate kaitse USA osariikidesse ning praeguseks ajaks on avalikule sektorile laienev teavitaja kaitse süsteem rakendunud 42-s osariigis (Devine, 2004, 76). Lisaks rakendatakse teavitaja kaitset ka erasektoris, kuid siin on lähenemine valdkonnapõhine. Vilepuhujate kaitse seadused on välja töötatud eelkõige sellistes valdkondades, kus seaduserikkumisest mitteteavitamisega kaasnevad kahjud on ühiskonna seisukohalt keskmisest kõrgemad ning seetõttu on antud valdkonna ettevõtetele organisatsioonisiseste teavitamise protseduurireeglite väljatöötamine kehtestatud kohustusena. Nii toimib teavitaja kaitse keskkonnasektoris (*Superfund Law*), finantssfääris (*Sarbanes-Oxley Act*) ja transpordivaldkonnas (nt lennundus) jne (*Ibid.*, 75).

Ühelt poolt moodustavad USA teavitaja kaitse regulatsioonid üsna laiahaardelise võrgustiku, mille põhjal võiks eeldada, et avalikes huvides vääritud teost teavitamine võiks olla ühiskonna silmis aktsepteeritav. Teisest küljest on praktikas ilmnenu, et teavitaja reaalne kaitse on vaatamata õigusliku ja institutsionaalse raamistiku olemasolule sageli ebapiisavaks osutunud. Praktikas on probleeme tekkinud teavitaja kaitse seaduste liiga kitsas tõlgendamine uurimisasutuste poolt, konfidentsiaalsuse mittetagamine, uurimismenetluse ebaefektiivsus ning teavitaja jätkuv tagakiusamine ka teavitaja kaitse rakendamisel (Devine, 2004, 100).

USA-s põhineb vääritud teost teavitaja kaitse põhiseadusega sätestatud sõnavabadusele, mis on omakorda põhjuseks, miks kesksel kohal on eelkõige teavitanud isiku kaitse, mitte niivõrd teavitamisprotsess (Dehn, 2001, 12; Drew, 2003, 64; Public Service

Integrity Office, 2004, 58). USA süsteemi suunitletus ilmneb ka föderaaltasandi teavitaja kaitset reguleeriva õigusakti pealkirjast – „vilepuhuja kaitse seadus”. USA teavitaja kaitse süsteemi teiseks eripäraks on asjaolu, et teavitaja kaitset peetakse organisatsiooni efektiivsuse suurendamise vahendiks (Devine, 2004, 81). Teiste teavitaja kaitse süsteemi rakendanud riikidega võrreldes rõhutatakse USAs avaliku huvi kõrval ka materiaalseid väärtusi ning organisatsioonile kaasnevat kokkuhoidu, mis on omakorda andnud põhjust USA süsteemi kritiseerimiseks avaliku sektori eetikapõhimõtete seisukohalt (Dehn, 2001, 12).

USA osariikide lõikes on vilepuhuja kaitse regulatsioonid küll mõnevõrra erinevad, kuid põhiprintsiibid – keskendumine teavitaja sõnavabadusele, vilepuhuja isiku kaitsele ning organisatsiooni efektiivsuse suurendamisele - on läbivad (Directorate General Internal Policies, 2006, 31). Seetõttu keskendub edasine analüüs ainult WPAle.

### **2.1.1. Vääritud teost teavitaja**

WPA kohaselt on vilepuhuja „töötaja, kes teostab oma sõnavabadust vaidlustades avalikku huvi reetva avaliku võimu ärakasutamise” (Devine, 2004, 74). Seejuures laieneb seadus teavitamise hetkel föderaaltasandi asutuses töötavatele ametnikele, kuid samuti ka neile, kes on juba töökohalt lahkunud või on alles kandidaadistasutuses. Samas on erandiks töölepingu alusel töötajad ning üksikud valitsusasutused või riigiettevõtted (nt *Central Intelligence Agency, General Accounting Office, US Postal Service*), mille töötajatele WPAga kehtestatud kaitse ei laiene (Public Service Integrity Office, 2004, 59). Nagu juba eespool mainitud, ei laiene WPA osariigi tasandi ametnikele ja erasektori töötajatele, mistõttu on USA teavitaja kaitse regulatiivset süsteemi peetud üsna killustatuks (Devine, 2004, 84). Lisaks on USA süsteemi nõrkuseks peetud suhteliselt suuri riske töötajatele, kellele vilepuhuja kaitse seadused ei laiene. Kuna USA tööõigus põhineb *employment-at-will* põhimõttel, on tööandjal lihtne vallandada vääritud teost teavitanud töötajaid, kellele kaitse ei laiene (Poon, 1995, 90; Drew, 2003, 28).

### **2.1.2. Vääritud teo olemus**

USAs eristatakse vääritud teo puhul kahte kategooriat: keelatud personalipraktikaid (*prohibited personnel practices*) ja vääritud tegu tavapärasel tähenduses (Public Service Integrity Office, 2004, 59). Keelatud personalipraktikate näol on tegemist tööandja või kolleegidepoolse käitumisega, mis on taunitav, põhjendamatu ja avaldab töötajale negatiivset mõju ([www.osc.gov](http://www.osc.gov)). Siia kategooriasse kuuluvad näiteks töötaja diskrimineerimine, nepotism, teenetepõhise avaliku teenistuse põhimõtete eiramine ning ka vääritud teost teavitatud töötaja tagakiusamine. Seega on keelatud personalipraktikal kaks dimensiooni: ühelt poolt hõlmab termin avaliku teenistuse eetika ning personali juhtimise põhimõtete rikkumist, teisalt on ka vilepuhuja tagakiusamise näol tegemist keelatud personalipraktikaga (Public Service Integrity Office, 2004, 59). Kuna antud töös vaadeldakse vilepuhuja karistamise temaatikat peatükis 2.1.5, siis käsitletakse ka keelatud personalipraktikatest teavitamist nimetatud peatükis.

Vääritud teo teist kategooriat on sisuliselt peetud vääritud teoks tavatähenduses, milleks on õigusaktide rikkumine, ulatuslik vara rikkumine, kuritarvitamine või raiskamine, võimu erahuvides ära kasutamine ja keskkonna või riigi turvalisuse seisukohalt ohtliku olukorra tekitamine (Directorate General Internal Policies, 2006, 31). Lisaks laieneb teavitaja kaitse ka siis, kui teavitatakse korraldustest, mille täitmine oleks seadusega vastuolus. Nimetatud vääritud teo tegudest teavitamise oluliseks piiranguks on, et juhtum, millest teavitatakse, peab olema seotud teavitaja tööülesannetega (Public Service Integrity Office, 2004, 62). Seega ei laiene teavitaja kaitse olukorras, kus tegemist on küll vääritud teoga, kuid teavitaja ei ole kahtlusalusega antud küsimuses ametialaselt kokku puutunud.

### **2.1.3. Vääritud teost teavitamise kanalid**

Vääritud teost teavitamisvõimaluste osas esindab USA teavitaja kaitse süsteemide skaalal ühte äärmust - erinevalt enamikust riikidest ei eeldata esmajärjekorras organisatsioonisisest teavitamist ning samuti on suhtumine soosivam meediasse pöördumisse (Drew, 2003, 30; Feldman, 1999, 5). Seega on ametnikel vääritud teo kahtluse korral võimalik võrdselt valida nii organisatsioonisiseste kui ka –väliste kanalite vahel ning seejuures eeldada, et õiguslikul alusel toimuva teavitamise korral ei

kaasne neile tööandja poolt ebameeldivaid tagajärgi (Public Service Integrity Office, 2004, 61).

USAs vastutavad keskselt vilepuhumissüsteemi rakendamise eest kaks organisatsiooni: *Office of Special Counsel* (OSC) ja *Merit Systems Protection Board* (MSPB). Antud asutused loodi ühe üksusena 1979. aastal toetamaks teavitajate kaitset föderaalatasandil (Directorate General Internal Policies, 2006, 31). Koos avaliku teenistuse ning sealhulgas teavitaja kaitse süsteemi reformiga 1980ndate lõpus muudeti OSC ja MSPB eraldiseisvateks asutusteks, millega püüti suurendada nende sõltumatust ja tagada vilepuhujate efektiivsem kaitse (Kaplan, 2001, 38). Kuna MSPB peamiseks funktsiooniks on vilepuhujate karistamise ja tagakiusamisjuhtumite lahendamine, siis kirjeldatakse asutuse toimimispõhimõtteid täpsemalt peatükis 2.1.5 ning allpool keskendutakse vaid OSCle kui peamisele vilepuhujate kahtlusi vastuvõtvale institutsioonile.

Kuigi ametnikul on võimalus teavitada vääritud teo kahtlusest ka asutusesiseselt, on teavitaja kaitse parema tagamise huvides soovitatud pigem pöörduda keskse uurimisasutuse poole. USAs tegeleb föderaalatasandil ametnike poolt esitatud kahtluste vastuvõtmise ja uurimisega OSC (Directorate General Internal Policies, 2006, 31; Public Service Integrity Office, 2004, 58). Uurimisprotsessi käigus on OSC volitatud läbi viima tunnistajate ülekuulamist, nõudma kahtlusaluse organisatsioonilt tõestusmaterjale, kohustama organisatsiooni juhtkonda läbi viima sisejuurdlust ja nõudma selle tulemustest OSC teavitamist ([www.osc.org](http://www.osc.org)).

#### ***2.1.4. Vääritud teost teavitamise motiivid***

Erinevalt paljudest teistest riikidest ei sisalda WPA vilepuhujate kaitse seisukohast kriteeriume teavitamise motiivide kohta (Public Service Integrity Office, 2004, 60). WPA sõna-sõnalisel tõlgendamisel peaks teavitaja kaitse rakenduma sõltumata teavitaja motiividest, samal ajal eeldatakse aga vääritud teost teavitamisel on töötajal põhjendatud veendumus esitatud faktide tõepärasuse osas. Sellest tulenevalt arvestab OSC enne juhtumi uurimist järgmisi kriteeriume: uurimiseks vajalike infoallikate usaldusväärsus ja toetavate faktide olemasolu, esitatud info vastavus WPAs sisalduvate vääritud tegudele ning tõenäosus, et esitatud kahtluse näol on tegemist millegi enama

kui spekulatsiooniga ([www.osc.org](http://www.osc.org)). Seega teeb OSC enne põhjalikku vääritud teo uurimist eelvaliku ning sisuliselt võtab uurimisasutus kaudselt arvesse ka motiivide aspekti, hinnates vääritud teo kahtluse spekulatiivsust.

### **2.1.5. Vääritud teost teavitaja kaitse**

USAs kaitstakse asutusevälise teavitamise korral tugevalt vilepuhuja konfidentsiaalsust – üldjuhul ning kokkuleppel teavitajaga, teab vilepuhuja isikut ainult OSC<sup>2</sup> (Public Service Integrity Office, 2004, 64). Kuigi anonüümse teavitamise puhul pole tegemist vilepühumisega, suhtub OSC anonüümsetesse vihjetesse tõsiselt ning edastab need edasiseks uurimiseks valitsusasutusele, kelle vastu info on esitatud (Kaplan, 2001, 38).

Nagu peatükis 2.1.2 mainiti, on vilepuhuja karistamise puhul tegemist keelatud personalipraktikaga. Kuna WPAga on kehtestatud vilepuhuja tagakiusamise keeld, siis eeldatakse, et tööandja on antud nõudest ja selle rikkumisega kaasnevast vastutusest teadlik (*Ibid.*, 39). Olukorras, kus vilepuhuja karistamine või mõni muu keelatud personalipraktika alla kuuluv tegevus on aset leidnud, on vilepuhujal õigus esmatasandina pöörduda OSC poole. Kui OSC juurdluse käigus leiab teavitaja karistamine tõestust, teeb OSC organisatsioonile soovitus tagakiusamise lõpetamiseks või olukorra ennistamiseks ([www.osc.org](http://www.osc.org)). Juhul kui organisatsioon keeldub antud soovitusi täitmast, pöördub OSC vilepuhuja nimel MSPBsse. MSPB näol on tegemist halduskohtu kohtunikest koosneva komisjoniga, mis on volitatud tegema teavitajat karistanud töötajale ettekirjutuse, nõudma tema ametialandust, töökohalt vallandamist või määrama trahvi (Kaplan, 2001, 39; Public Service Integrity Office, 2004, 58-64). Lisaks võib MSPB määrata tagakiusatud töötajale materiaalses või mittemateriaalses vormis hüvitise tekkinud kahju ulatuses.

Peale WPA on vilepuhuja kaitse seisukohalt oluline veel teinegi seadus: *Federal False Claim Act*, mille eesmärgiks on julgustada kodanikke teavitama neile teadaolevast riigiga seotud õigusrikkumisest. Tasuks tulemusliku teavitamise eest on vilepuhujal võimalik saada kompensatsiooni sõltuvalt avastatud rikkumise väärtusest (Lewis, 2003, 319). Samal ajal on antud lähenemine pälvinud laialdast kriitikat põhjusel, et eetika sidumine materiaalsete hüvedega võib soodustada üksteise peale kaebamist ning

<sup>2</sup> Erandiks on riigi turvalisus seisukohalt ohtlikud olukorrad, mille korral on OSC volitatud vilepuhuja isiku avalikustama ([www.osc.org](http://www.osc.org)).

tekitada olulisi küsitavusi vilepuhuja motiivides (James, 1988, 320). Kriitikud on leidnud, et vilepuhumise eesmärk peaks olema eelkõige avalik huvi, mitte aga isiklik kasusaamine või erahuvidest lähtuv teavitamine.

Kokkuvõttes on USA vilepuhuja kaitse süsteemi peetud teistest riikidest eristuvaks just teavitamisvõimaluste paljususe, eraldiseisvate vilepuhujate kaitsele spetsialiseerunud kesksete uurimisasutuste ning teavitaja kaitsemeetmete poolest. Samal ajal on aga paradoksaalne, et kuigi WPA on praktikas vääritud tegudest teavitamist soodustanud, on teavitaja reaalne kaitse kohati vaid näiliseks osutunud. Eespool mainitud uurimisasutuste madalast suutlikkusest võib siinkohal veelgi olulisemaks pidada asjaolu, et USAs on eelkõige organisatsiooni juhtide toetus teavitaja kaitsele väike (Devine, 2004, 85). Praktikas on ilmnenuid juhtumeid, kus uurimisasutus on teavitajale tagakiusamise eest kompensatsiooni määranud, kuid seejärel on vilepuhuja töösuhted veel keerulisemaks muutunud, mistõttu ainsaks lahenduseks on teavitaja töökohavahetus. Devine on seetõttu WPA toimivuse kahtluse alla seadnud väites, et kui organisatsiooni juhtkond suudaks avalikes huvides teavitamise väärtustamisel eeskju näidata, siis võiks teavitaja kaitse toimida ka ilma seadusteta (*Ibid.*, 85).

## **2.2. Vastutustundlikule teavitamisele suunatud teavitaja kaitse süsteem**

Suurbritannias tekkis vajadus julgustada vääritud teost teavitamist seoses 1980ndate aastate lõpus aset leidnud õnnetuste ja korrupsiooniskandaalidega (nt Claphami rongide kokkupõrge, *Bank of Credit and Commerce International* rahapettus ja pankrot).

Nimetatud juhtumite uurimise käigus ilmnnes, et organisatsiooni töötajad olid aset leidvate rikkumistega kursis, kuid olid teavitamisest loobunud peamiselt sellepärast, et kardeti riskida töökohast ilmajäämisega (Myers, 2004, 102). Teavitaja kaitsele suunatud keskne õigusakt - avaliku teabe avalikustamise seadus (*Public Information Disclosure Act*, PIDA) - võeti vastu 1998. aastal Inglismaal, Walesis ja Šotimaal ning mõned aastad hiljem laienes see ka Põhja-Iirimaale (Kaplan, 2001, 39). Vääritud teost teavitaja kaitse on Suurbritannias osa tööõigusest, mistõttu on PIDAga reguleeritud küll teavitamiskanaliid ning –põhimõtted, kuid teavitaja tagakiusamise korral rakendatavad kaitsemeetmed on osaliselt reguleeritud üldisest tööõiguse raames ([www.pcaw.co.uk](http://www.pcaw.co.uk)). Lisaks on Suurbritannias vilepuhumissüsteemi tugevalt seostatud hea valitsemistava ja

organisatsiooni riskijuhtimisega rõhutades, et vääritud teost teavitaja kaitse tagamine on organisatsioonile kasulik (Myers, 2004, 114).

Suurbritannia vilepühumise kaitse arendamise eest vastutav komitee (*Standing Committee on Standards in Public Life*) on vilepühumist defineerinud kui „vääritud teost teavitamist organisatsioonisiselt või läbi asjakohase sõltumatu institutsiooni” (Drew, 2003, 1). Antud määratlusest ilmneb, et Suurbritannia lähenemise keskmes on vilepühumisprotseduur, esitatud informatsiooni kvaliteet ja usaldusväärsus, mitte aga vääritud teost teavitaja isik. Viimases nähakse eelkõige vääritud teo tunnistajat ning avaliku huvi kaitsjat (Public Service Integrity Office, 2004, 25). Vastutustundlikule teavitamisprotsessile suunitletus peegeldub seejuures ka vilepühumise kaitset reguleeriva seaduse pealkirjas (avaliku teabe avalikustamise seadus), mida on mitteametlikult nimetatud vilepühujate hartaks (*whistleblower charter*) (Myers, 2004, 101).

### **2.2.1. Vääritud teost teavitaja**

Vääritud teost teavitaja seisukohalt võib PIDAt võib pidada üheks universaalsemaks vilepühumisseaduseks, sest teavitaja kaitse laieneb samadel alustel nii avaliku, mittetulundus- kui ka erasektori töötajatele (Myers, 2004, 107). Erandiks on vaid füüsilisest isikust ettevõtjad, luureteenistused, sõjaväelased ning tööle kandideerivad isikud (Gobert ja Punch, 2000, 38). Teavitaja kaitse seisukohalt ei ole piiranguid seatud ka vilepühuja teenistusstaazile ega vanusele, mis on sisalduvad oluliste piirangutena Suurbritannia tööseadusandluses (*Ibid.*, 39).

### **2.2.2. Vääritud teo olemus**

PIDA annab ammendava loetelu vääritud teo tegude kohta, mille avalikustamisel laieneb teavitaja kaitse (Gobert ja Punch, 2000, 39). Vääritud teo peab olema seotud lähiminekis aset leidnud, teavitamise hetkel või peatselt toimuva tsiviil-, kriminaal- või haldusõiguse rikkumisega. Seega kvalifitseeruvad vääritud teona nii õigusaktidega seatud kohustuste täitmatajätmine, kriminaalkuriteod, kohtuvead, rahvatervisele, keskkonnale ja riigi julgeolekule ohtliku olukorra tekitamine kui ka teavitaja kolleegide püüded nimetatud rikkumisi varjata (Public Interest Disclosure Act 1988, Annotated



Guide from Public Concern at Work). Lisaks on teavitaja kaitse tagatud juhul, kui vääritud tegu leidis aset väljaspool Suurbritanniat või ei ole seotud vilepuhuja tööülesannetega (*Ibid.*). Avalike teenistujate puhul lisandub avaliku teenistuse koodeksist vääritud tegude loetellu veel ebaeetiline käitumine, sealhulgas ebalojaalne käitumine valitsuse suhtes (Public Service Integrity Office, 2004, 26).

### **2.2.3. Vääritud teost teavitamise kanalid**

Võrreldes USAga on Suurbritannia vääritud teost teavitamise protseduur oluliselt rangemini reguleeritud ning teavitaja kaitse sõltub tugevalt ettekirjutatud protseduuride järgimisest (Kaplan, 2001, 39). Suurbritannia teavitaja kaitse süsteem on üles ehitatud astmeliselt ehk üldjuhul eeldatakse seaduserikkumise või ebaeetilise käitumise kahtlusel esmajärjekorras asutusesisest teavitamist (Public Service Integrity Office, 2004, 31). Suurbritannia kultuuri on peetud pigem kinniseks („*culture of secrecy*“) ning seetõttu on heaks tavaks, et asutusesiseseid probleeme laiemal avalikkuse ette võimalusel ei tooda (Drew, 2003, 32; Gobert ja Punch, 2000, 43). Sellest tulenevalt sobitub tavapärasest käsuliini järgimist toetav PIDA hästi Suurbritannia laiemal kultuurilise taustaga.

Tavapärasest teavitamisprotseduurist möödaminemine on teavitaja kaitse seisukohalt aktsepteeritav juhul, kui eksisteerib põhjendatud kahtlus, et tõestusmaterjalid võidakse organisatsioonisisel teavitamisel hävitada, vääritud teo kahtlus on suunatud juhtkonna vastu või tegemist on avalikkuse seisukohalt kriitilise juhtumiga (Myers, 2004, 108). Samuti võib asutusest välja pöördumine ainuvõimalikuks osutada siis, kui kõik asutusesiseseid tasandid on ennast ammendanud. Asutusevälistest tasanditest tuleks PIDA kohaselt esimesena pöörduda riigiasutuse poole, kelle pädevusse kuulub konkreetse vääritud teoga seotud valdkonna reguleerimine, nt *Health and Safety Executive, Financial Services Authority* jt (Public Service Integrity Office, 2004, 28). Avalike teenistujate puhul on avaliku teenistuse eetikakoodeksi rikkumisega seonduvate juhtumite korral eraldi kanaliks *Office of Civil Service Commissioners* (OCSC), kelle poole on võimalik pöörduda nii vääritud teo kahtlusel kui ka teavitaja tagakiusamise korral (<http://www.civilservicecommissioners.gov.uk>). Siiski pole teavitaja kaitsemeetmete rakendamine OCSC põhiülesandeks, vaid asutus vastutab avaliku teenistuse valdkonna üldise koordineerimise eest (Public Service Integrity Office, 2004, 27). Vääritud teost teavitamisel, aga ka teavitaja tagakiusamisel on OCSC volitatud

valitsusasutustele tegema soovitusi olukorra lahendamiseks ning valitsusasutused on uurimisperioodi jooksul kohustatud OCSC-ga koostööd tegema.

Kolmanda tasandina laieneb teavitaja kaitse ka teiste sobivate tasandite poole pöördudes - nt parlamendiliikmed, meedia jt (Kaplan, 2001, 39). Samal ajal kaasnevad laiema teavitamisega rangemad nõudmised vilepuhujale, kes peab teavitamiskanali valikut konkreetse vääritud teo seisukohalt põhjendama ning tõestama, et eksisteerib vähemalt üks järgnevast neljast kriteeriumist (Drew, 2003, 33; Myers, 2004, 109): teiste teavituskanalite puhul võib eeldada teavitaja karistamist, vääritud tegu tõestavad materjalid hävitatakse teiste tasandite poole pöördudes, ülejäänud teavitamiskanali on ennast ammendanud või tegemist on avaliku huvi seisukohast äärmiselt tõsise juhtumiga. Seega suureneb laiema teavitamisega vilepuhujate vastutus, mistõttu eeldab laiem teavitamine põhjalikku ettevalmistust. Teisalt viitavad rangemad protseduurinõuded sellele, et meedia või parlamendiliikme poole pöördumine võiks kaalumisele tulla viimases järjekorras.

#### **2.2.4. Vääritud teost teavitamise motiivid**

Suurbritannias on teavitaja motiivid olulised nii asutusesisesel kui ka -välisel teavitamisel, kuigi viimasel juhul on nõuded oluliselt rangemad. Teavitaja kaitse seisukohalt on vajalik täita olulisuse kriteerium (*substantive criteria*), mis koosneb kahest põhimõttest: teavitamise heauskus (*good faith*) ning põhjendatud veendumus (*reasonable belief*), et vääritud tegu on aset leidnud (Public Service Integrity Office, 2004, 27; Kaplan, 2001, 39). Teavitamise heauskus tähendab sisuliselt vilepuhujate ausat käitumist nii asutusesisesel kui ka -välisel vääritud teost teavitamisel ([www.pcaw.co.uk](http://www.pcaw.co.uk)). PIDA rakendamisel on aga heauskuse kriteerium veelgi laiemalt sisustatud ning seda tõlgendatakse kaitse kohaldamisel kui teavitaja võimet tõestada, et vääritud teost teavitamise eesmärk on avalik huvi (*Ibid*). Heauskuse kriteeriumi rikkumise või mittetõestamise eest otsesest karistust ei ole ette nähtud, kuid samal ajal ei rakendu sellisel juhul ka teavitaja kaitsemeetmed (Public Service Integrity Office, 2004, 32). Isiklikes huvides toimuva või ebaproportsionaalse teavitamise vältimiseks on *Standing Committee on Standards in Public Life* soovitanud avaliku ja erasektori organisatsioonidel välja töötada asutusesisesed teavitamise protseduurid ning 2002.

aastal läbi viidud küsitlusest ilmnis, et pooled juhuvalimisse sattunud organisatsioonidest olid seda ka teinud (Myers, 2004, 114).

Põhjendatud veendumuse kriteeriumi täitmine on vajalik ainult asutusevälisel teavitamisel. Sisuliselt peab vääritud teost teavitaja olema veendunud, et konkreetse juhtumi lahendamine kuulub organisatsioonivälise üksuse pädevusse ning teiseks peab ta tõestama, et esitatud faktid on usaldusväärsed ja korrektsed (Kaplan, 2001, 39). Antud nõuete olemasolu viitab taas organisatsioonisisese teavitamise esmajärgulisusele ning asjaolule, et asutusevälisel teavitamisel suurenevad teavitaja koormus ja riskid.

### ***2.2.5. Vääritud teost teavitaja kaitse***

Seoses Suurbritannia organisatsioonikeskse lähenemisega, on ootuspärane, et teavitaja isiku varjamine või konfidentsiaalsuse tagamine võib asutusesisesel teavitamisel keeruliseks osutuda. Seetõttu eeldatakse organisatsioonisiselt üldjuhul avatud teavitamist ehk vilepuhuja esitab vääritud teo kahtluse ilma vilepuhuja isikut varjamata<sup>3</sup> (Lewis, 2003, 329). Suurbritannia süsteemi suunitletust organisatsioonisisesele teavitamisele on mõned autorid pidanud süsteemi suurimaks puuduseks, sest teiste süsteemidega on teavitaja võimalused konfidentsiaalsuse tagamisel piiratumad (Public Service Integrity Office, 2004,27). Teisalt on aga teavitaja kaitse tagamine nii avaliku kui erasektori organisatsioonidele kohustuslik ning nende rikkumise korral on teavitajal õigus nõuda kompensatsiooni või olukorra ennistamist ([www.pcaw.co.uk](http://www.pcaw.co.uk)). Lisaks saavad organisatsioonid asutusesisest teavitamist sisereeglitega soodustada ning soovi korral võimaldada ka teavitaja konfidentsiaalsuse tagamist asutusesisesel teavitamisel (Myers, 2004, 108).

Kui USAs on teavitaja tagakiusamine sätestatud tööandja keeluna, siis Suurbritannia PIDA sõnastus lähtub töötaja õigusest reeglitekohasel teavitamisel mitte karistatud saada (Public Service Integrity Office, 2004, 30). PIDA seletuskirja kohaselt peetakse tagakiusamise all silmas mitmesuguseid vilepuhuja tegevusest tulenenud negatiivseid tagajärgi teavitajale, nagu näiteks keeldumine töötaja edutamisest, palga tõstmisest, sisutute tööülesannete andmine, kättemaksuga ähvardamine jne (Kaplan, 2001, 39).

---

<sup>3</sup> Asutusest välja pöördumisel tuleb vilepuhuja soovi korral tema konfidentsiaalsus tagada (Public Information Disclosure Act 1988, Annotated Guide from Public Concern at Work).

Seega hõlmab tagakiusamine nii PIDA kui ka WPA tähenduses nii dokumentaalselt tõestatavat kui ka psühholoogilist tagakiusamist.

Teavitaja tagakiusamise korral on vilepuhujal õigus asutusesiseselt nõuda olukorra ennistamist või tagakiusamise lõpetamist. Tagakiusamise jätkumisel peaks ta aga pöörduma erasektoris töövaidluskomisjoni (*employment tribunal*) ning avalikus sektoris OCSC poole. Nimetatud asutused tegelevad tagakiusamisjuhtumite lahendamise, teavitaja kaitsemeetmete rakendamise ning juba tekkinud kahju alusel rahalise kompensatsiooni määramise või olukorra ennistamisega (Gobert ja Punch, 2000, 47). Seejuures tekib tagakiusamisjuhtumi korral tõestamiskohustus tööandjale, kes peab näitama, et vilepuhujat suhtes oleks negatiivseid meetmeid rakendatud ka siis, kui ta poleks vääritud teost teavitanud (Myers, 2004, 104). Erinevalt USAst ei näe PIDA ette otsest karistust vilepuhujat tagakiusanud töötajale (Public Service Integrity Office, 2004, 31). Kuna Suurbritannias on vääritud teost teavitamist tugevalt seostatud eetiliste väärtuste ja avaliku huviga, siis ei ole otstarbekaks peetaks ka tulemusliku teavitamise eest premeerimist (Myers, 2004, 110)

Kokkuvõttes on Gobert ja Punch väitnud, et PIDA on kohati vastuoluline seadus, mis soodustab vääritud teost teavitamist pigem kaudselt (2000, 36). Ühelt poolt kaitstakse küll heas usus vääritud teost teavitajaid tagakiusamise eest ning seeläbi võiks seadus vääritud teost teavitamist julgustada. Samal ajal on asutusevälised teavitamisvõimalused võrdlemisi piiratud ning kuna vilepuhujat kaitse näol on Suurbritannias tegemist pigem töövaldkonna regulatsiooniga, ei ole tööandja asutusesisesel teavitamisel ilmtingimata kohustatud vilepuhujat edastatud informatsioonile reageerima ([www.pcaw.co.uk](http://www.pcaw.co.uk)). Samal ajal on PIDA praktikas võrdlemisi edukalt rakendunud - suur osa organisatsioonidest on asutusesisesed teavitamispehmed välja töötanud ning ühiskonna üldine suhtumine vääritud teost teavitajasse on alates seaduse vastuvõtmisest muutunud positiivsemaks (Myers, 2004, 101). Kui seaduse rakendamise algusaastatel seostati teavitajaid intrigantide ja pealekaebajatega, siis nüüd räägitakse pigem murelikest ja vastutustundlikest kodanikest. Tõenäoliselt on PIDA üheks edu põhjuseks nii teavitaja kaitse pehmede tõhus kommunikatsioon kui ka teavitaja kaitse pehmede koostööla Suurbritannia kultuurilise keskkonnaga.

### **2.3. Vääritud teo avalikustamisele suunatud süsteem**

Lõuna-Korea (Korea) teavitamise kaitse süsteem on reguleeritud korrupsioonivastase seadusega (*Anti-Corruption Act, ACA*), mille kohaselt korrupsioonivastaste meetmete väljatöötamine ja rakendamine on koondatud ühe keskse asutuse pädevusse ning vilepuhumissüsteem on korrupsioonivastaste meetmete paketi üks ja teiste tegevustega tugevalt seotud osa (artikkel 11).

Teavitaja kaitse süsteem rakendati Koreas suhteliselt hiljuti – 2001. aastal koos ACA muudatusega (Public Service Integrity Office, 67). Kehtivas ACAs on teavitaja kaitse reguleeritud seaduse kolmandas osas. Vaatamata teavitaja kaitse lühikesele rakendamisperioodile on vilepuhumissüsteemi üsna efektiivseks peetud: alates 2002. aastast on umbes kolmandik korrupsiivsetest tegudest avastatud just läbi vilepuhumise mehhanismi. Edaspidi püütakse kultuurilist vastuseisu korrupsioonist teavitaja kaitse suhtes veelgi vähendada ning tugevdada keskse uurimisasutuse toimimist vilepuhumissüsteemi rakendamisel (<http://www.kicac.go.kr>).

#### **2.3.1. Vääritud teost teavitaja**

Koreas võivad korrupsiivsest teost teavitada kõik kodanikud, samas on teavitaja kaitse tagatud ainult avalikus sektoris (ACA artikkel 32). Erasektori töötajate tagakiusamisel on samuti võimalik keskse uurimisasutuse (*Korean Independent Commission Against Corruption, KICAC*) poole pöörduda, kuid KICACil on erasektori organisatsioonide suhtes ainult soovituslik võim. Erinevus avaliku ja erasektori vahel seisneb veel korrupsioonist teavitamise kohustuslikkuses. Kui era- või kolmanda sektori töötajatele ning tavakodanikele on korrupsioonist teavitamine vabatahtlik, siis avalike teenistujate jaoks tegemist kohustusega. ACA kohaselt tuleb uurimisasutust teavitada juhul, kui avalik teenistuja märkab, et tema kolleeg on korrupsiivse teo toime pannud või pakkunud võimalust korrupsiivses teost osalemiseks (artiklid 25-26).

#### **2.3.2. Vääritud teo olemus**

ACA võrdsustab vääritud teo korrupsiivse teoga, mis hõlmab endas avaliku sektori töötaja omakasupüüdlikku käitumist, ametikoha ja võimu ärakasutamist, ametniku

kohustuste täitmata jätmist või rikkumist ning riigivara või lepingute sõlmimisega seonduvate kohustuste rikkumist (ACA artikkel 2). Seega tõlgendatakse korrupsiooni mõistet Koreas suhteliselt laialt ning see hõlmab muuhulgas ka ametniku ebaetilist käitumist, mis on distsiplinaarkorras karistatav (Public Service Integrity Office, 2004, 69). Võrreldes Korea lähenemist USA ja Suurbritanniaga, kus vääritud teo ei ole korrupsiooniga võrdustanud, on vääritud teo olemus kolmes riigis siiski suhteliselt sarnane.

### **2.3.3. Vääritud teost teavitamise kanalid**

Koreas puudub asutusesisese teavitamise nõua ning kuigi töötajal on võimalik valida, kelle poole pöörduda, peetakse teavitaja seisukohalt kõige turvalisemaks otse uurimisasutuse poole pöördumist (Public Service Integrity Office, 2004, 67). Keskse uurimisasutusena tegutseb korrupsiooni vähendamise ning avaliku halduse läbipaistvuse küsimustes alates 2002. aastast KICAC (*Ibid.*, 67). Vilepuhumissüsteemi rakendamisel tegeleb KICAC korrupsioonikahtluste vastuvõtmise, juhtumite esmase uurimise, teavitaja kaitse tagamise ning hüvitiste määramisega tagakiusamise korral (ACA artiklid 27-32). KICACi olulisim väärtus teavitaja kaitse rakendamisel on seega uurimisprotsessi sõltumatus ja kvaliteedi tagamine

Pärast esmase uurimise läbiviimist KICACis suunatakse juhtum edasi Riigiprokuratuurile (*Public Prosecutor's Office*) kõrgemate ametnike puhul või teistele uurimisasutustele ülejäänud juhtudel (Public Service Integrity Office, 2004, 70). Seega toimib KICAC puhvrina, mille kaudu eristatakse korruptiivse teo kahtlus teavitaja isikust. Pärast põhjalikumast uurimist saadavad uurimisasutused tulemused tagasi KICACile, mille pädevuses on nõuda teistkordset uurimist, määrata tulemusliku teavitamise korral rahaline preemia ning teavitada uurimisasutuste otsusest nii vilepuhujat kui ka organisatsiooni, kelle vastu kahtlus oli esitatud (ACA artiklid 29-31). Lisaks võib KICAC valitsusasutuste tegevusse sekkuda ennetavalt ning esitada asutuste juhtidele soovitusi korrupsioonivastaste meetmete väljaarendamiseks või parendamiseks (Public Service Integrity Office, 2004, 67). Antud pädevuse tõttu võib KICACi sekkumisvõimalusi teiste riikide kesksete teavitaja kaitset koordineerivate asutustega võrreldes märkimisväärselt laiaulatuslikumaks pidada. KICACi proaktiivse tegevuse tulemusena on enamikus avaliku sektori organisatsioonides välja arendatud ja

rakendatud ka asutusesisene vääritud teost teavitamise kord (<http://www.kicac.go.kr/PORTAL/Eng/index.jsp>).

#### **2.3.4. Vääritud teost teavitamise motiivid**

ACA kohaselt peab korruptiivse teo kahtlusest teavitamine toimuma heauskselt ning olukorras, kus selgub, et teavitamine on toimunud omakasupüüdlikel motiividel või alusetult, ei laiene ka teavitajale kaitse (artikkel 27). Seetõttu eeldatakse, et teavitaja esitab KICACi poole pöördudes koos korruptiivset tegu tõestavate faktide ja isikuandmetega kinnituse teavitamise motiivide heausksuse kohta (ACA artikkel 28). Praktikas ei ole teavitajapoolne põhjalik motiivide tõestamine siiski vajalik, sest KICAC on kriteeriumi automaatselt täidetuks lugenud, kui avalik teenistuja on juba uurimisasutuse poole pöördunud (Public Service Integrity Office, 2004, 69). Samal ajal peab vilepuhuja arvestama, et juhul kui pahatahtlike motiivide ilmnemisel võib isikule määrata karistuse trahvi vormis (*Ibid.*, 69). Seega peaks range karistussüsteemi ära hoidma või vähendama valedel alustel ja erahuvidest lähtuvat teavitamist.

#### **2.3.5. Vääritud teost teavitaja kaitse**

Teavitaja konfidentsiaalsuse tagamine on Korea vilepuhumissüsteemi üheks olulisemaks komponendiks, mille rikkumisega võib uurimisasutuse töötajale kaasneda distsiplinaarkaristus või kuni viie-aastane vangistus (ACA artikkel 51). Teavitaja isikuandmeid võivad teada ainult KICACi töötajad, kellele esitatakse need koos kirjaliku kokkuvõttega korruptsioonikahtlusest (*Ibid.*, artikkel 28). Vilepuhuja konfidentsiaalsuse tagamise seisukohalt on oluline ka KICACi poolt teostatav järelevalve selle üle, et juhtumi menetlemisel ei tekiks uurimist läbiviivate töötajate seas huvide konflikti (Public Service Integrity Office, 2004, 70).

ACA kohaselt on korruptsioonist teavitaja tagakiusamine või diskrimineerimine keelatud (artikkel 32), mistõttu kaasneb nõude rikkumisega ka ulatuslik teavitaja kaitse. Tagakiusamise korral on KICACi poole pöördumise õigus lisaks vilepuhujale ka tunnistajatel ning korruptiivse teo avalikustamisel koostööd tegevatel isikutel (Public Service Integrity Office, 2004, 72). Nimetatud isikute kaitseks võib KICAC nõuda tagakiusatud töötaja tööleennistamist, teisele ametikohale üleviimist, füüsilist kaitset,

vilepuhujale rahalise kompensatsiooni maksmist, rakendada vilepuhujat tagakiusanud töötaja suhtes distsiplinaarmeetmeid jne (ACA artiklid 32-34). ACAGa ei ole reguleeritud, kas KICACi poolt tehtud otsused tagakiusamisjuhtumite lahendamisel kuuluvad osapoolte erimeelsuse korral edasikaebamisele. Samuti ei sisaldunud sellekohast infot teistes autorile kättesaadavates allikates.

Lisaks laiaulatuslikele kaitsemeetmetele premeeritakse Koreas vilepuhujaid tulemusliku teavitamise eest juhul, kui juhtumi avalikustamisega kaasneb riigiasutuse tegevuses rahaline kokkuhoid, riigi kulude vähenemine või tulude suurenemine (*Ibid.*, artikkel 36). Nimetatud preemia võib olla suurusjärgus kaks kuni kümme protsenti avastatud korruptiivse teo väärtusest. Lisaks tunnustatakse Koreas kodanikujulgust – KICAC annab välja riiklikke tänukirju isikutele, kes on aidanud kaasa ulatuslike korruptsioonijuhtumite avalikustamisel ning kelle tegevust õiglase ja avatud avaliku teenistuse arendamisel võib eeskujuks teistele seada (<http://www.kicac.go.kr/PORTAL/Eng/index.jsp>). Eetiliste kodanike tunnustamisele suunatud meetmete edasiarendamine on Koreas jätkuvalt päevakorral ning samuti püütakse vilepuhumist rohkem siduda personalijuhtimisega (nt ametikõrgendus tulemusliku teavitamise korral jne).

Kokkuvõttes on Korea teavitaja kaitse süsteem ülejäänud korruptsioonivastaste tegevustega tugevalt integreeritud ning võrreldes teiste riikidega on Korea eripäraks ühelt poolt suur rõhuasetus teavitaja kaitsele, premeerimisele ning tekkinud kahjude hüvitamisele. Teisalt peaks aga süsteemi ärakasutamist takistama ranged karistused pahatahtliku või alusetu teavitamise eest ning uurimisasutuste menetlusprotseduuride rikkumise korral.

#### **2.4. Kokkuvõtte vääritud teost teavitaja kaitse süsteemidest**

Võrreldes kolme teavitaja kaitse süsteemi omavahel (vt ka lisa 1) ilmneb, et peamised erinevused on seotud süsteemide ideoloogiaga. Ehkki vilepuhumise üldine eesmärk on sarnane – püüelda eetilise riigi poole tagades avalikes huvides vääritud teo avalikustanud isikute kaitse võimaliku tagakiusamise eest – erinevad oluliselt kolme riigi teavitaja kaitse aluspõhimõtted. Kui USA keskendub eelkõige põhiseaduslikule sõnavabaduse kaitsele, mille keskmes on teavitamisvõimaluste paljususe ning teavitaja isiku kaitse, siis



Suurbritannia eesmärgiks on kindlustada avalikes huvides teavitamine läbi avalikustatava informatsiooni usaldusväärsuse ja kvaliteedi tagamise. Seetõttu on Suurbritannia süsteemi fookuses teavitamise protseduur, mis eeldab vääritud teo avalikustamisel vastutustundlikku käitumist nii vilepuhujalt kui ka organisatsioonidelt. Protsessikeskse lähenemise tõttu võiks Suurbritannias rääkida mitte niivõrd teavitaja, vaid teavitamise kaitsest. Seevastu Koreas on vilepuhumissüsteem integreeritud üldise korrupsioonivastase tegevusega ning erinevalt USAst pole teavitamine ametnike jaoks mitte vabadus, vaid kohustus. Korea süsteemi iseloomustab n-ö piitsa ja prääniku meetod, kus heas usus korrupsioonist teavitajaid tunnustatakse nii rahaliselt kui ka mittemateriaalselt; seevastu omakasupüüdliku teavitamise, teavitaja konfidentsiaalsuse mittetagamise või teavitaja karistamise korral rakendatakse rangeid sanktsioone.

Kokkuvõttes on USAs vilepuhujaks isik, kes lähtub avaliku huvi kaitsmisel sõnavabaduse printsibiist, Suurbritannias nähakse teavitajas eelkõige vääritud teo tunnistajat, kes peab teavitamisel lähtuma kindlatest reeglitest ning Koreas on vilepuhujate staatus ametniku puhul, kes märkab või kahtlustab korrupsiooni, kohustuslik. Vilepuhumissüsteemide eripära peegeldub ilmekalt riikide õigusaktide pealkirjades: vilepuhujate kaitse seadus (*Whistleblower Protection Act*) USAs, avaliku teabe avalikustamise seadus (*Public Information Disclosures Act*) Suurbritannias ja korrupsioonivastane seadus (*Anti-Corruption Act*) Koreas.

Vääritud teost teavitamisel kaitstavate isikute ring on kõige ühtsemalt reguleeritud Suurbritannias, kus üldjoontes sarnased võimalused laienevad nii avaliku, mittetulundus- kui ka erasektori töötajatele. Korea ACA laieneb ainult avalikele teenistujatele ning USA WPA föderaaltasandi ametnikele. Samas on USA puhul oluline märkida, et eraldi teavitaja kaitse süsteemid on välja töötatud ka osariikide tasandil ning teatud juhtudel laieneb kaitse erasektori töötajatele. WPA kohaselt võib USAs teavitada vaid vilepuhujate ametikohustustega seotud vääritud tegudest. Koreas ja Suurbritannias selline piirang puudub ning lisaks on Koreas teavitaja kaitse ulatust laiendatud ka tunnistajatele ja korruptiivse teo avalikustamisprotsessis koostööd tegevatele isikutele. Kuna Korea vilepuhumissüsteem on teiste korrupsioonivastaste meetmetega tugevalt seotud, siis tõenäoliselt on see ka põhjuseks, miks tunnistajate ja koostööd tegevate osapoolte kaitse on reguleeritud koos teavitaja kaitsega.

Vaatamata sellele, et USA, Suurbritannia ja Korea on vääritud tegu defineerinud mõnevõrra erinevalt, on kaitstava informatsiooni sisu siiski suhteliselt sarnane. Põhimõttelise erinevusena võib välja tuua vaid asjaolu, et erinevalt Koreast ja Suurbritanniast on USA nn traditsiooniliste vääritud tegude kõrval vääritud teoks pidanud ka teavitaja tagakiusamist.

Vääritud teost teavitamise kanalite valikul seatakse USAs ja Koreas oluliselt vähem piiranguid kui Suurbritannias. Mõlemas riigis eeldatakse, et teavitajale on turvalisem konfidentsiaalselt pöörduda otse keskse uurimisasutuse poole. USA ja Korea erinevuseks on aga asjaolu, et Koreas ei kaasne teavitaja kaitset meediasse pöördumisel. Seevastu Suurbritannias soositakse esmajärjekorras organisatsioonisisest teavitamist ning asutusest välja pöördumiseks peavad eksisteerima mõjuvad põhjused ja tõendid. Organisatsioonikeskse lähenemise tõttu on Suurbritannias teavitaja konfidentsiaalsuse tagamine asutusesisesel teavitamisel pigem erand kui reegel. Samas soovitatakse sarnaselt Koreaga organisatsioonidel välja töötada asutusesisene vääritud teost teavitamise protseduur.

Teavitaja kaitse institutsionaalse korralduse seisukohalt esindavad USA ja Korea pigem tsentraliseeritud süsteemi. OSC ja MSPB USA föderaalatasandil ning KICAC Koreas on asutused, mille pädevusse kuulub teavitaja kaitse süsteemi terviklik koordineerimine ja rakendamine. Samal ajal erineb siiski nimetatud institutsioonide tegevuse ulatus – kui OSC ja MSPB on spetsialiseerunud ainult teavitaja kaitse süsteemi rakendamisele, siis KICAC tegeleb lisaks korruptsioonivaldkonna üldise koordineerimisega. Suurbritannia teavitaja kaitse institutsionaalne korraldus on aga detsentraliseeritud – peamiseks asutuseväliseks teavituskanaliks on kõik valdkondliku reguleerimisega tegelevad organid; avaliku teenistuse küsimuste ning tagakiusamisjuhtumite korral on selleks OCSC, mis tegeleb avaliku teenistuse valdkonna üldise koordineerimisega. Keskse teavitaja kaitset koordineeriva üksuse puudumine Suurbritannias on seletatav süsteemi asutusesisese suunitlusega, mille tulemusena on asutusevälise teavitamise osakaal väiksem kui USAs või Koreas.

Vääritud tegu tõestavate allikate vajalikkusele on viidatud nii USA, Suurbritannia kui ka Korea vilepuhumisseadustes. Heausksuse kriteeriumi täitmist eeldatakse Suurbritannias ja Koreas, kuigi kriteeriumi tõestamisel on rõhuasetused mõnevõrra erinevad. Kui

Suurbritannias eeldatakse, et vilepuhuja tõestab avalikust huvist lähtumist juba teavitamise käigus, siis Koreas loetakse heausksuse kriteerium teavitamisel automaatselt täidetuks. Samal ajal peab aga teavitaja arvestama, et juhul, kui uurimise käigus ilmnevad omakasupüüdlilikud motiivid, siis kaasneb sellega ka karistus. Seevastu USAs heausksuse kriteeriumit seaduse tasandil pole kehtestatud, küll aga võetakse seda praktikas vähemalt kaudselt arvesse, sest iga vääritud teo kahtlusel hinnatakse esitatud informatsiooni spekulatiivsust ning teiseks on ka USAs vilepuhumise eesmärgiks avaliku huvi kaitse.

Teavitaja tagakiusamise korral laienevate kaitsemeetmete pakett on kõige laiahaardelisem ning kompaktsem Koreas –lisaks eespool nimetatud konfidentsiaalsuse tagamisele uurimisasutuse poole pöördumisel, võib teavitaja tagakiusamise korral rakendada tagakiusanud töötaja suhtes distsiplinaarkaristust, nõuda olukorra ennistamist, kahjude kompenseerimist, premeerida tulemuslikku teavitamist raheliselt või riigipoolse tunnustuse avaldamise kaudu. Lisaks võib KICAC valitsusasutustele anda ennetavaid suuniseid vilepuhumissüsteemi arendamiseks ja täiustamiseks. Koreaga võrreldes veidi piiratumad võimalused eksisteerivad USAs, kus OSCl ja MSPBI puudub valitsusasutuste tegevusse proaktiivse sekkumise pädevus ning ei rakendata mittemateriaalses vormis vilepuhuja tunnustamissüsteemi. Samuti on kaitsemeetmete regulatsioon Koreaga võrreldes killustatum, sest vääritud teo premeerimine on reguleeritud WPAs eraldiseisva õigusaktiga. Suurbritannia teavitaja kaitse süsteem on veelgi piiritletum – teavitamise eest tagakiusatud vilepuhujale hüvitatakse küll tekkinud kahjud ning viiakse vajadusel läbi olukorra ennistamine, kuid tulenevalt Suurbritannia põhimõttest, et eetiliste põhimõtete järgimine peaks olema iga ametniku kohustus, ei maksta teavitamise eest eraldi preemiat. Erinevalt Koreast ja USAst ei ole Suurbritannias kehtestatud ka distsiplinaarkaristust vilepuhujat tagakiusanud töötajale. Samuti ei ole asutusesisesel teavitamisel seadusega tagatud teavitatud isiku konfidentsiaalsust.

### **3. Vilepuhuja kaitse rakendatavus Eesti avalikus teenistuses**

#### **3.1. Korruptsioonist teavitaja kaitse kehtivas seadusandluses**

Korruptsioonivaldkonna regulatsioon jaguneb Eestis mitme õigusakti vahel (korruptsioonivastane seadus (KVS), karistusseadustik, riigihangete seadus, erakonnaseadus jne). Olulisimad põhimõtted ja korruptsiooni olemus on kehtestatud KVSga. KVS § 23 kohaselt on ametnik kohustatud teatama korruptiivsest teost asutuse juhile, kaitsepolitseile, prokuratuurile või politseile. Teavitamise kohustus laieneb nii KVSs, karistusseadustikus, erakonnaseaduses kui ka riigihangete seaduses sätestatud korruptsioonisüütegudele. Seda, et korruptsioonist teavitamine juhtumi kahtlusel või teadasaamisel on kohustusliku iseloomuga, rõhutab asjaolu, et korruptiivsest teost teavitamata jätmise eest on võimalik ametiisikut või avalikku teenistujat ametikohalt või teenistusest vabastada või ette näha trahv (KVS § 23 ja § 26<sup>4</sup>). KVS ei sea tingimusi teavitamise järjekorrale ning nii võib korruptsioonikahtluse korral samaväärselt pöörduda nii asutuse juhi kui ka kesksete uurimisasutuste poole. Kesksete uurimisasutuste pädevus on jagatud lähtuvalt sellest, mis taseme juhtumitega on tegemist. Nii tegeleb politsei amet omavalitsuses ja riigiametis töötavate ametnike, kaitsepolitsei amet kõrgete riigiametnike ning prokuratuur õiguskaitseasutustes töötavate ametnikega seotud korruptiivsete tegude uurimisega (KVS § 26<sup>8</sup>).

Kui asutusesisene korruptsioonikahtlusest teavitamine sõltub konkreetsest organisatsioonist ning üldiselt võiks eeldada, et tavapärase töövestluse vormis on võimalik oma ülemusega rääkida kahtlusest kolleegi suhtes ilma otseste tõendusmaterjalideta, siis uurimisasutusse avalduse esitamisel peaks selles sisalduma informatsioon nii teavitaja isikuandmete, juhtumi sisu, toimumiskoha, tõendite, tekkinud kahju kui ka kahtlusaluse isikuandmete kohta ([www.korruptsioon.ee](http://www.korruptsioon.ee)). Lisaks peab teavitaja arvestama, et valekaebuse esitamise eest on ette nähtud sanktsioonid (karistusseadustik § 319).

Soovi korral tagab uurimisasutus heauskse teavitamise korral teavitaja konfidentsiaalsuse, mida KVSs § 23 nimetatakse küll anonüümsuse tagamiseks, kuid sisuliselt tähendab see ikkagi seda, et uurimisasutus teab teavitaja isikut. KVS ei sõnasta heausksust positiivses tähenduses, vaid omakasu või muude madalate motiivide

puudumisena. Lisaks on konfidentsiaalsuse tagamise eelduseks, et teavitaja suhtes ei ole algatatud kriminaalmenetlust ning teavitaja ei osale uurimises tunnistajana (KVS §23). Samuti toimib alates 2004. aastast kaitsepolitsei ameti juures anonüümne vihjetelefon, kuhu on soovi korral võimalik jätta anonüümne teade (Ülevaade Vabariigi Valitsusele korruptsioonivastase strateegia „Aus riik” meetmete rakendamisest). Viimase meetme näol ei ole aga tegemist vilepuhumissüsteemi osaga, sest anonüümne vihje ei sisalda andmeid teavitaja isiku kohta, kelle suhtes kaitset rakendada.

Seega ilmneb, et korruptsioonist teavitaja kaitse on kehtiva õiguse kohaselt suhteliselt piiratud, sisaldades endas ainult teavitaja konfidentsiaalsuse tagamise võimalust. Ebapiisava kaitse teemal on arvamus avaldanud ka korruptsioonivastase võitlemisega tegelev Euroopa Nõukogu juured tegutsev *Group of States Against Corruption* (GRECO) väites, et ühelt poolt ei tohiks alahinnata anonüümseks või konfidentsiaalseks jäämise võimalust ega ka anonüümset vihjetelefoni, ent samal ajal ei ole antud meetmed piisavad kaitsmaks korruptsioonist teavitajaid tagakiusamise ja muude negatiivsete tagajärgede eest (GRECO, 2004, 14). GRECO on Eesti kui väikeriigi puhul äärmiselt oluliseks pidanud institutsionaalse kaitse arendamist ehk sisuliselt eeldatakse spetsiaalse korruptsioonist teavitaja kaitsele suunatud meetmete paketi väljatöötamist ja institutsionaalset rakendamist koos õigusliku reguleerimisega (*Ibid.*, 14). Eesti ühiskonna väiksus ning läbipõimunud sotsiaalse võrgustik võib GRECO hinnangul soodustada nii teavitaja tagakiusamist kui ka heidutada korruptsioonist teavitamist.

Lisaks viitavad vilepuhuja kaitse arendamise vajadusele Eesti poolt ratifitseeritud Euroopa Nõukogu konventsioon korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise kohta ja Euroopa Nõukogu korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon. Esimese dokumendi kohaselt tuleb tagada tõhus ja asjakohane kaitse isikutele, kes teevad koostööd uurimis- või kohtuasutustega või osalevad uurimises tunnistajana (Criminal Law Convention on Corruption, artikkel 22). Kuigi konventsioonis keskendutakse tunnistaja ja uurimises koostööd tegevate isikute kaitsele, on dokumendi seletuskirjas märgitud, et tunnistajaga samaväärne kaitse peab laienema ka vilepuhujale (Criminal Law Convention on Corruption, Explanatory Report). Euroopa Nõukogu korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsiooni kohaselt tuleb korruptsioonist heauskselt teatanud töötajatele tagada kaitse põhjendamatute sanktsioonide eest (Civil Law Convention on Corruption, artikkel 9). Eesti tasandil sisaldub teavitaja kaitse

arendamine tegevusena Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastases strateegias „Aus riik”, mille kohaselt tuleb rakendada vahendeid, mis tagavad korruptsioonikuritegude avastamisele kaasaaidanud isikute kaitse (meede 20). Samal ajal on meetme elluviimine piirdunud korruptiivsest teost teavitajale konfidentsiaalseks jäämise võimaluse tagamisega (Ülevaade Vabariigi Valitsusele korruptsioonivastase strateegia „Aus riik” meetmete rakendamisest).

Samal ajal tuleb arvestada, et vaatamata eraldiseisva teavitaja kaitse süsteemi puudumisele, on korruptsioonist teavitamise tõttu aset leidnud teatud tagakiusamisvormide korral võimalik rakendada avaliku teenistuse seadust (ATS). Nii on ATS § 135 kohaselt ebaseaduslikult teenistusest vabastatud ametnikul õigus nõuda tööandjalt tööle ennistamist või tasu teenistusest sunnilt puudunud aja eest. Peale ebaseadusliku teenistusest vabastamise võib ametnik halduskohtus vaidlustada ka teisi teenistusalastes küsimustes antud käskkirju, korraldusi, otsuseid ja toiminguid (ATS § 160). Samas pole ATSi kehtestatud võimaluste puhul tegemist eraldi korruptsioonist teavitaja kaitsele suunatud meetmetega, vaid nimetatud sätted täidavad laiemat eesmärki. Järelikult ei saa ka korruptsioonist teavitanud ametnik eeldada, et antud meetmed automaatselt rakenduvad. Teiseks ei pruugi teavitaja nimetatud sätteid korruptsioonist teavitamise kaitsega seostada ning kolmandaks laieneb kaitse ainult dokumentaalselt tõestatavatele tagakiusamisele, mis tähendab, et vilepuhuja kaitse ei ole tagatud näiteks psühholoogilise tagakiusamise korral ning juhtudel, kui tööandja on ametikohal jätkamise sisuliselt võimatuks muutnud.

Siiani ei ole Eestis korruptsioonist teavitaja kaitse vajadust ning võimalusi eraldi uuritud. Tuginedes aga 2004. aastal läbiviidud uuringule „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring“ ilmneb, et vajadus antud valdkonna analüüsimiseks on kahtlemata olemas – nimetatud uuringu kohaselt pidasid 61% avaliku sektori töötajatest korruptsioonist mitteteatamise olulisimaks põhjuseks kartust, et teavitaja kannatab selle tulemusena kokkuvõttes ise kõige enam (Justiitsministeerium, 2005, 39). Eesti hetkeolukorra puhul võib paralleele tõmmata Leeduga, kus ei ole samuti eraldi teavitaja kaitset eraldi seadusega reguleeritud ning üksikud teavitaja kaitse meetmed sisalduvad laiemat eesmärki kandvates õigusaktides. Kuigi Leedus töötati 2005. aastal teavitaja kaitse seaduse eelnõu välja, otsustas parlament seda mitte vastu võtta põhjusel, et sisuliselt on tegemist teisi seadusi dubleerivate sätetega kitsendatud kujul (GRECO,

2007, 13). Selle taustal väärrib ka Eestis uurimist, kas praegune korraldus on piisav või tuleks siiski kaaluda spetsiaalse teavitaja kaitse süsteemi väljaarendamist.

## **3.2. Ülevaade empiirilisest uurimusest**

### **3.2.1. Metoodika**

Uurimaks teavitaja kaitse süsteemi rakendatavust Eesti avalikus teenistuses, seati eesmärgiks läbi viia kaksikümmend kaks poolstruktureeritud intervjuud kõigi ministeeriumide esindajatega. Seejuures lähtuti eeldusest, et igast ministeeriumist oleks esindatud kaks ametnikku – kantsler või asekancler ja madalamal ametikohal töötav ametnik (edaspidi ametnik). Viimaste leidmiseks pöördui personaliosakonda paludes intervjuus osalema töötajat, kellel on hea ülevaade avaliku teenistuse nõuetest, sisekommunikatsioonist ning oma organisatsioonikultuurist. Kokkuvõttes viidi läbi üheksateist intervjuud, nendest üksteist kantslerite tasandil (kaheksa kantslerit ja kolm asekanclerit) ning kaheksa ametniku tasandil. Ametnikest olid esindatud nii siseauditi, personali- kui ka sisekommunikatsiooniküsimustega tegelevad töötajad. Kuigi ametnike tasandil olid esindatud nii spetsialisti- kui ka osakonnajuhataja tasand, ei osutunud see tulemuste analüüsimisel oluliseks piiranguks, sest vaatamata erinevast positsioonist organisatsiooni hierarhias, osutusid vastused ametnike grupis siiski suhteliselt ühtseks. Kolme ministeeriumi puhul, kus ametniku tasand jäi esindamata, loobuti intervjuus osalemisest aja- või huvipuuduse tõttu. Intervjuud helisalvestati ning keskmiselt kestis üks intervjuu kolmveerand tundi. Intervjuude tulemusi analüüsitakse anonüümselt, eristades kantsleri ja ametniku tasandit.

Intervjuude aluseks olev küsimustik sisaldub magistritöö lisas 2 ning sisuliselt oli see suunatud kolmele laiemale küsimusele vastuse saamiseks. Esiteks püüti selgitada, kui head on vääritust teost teavitamise võimalused Eesti ministeeriumides intervjuude läbiviimise hetkel. Teiseks uuriti, missugustel alusel võiks põhineda korruptsioonist teavitaja kaitse süsteem Eestis; seejuures keskenduti korruptsioonist teavitamise kanalitele, teavitaja motiividele ning erinevatele kaitsemeetmetele. Kolmandaks paluti vastajatelt hinnangut eraldi teavitaja kaitse süsteemi võimalikule toimivusele ja otstarbekusele korruptsioonist teavitamisel Eesti avalikus teenistuses. Kuigi esimeses küsimuste blokis paluti vastajatel anda hinnang nii ebaseaduslike kui ebaeetiliste tegude teavitamise võimalustele, siis teavitaja kaitse süsteemile keskenduvad küsimused olid

piiritletud ainult korruptsioonist teavitamisega. Seejuures lähtuti korruptsiooni tõlgendamisel õiguslikust lähenemisest tuginedes eelkõige KVSs ja karistusseadustikus nimetatud korruptiivsetele tegudele. Vääritud tegu piiritleti küsimustiku põhiosas korruptsiooniga, sest erinevalt näiteks eetilistest rikkumistest, on korruptiivsest teost teavitamine ametnikele kohustuseks. Metoodika vaatepunktist võimaldas poolstruktureeritud intervjuu formaat hästi välja tuua ning süvitsi analüüsida vastajate hoiakuid, hinnanguid ja seniseid kogemusi seoses teavitaja kaitse süsteemiga.

Intervjuude analüüsimisel selgitati muuhulgas, kui ühtne on valimisse kuuluvate ametnike arusaam korruptsioonist teavitaja kaitse olemasolust, vajadustest ja võimalusest. Samuti võrreldi omavahel kantslerite ehk tippjuhtide ning ametnike hinnanguid. Arvestades magistritöö eesmärki,

### ***3.2.2. Vääritud teost teavitamise ulatus***

Kuna vääritud tegu ei piirdu ainult korruptsiooniga, siis paluti intervjuueeritavatelt sissejuhataks hinnata, millistest vääritud tegudest teavitamist üldse vajalikuks peetakse. Eeldades, et ebaseaduslikest tegudest teavitamine on alati põhjendatud, püüti selgitada, kuivõrd toetatakse teavitamist ametniku ebaeetilisest käitumisest.

Üldiselt olid kõik vastajad seisukohal, et eelkõige asutusesisene teavitamine ei tohiks piirduda ainult korruptiivsete tegudega, vaid võiks hõlmata ebaseaduslikke või –eetilisi tegusid laiemalt. Kui seaduserikkumisest teada andmist peeti elementaarseks, siis ebaeetilisest tegudest teavitamist seostati otseselt ametnikueetika ja vastutusega riigi ees: „*Eetilised küsimused on alati tunnetuslikud, aga neid tuleks kindlasti majasiseselt arutada*”, „*asutusesiseselt tuleks rääkida mistahes tähelepanekutest, mis tunduvad avalikus teenistuses olijale eetiliselt vastuvõetamatud või ebasobivad ehk siis tuleb lähtuda sellest, et avalikus teenistuses olemine tähendab rahva teenimist*”. Seega ei peetud vääritud teost teavitamist omaette eesmärgiks või tülikaks kohustuseks, vaid seda seostati ametnikueetika ning vastutusega riigi ees. Lisaks märgiti sarnaselt peatükis 1.2.2 toodud vilepuhumise motiivide teoreetiliselega käsitlusega, et eetiliselt vastuvõetamatut või ebasobivat käitumist ei tohiks tõlgendada liiga kitsalt, vaid lähtuma peaks avaliku huvi kriteeriumist (Bok, 1988, 333). Üks ametnik tõi näite ministeeriumist, kus ametnikul olid kolleegide suhtes ebarealistlikud nõudmised ning



nii teavitata ka sellest, kui kolleegide üheaegsel töölesaabumisel jättis keegi oma uksekaardi registreerimata. Seega ei tohiks ebaeetilise teoga segamini ajada inimlikku eksimust või juhuslikku pisiviga, vaid juhtum peaks olema tahtlik, püsiv või omama tähtsust avaliku teenistuja eetikakoodeksi seisukohalt.

Intervjueeritavad olid ühtsel seisukohal, et sõltuvalt juhtumi sisust ja tõsidusest ei peaks asutusesisene vääritud teost teavitamine alati toimuma ametlikus vormis, vaid see võiks aset leida normaalse ja mitteametliku vestluse käigus oma ülemusega. Seda rõhutati eriti ebaeetilist käitumist puudutavate juhtumite korral. Ühelt poolt eeldab selline võimalus küll usalduslikku asutusesisest läbisaamist, kuid samas oleks tegemist kõige vahetuma viisiga hindamaks väidete kehtivust, juhtumi tõsidust ja edasisi tegevusi juhtumi uurimisel.

Samal ajal seadis üks kantsler teavitamise tulemuslikkuse praeguses ühiskonnas kahtluse alla. Intervjueeritava hinnangul valitseb Eestis „juriidiliselt-on-kõik korrektne”-mentaliteet ning seetõttu ei ole kellelgi motivatsiooni oma käitumist muuta: „*Tahe muuta oma käitumist ning soov seaduserikkumistest teavitada on madal, sest selliseid kahtlusi ei võeta tõsiselt ning see [seaduserikkumine] ei huvita tegelikult kedagi!.../ Kardan, et ametnike moraal on samuti madal, sest suuri eeskujusid ja survelt eetiliselt käituda kahjuks ei ole*”. Ebaeetilistest juhtumitest teavitamise problemaatilisust tõstatasid ka kaks ametnikku. Ühe ametniku arvates „*meil on küll ametniku eetikakoodeks, aga kui palju seda järgitakse, on iseasi, sest mingit kontrolli ega sanktsioone ju ei ole. Ma kahtlen tõsiselt selle [eetikakoodeksi] reaalses toimivuses*”. Antud kommentaaride taustal võib välja tuua ka uuringu „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring“, mille kohaselt 40% korruptsioonist mitteteatanud avaliku sektori töötajatest leidsid, et teavitamine on mittetulemuslik, sest asjaosaliste üle kohut ei mõisteta (Justiitsministeerium, 2005, 39). Samuti võib eeldada, et nn „juriidiliselt-on-kõik-korrektne”-mentaliteet hägustab üldist arusaama, mida üldse korruptsiooniks pidada: sellisel seisukohal oli 49% korruptsioonist mitteteatanud ametnikest (*Ibid.*, 39).

### **3.2.3. Vääritud teost teavitamise võimalused ministeeriumides**

Kui peatükis 3.2 analüüsiti, millised teavitaja kaitsele suunatud meetmed sisalduvad kehtivas seadusandluses, siis siinkohal antakse ülevaade teavitaja kaitse võimalustest

ministeeriumides. Täpsemalt käsitletakse teavitaja kaitsele suunatud meetmete olemasolu ja piisavust. Samuti paluti intervjueeritavatel hinnata, kui tõenäoliseks peetakse teavitamisest tulenevaid negatiivseid tagajärgi vilepuhujale (tagakiusamine, karistamine, ignoreerimine jne).

Vääritud teost teavitanud isiku kaitse osas eristus selgelt välisministeerium, kus on rakendatud usaldusisiku süsteem. Usaldusisik valitakse juhtkonna ja ministeeriumi töötajate poolt ning tema ülesandeks on ametnike esindamine nende probleemide edastamisel ministeeriumi juhtkonnale. Seega saavad antud ministeeriumi töötajad vääritud teo (sh korruptsiooni-)kahtluse korral pöörduda usaldusisiku poole, kes ühelt poolt soovib, kuidas edasi käituda. Samuti võib usaldusisik juhtumist teavitada juhtkonda ning tagada töötaja soovil tema konfidentsiaalsuse. Teiseks eristus Kaitseministeerium, kus ei olnud tegemist küll otseselt teavitaja kaitsele suunatud meetmega, kuid efektiivset teavitamist silmas pidades on välja töötatud juhend, kus sisaldub informatsioon, kuidas käituda siis, kui ametnik märkab asutusega seoses mistahes seaduserikkumist. Antud juhendist kinnipidamine on kohustuslik ning selle kinnituseks annab iga töötaja omapoolse allkirja. Kaitseministeeriumi eristus teistest veel selle poolest, et ministeeriumi tegevusvaldkonnast lähtuvalt kontrollib kaitsepolitsei nagunii kõiki ametnikke regulaarselt. Seetõttu pidasid ministeeriumi kantsler ja ametnik vääritud teo ennetamise ja teavitamisvõimalusi asutuses väga heaks. Viimasena võib välja tuua keskkonnaministeeriumi, kus personalipoliitikaga on integreeritud ametniku hea käitumistava, mille ühe punkti sisuks on, et *„juhul, kui töötaja märkab organisatsioonis midagi kahtlast või midagi, mida saaks paremini teha, peaks ta sellest rääkima”*. Ülejäänud ministeeriumid korruptsioonikahtlusest teavitamise protseduuri või teavitaja kaitsemeetmeid sisekorraeskirjades või teistes kordades fikseerinud ei ole. Küll aga püütakse eetilist keskkonda soodustada läbi eetikaalaste sisekoolituste ja vastavate seminaride. Samuti soovitatakse mõnes ministeeriumis ametnikel tutvuda Justiitsministeeriumi poolt hallatava veebilehega [www.korruptsioon.ee](http://www.korruptsioon.ee).

Kuigi enamik ministeeriume ei ole vilepuhumisteooria seisukohalt otseselt teavitaja kaitsemeetmeid rakendatud, ei tunnetata spetsiifiliste meetmete järele ka otsest vajadust. Teavitamiskultuuri tekkimise seisukohalt rõhutati eriti kantslerite tasandil toimiva sisekontrollisüsteemi ja avatud organisatsioonikultuuri tähtsust. Sisekontrolli- ja

siseauditisüsteemi puhul tõsteti esile, et süsteemi komponentide kaudu on võimalik avastada aset leidnud seaduserikkumisi ning tagada ministeeriumi tegevuse avatus ja läbipaistvus. Mitu kantslerit väitsid, et kui töötajate kalendrid, dokumendihaldussüsteem ning ametlik kirjavahetus on avalikud, siis on suhteliselt keeruline midagi keelatud teha. Samas on autori hinnangul siiski kaheldav, et ainuüksi avatud dokumentatsioonist reaalselt korrupsiooni ennetamiseks piisab. Ametnike tasandil mainisid sisekontrollisüsteemi tähtsust küll siseauditiametnikud, kuid üldiselt keskenduti antud teemale kantsleritega võrreldes oluliselt vähem.

Sisekontrollisüsteemist veelgi olulisemaks eelduseks teavitamiskultuuri tekkimisel peeti nii kantslerite kui ametnike tasandil avatud organisatsioonikultuuri. Üks kantsler märkis, et seaduses kirja pandu ja tegelikkus võivad oluliselt erineda: *„Mina usun rohkem sellesse, et inimesed hakkavad käituma selliste reeglite alusel, mis on tunnetuslikul ja suhtlemise tasandil kokku lepitud”*. Antud väide kinnitab, et seadusega korrupsioonist teavitamise kohustuse kehtestamine ei ole veel iseenesest piisav selleks, et reaalselt midagi muutuks. Samuti toodi nii ametnike kui kantslerite poolt välja oht, et kui organisatsioonikultuur pole piisavalt avatud ning arenenud, siis võib teavitamine muutuda üksteise peale kaebamiseks või loobutakse üldse teavitamisest. Ühe ametniku hinnangul on *„ametnik /../ selles suhtes väga tark: kui teavitamisele järgneb asutuse sees raiuv vastulööök, siis teinekord ametnik oma kahtlusest rääkima ei tule”*.

Kokkuvõttes pidasid ligikaudu kaks kolmandikku kantsleritest ja ametnikest oma organisatsioone piisavalt avatuks, läbipaistvaks ning teavitamist soodustavaks. Seejuures hindasid majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ning sotsiaalministeeriumi kantslerid kõrgelt ministeeriumis välja töötatud väärtustepaketti, mis peaks soodustama ametniku rollitunnetust ning andma töötajatele signaali, et omakasupüüdlik ja ebaseaduslik käitumine on taunitav. Mitmes ministeeriumis on väärtuste teemat töötajatega eraldi arutatud ning üks kantsler tõi välja, et väärtusi ja eetikat arvestatakse teadlikult nii töötajate värbamisel kui ka üldises personalijuhtimises. Ühes ministeeriumis on töötajatele kommunikeeritud, et *„me ei poolda mingisuguseid halle tegevusi, kõik peab olema aus, läbipaistev ning me peame suutma elada ja töötada klaasist majas ning vaatama inimestele silma”*.

Pidades avatud organisatsioonikultuuri teavitamise üheks olulisimaks eelduseks, ei pidanud enamik kantsleritest teavitamise protseduurireeglite lisamist sisekorraeeskirja või eraldi juhendisse otstarbekaks. Ühe kantsleri väitel räägitakse avatud organisatsioonikultuuri korral korruptsioonikahtlusest ka ilma kirjalike reegliteta. Samuti toodi välja asjaolu, et reaalsed korruptsiooniohtlikud olukorrad võivad olla niivõrd erinevad, et universaalne juhend võib sisuliselt liiga kitsaks jääda. Ühe kantsleri hinnangul piisab täiesti sellest, kui korruptsioonist teavitamise kohustus on kehtestatud seadusega, sest „*iseenest peaks see nagunii olema iga ametniku kohustus*”. Justiitsministeeriumis väitsid mõlemad intervjuueeritavad, et korruptsioonivastaste meetmete puhul on ülereguleerimise oht täiesti olemas – antud asutuses lisati lähtudes KVS § 26 sisekorraeeskirja punkt, mille järgi peab ametnik keelduma talle pakutud kingitustest. Antud punkt tekitas aga rakendamisel olukorra, mis oli tõlgendatav diplomaatilise solvanguna, mistõttu selle sisu leevendati, lubades ametnikel vastu võtta kingitusi, mis on mõeldud viisakusvaldusena.

Erinevalt kantsleritest oli ametnike seas toetus korruptsioonist teavitamise protseduuri kirjeldamise suhtes suurem. Teavitamise protseduuri kirjeldamist toetasid pooled intervjuueeritavatest, mis omakorda tõestab, et ametnike tasandil võib korruptsioonist teavitamisel üheks probleemiks olla ebakindlus ja ebapiisav teadlikkus. Üks ametnik kommenteeris protseduurireeglite vajalikkust järgnevalt: „*Sarnaselt meediasuhtluse reeglitele võiks ka teavitamise protseduuri üldiste põhimõtete kirjeldamine kasulik olla, sest inimene teab sel juhul, kellele rääkima minna ja kuidas käituda*”. Teise ametniku hinnangul „*arvatavasti ei oskakski tavaline ametnik esimese hetkega öelda, mida oleks [väärITU teo kahtluse korral] õigem teha. Võib-olla ta lihtsalt teavitaks kedagi ja vaataks, mis siis edasi juhtub*”. Seega on ametnike seisukoht sarnane peatükis 1.3.2 toodud teoreetilise käsitlusega (Dehn, 2001, 10), mille kohaselt võiks kirjalikus vormis sisalduvad põhimõtted anda ametnikele selgema juhise, millistele aspektidele oleks hea väärITU teo kahtluse korral mõelda, kelle poole pöörduda ning vältida seeläbi ebaratsionaalset käitumist.

Kokkuvõttes hinnati olemasolevaid korruptsioonist teavitamise võimalusi kantslerite tasandil heaks ning ametnike poolt pigem heaks. Ühe ametniku hinnangul ei seisne probleem mitte korruptsioonist teavitamise võimaluste puudumises, vaid teavitaja enda sisemises valmisolekus uurimisprotsessis osaleda. Seda tõestab ka Justiitsministeeriumi

korruptsiooniuring, mille kohaselt 40% avaliku sektori töötajatest on erinevatel põhjustel loobunud neile teada oleva korruptiivse teo teavitamisest (2005, 39). Samas eristusid kolm ametnikku, kes pidasid organisatsiooni hierarhias suhteliselt madalal positsioonil asetseva ametniku asutusesiseseid teavitamisvõimalusi oluliselt ahtamaks. Antud juhul põhjendati seda väitega, et *„tavaspetsialistilt eeldatakse liikumist subordinatsiooni korras ja siin võib tekkida olukord, kus teave läheb kaduma, ei anta edasi või ei võeta kahtlust piisavalt tõsiselt”*. Teine ametnik tõi välja, et *„meie asutuses ei liigu teave ilma osakonnajuhataja viisata kindlasti mitte kuhugi, võibolla [oleks see võimalik] ainult siis, kui ametnik koostaks esildise kantslerile”*.

Kantslerite tasandil osutus suhteliselt keeruliseks küsimuseks hinnangu andmine kolleegide võimalikule suhtumisele kaastöötajasse, kes on majasiseselt korruptsioonist teavitanud. Umbes kolmandik intervjueeritavatest tunnistasid, et kaasuse puudumise tõttu ei oska nad ametnike meelestatust hinnata. Ligikaudu samapalju oli ka neid, kes toetasid peatükis 1.2 toodud seisukohta, et kolleegide suhtumine ei pruugi teavitajasse alati mõistev olla (Drew, 2003, 2; Bolsin, 2003, 294): *„Ma ei usu kolleegide mõistvasse suhtumisse, sest juba lapsest saadik õpetatakse meid sellisesse käitumisse suhtuma kui pealekaebamisse”*. Samuti rõhutati inimlikku tegurit ja kultuurilist eripära:

*„Kaastöötajate suhtumine võib sõltuda sellest, milline inimene teavitaja on – milline on tema varasem töökogemus, kuidas kolleegid teda üldiselt tunnevad, kas teda peetakse pigem korrektseks ja ausaks või vastupidi, lohakaks ja intrigandiks”, „eestlane on üldiselt selline, et teavitamist käsitletakse kui pealekaebamist” ning ” kahjuks on eestlased viimase kuuekümne aastaga harjunud selle teadmisega, et naaber varastab ja tema naaber ka varastab ja sellest ei tule keegi rääkima”*. Viimane kolmandik kaldus seevastu arvama, et kolleegid suhtuksid teavitajasse pigem positiivselt ja toetavalt: *„seniste kogemuste põhjal võin öelda, et suhtumine on pigem toetav, inimesed ei hakanud üksteise peale näpuga näitama või teavitajat koputajaks pidama”*.

Kokkuvõttes leiti kantslerite tasandil, et üldiselt eeldatakse heauskse ja põhjendatud teavitamise korral kolleegide mõistvat suhtumist, ent samal ei välistanud suur osa kantsleritest ka võimalikke negatiivseid tagajärgi teavitajale. Kindlasti tuleb arvestada, et antud hinnang on subjektiivne ning võib sõltuda konkreetse ministeeriumi organisatsioonikultuurist. Samas ilmnes aga tendents, et positiivsemat meelestatust teavitajatesse eeldasid pigem nende ministeeriumide kantslerid, kus teavitamisprotseduurid või ministeeriumi väärtused kehtestatud.

Kui ametnik pöördub korruptsioonikahtlusega ministeeriumi juhtkonna poole, siis suhtutakse kantslerite hinnangul kahtluse ärakuulamise ning juhtumi uurimisse tõsiselt. Ühe vastaja väitel algabki kõik juhtkonna suhtumisest: „*Selleks, et korruptsiooniga tegelda ning selle vastu võidelda, peavad asutuse juhid oma süsteemi [organisatsiooni] hästi tundma*”. Sõltuvalt asjaoludest püütakse koguda juhtumi kohta rohkem infot ning vajadusel on algatatud ka distsiplinaarmenetlus, mille baasil kantsler või minister otsustab, kas juhtumiga peaks pöörduma uurimisorganite – kaitsepolitsei või prokuratuur- poole või piisab majasisestest meetmetest. Lisaks mainiti, et korruptsioonikahtluse korral tuleks kõigepealt hinnata, kas töötaja käitus tõepoolest korruptiivselt või oli tegemist tahtmatu ja ametniku rumalusest tuleneva rikkumisega. Samal ajal sätestab aga karistusseadustik, et sõltuvalt konkreetsest süüteost, võivad hooletusest või kergemeelsusest toime pandud süüteod samuti karistatavad ning seaduse mittetundmine ei ole piisavaks argumendiks vastutusest pääsemiseks (§15, §17, §18). Erinevalt teistest vastajatest tõi üks kantsler välja ka olukorra, kus juhtkonna tasandil võidakse teavitajasse halvakspanuga suhtuda: „*üldiselt peaks olema õnnelik kui keegi teavitab avalikust huvist lähtudes ja ütleb, et keegi teeb midagi halba, aga kui see ametnik tuleb teavitama isiklikust kättemaksusoovist, siis ma suhtuksin küll halvakspanuga*”.

Erinevalt kantsleritest pidasid ametnikud teavitaja võimalikku tagakiusamist, ignoreerimist või üldist halvakspanu oluliselt tõenäolisemaks. Vaid kaks ametnikku uskusid senistele kogemustele tuginedes ning organisatsioonikultuuri arvestades, et kolleegid suhtuksid eetilistel kaalutlustel teavitanud ametnikku üldjuhul austusega või neutraalselt. Ülejäänud ametnikud ei julgenud nii üheseid järeldusi teha ning kuigi mitmed neist avaldasid lootust, et avalikust huvist lähtuvat teavitamist võiksid kolleegid aktsepteerida, ei välistatud tendentsi, et „*kokkuvõttes jääks teavitajale mingis mõttes ikkagi pealekaebaja silt külge isegi siis, kui ta tegi õiget asja ja sellepärast hakkaks kindlasti osa kolleege tema juuresolekul endassetõmbunumalt käituma*”. Seetõttu rõhutasid mitu intervjuueeritavat, et ametnikku julgustaks ka asutusesisesel teavitamisel konfidentsiaalseks jäämise võimalus.

Teavitajasse suhtumist mõjutavate teguritena nimetasid ametnikud esitatud väidete kehtivust ja juhtumi olulisust kolleegide silmis: „*Kui ta [teavitanud ametnik] on*

*üldistelt olnud ebaaus, ebausaldusväärne või mitte väga hea töötaja, siis võivad kaastöötajad ka põhjendatud teavitamisse suhtuda eelarvamusega*". Näitena kirjeldati juhtumit, kus ametnik on ametikõrgendusele määratud kolleegi suhtes esitanud tõepärase kaebuse, püüdes talle selle kaudu kätte maksta. Kuigi esitatud väited leidsid tõestust, ei õnnestunud teavitajal kolleegi ametikohta ega kolleegide soosingut pälvida ning ta koondati.

#### **3.2.4. Korrupsioonist teavitamise kanalid**

Korrupsioonist teavitamise kanalite puhul paluti intervjueeritavatel hinnata eelistusi teavitamiskanalite valikul, probleemi olemasolu organisatsiooni lojaalsuse seisukohalt keskse uurimisasutuse poole pöördumisel ning kesksete uurimisasutuste võimalikku töökorraldust teavitaja kaitse süsteemi rakendumisel.

Teavitamiskanali valiku osas olid kantslerite ja ametnike seisukohad üldjoontes sarnased. Suurem osa vastanutest olid seisukohal, et kindlasti võiks korrupsioonikahtlusest, sarnaselt teiste väärivate tegude kahtlusega, teavitada esmajärjekorras ja reeglina asutusesiseselt. Kuigi ametnikul on KVS § 23 alusel õigus pöörduda otse uurimisasutuste poole viidati, et *"tööandja juhtunust mitteinformeerimine jätaks mulje, et tema [ametniku] argumendid ei ole ühesed/.../ tegemist võib olla kahtlustatava vastu suunatud kättemaksuaktsiooniga, millega võib väga palju kahju kaasa tuua"*. Teiseks tõsteti esile, et asutusesisesel teavitamisel saab juhtkond juhtumi tõsidust hinnata ning uurimisasutustele põhjendamatu töökoormuse tekitamise seisukohalt ei tohikski väiksema tähtsusega juhtumid asutusest välja minna. Kolmandaks võrdsustasid peaaegu kõik kantslerid organisatsiooni peremudeliga, mille kohaselt tuleks peresisesed asjad kõigepealt pereringis läbi arutada. Antud suhtumine on võrreldav eespool käsitletud Suurbritannia nn kinnise kultuuri (*culture of secrecy*) fenomeniga (Drew, 2003, 32).

Kuigi teavitamiskanalite puhul ilmneb selge eelistus asutusesisestele üksustele (otsene ülemus, osakonnajuhataja, kantsler, siseaudiitor), võib nii kantslerite kui ka ametnike arvates esineda palju erandlikke olukordi, kus asutusesisene teavitamine ei pruugi võimalik ega otstarbekas olla. Ühe intervjueeritava hinnangul *„sõltub juhtumi teavitamiseks sobiliku kanali valik rikkumise või situatsiooni tõsidusest, kas kahtlus*

*esineb ametnik-ametnik suhtes või on seotud ka juhtkond*”. Sarnaselt peatükis 1.2.3 toodud teoreetilisele käsitlusele (James, 1988, 318) peeti otse uurimisasutuse poole pöördumist põhjendatuks juhul, kui korruptsioonikahtlus on esitatud juhtkonna suhtes ning kui asutusesisene teavitamine ei ole tulemust andnud juhtkonna eirava käitumise tõttu või ametniku mittenõustumisel sisejuurdluse tulemustega. Lisaks on otse kaitsepolitseisse pöördumine reegliks ministeeriumides ja struktuuriüksustes, mis tegelevad otseselt riigisaladuse ja sisejulgeolekualaste küsimustega.

Kokkuvõttes olid otse uurimisasutuse poole pöördumise suhtes neutraalselt või pigem positiivselt meelestatud neli kantslerit ja kolm ametnikku. Ühe kantsleri hinnangul *„ei tuleks töötajasse, kes otsustab otse kaitsepolitseisse pöörduda, negatiivselt suhtuda, sest ühelt poolt annab talle sellise õiguse seadus [KVS] ja peale selle vastutab iga töötaja oma valikute eest ikkagi ise*”. Kaks kantslerit olid seisukohal, et kõige halvem on aset leidnud õigusrikkumine - *„see, kelle poole pöördutakse, on marginaalse tähendusega”* ning *„juhul kui töötaja teavitas korruptsioonikahtlusest otse kaitsepolitseid, ei hakkaks ma teda karistama, vaid pigem ma küsiks inimest seda, mis on meie asutuses probleemiks, et inimesed ei tule meiega [juhtkonnaga] rääkima”*.

Korruptsioonikahtlusest otse ning asutusesisese kooskõlastuseta meediasse pöördumist pidasid nii kantslerid kui ka ametnikud taunimisväärseks nii meedia reaktsiooni, organisatsiooni maine kui ka uurimise tulemuslikkuse seisukohalt. Ühe vastaja hinnangul on *„ministeeriumide ametnikel tulenevalt nende suhteliselt kõrgest kohast üsna hea juurdepääs oma asutuse juhtkonnani ja seetõttu tulekski meedia asemel alati eelistada juhtkonda või siis äärmisel juhul õiguskaitseorganeid*”. Samuti märgiti, et isikud, kes ilma asutusesisese kooskõlastamiseta otsustavad meediasse pöörduda, ei kaalu kõiki tegureid põhjalikult, lähtuvad isiklikust tähelepanuvajadusest ning huvist näha end kangelase või kannatanu rollis. Kuna mitmes ministeeriumis on vastu võetud meediaga suhtlemise kord või hea tava, siis oleks otse meediasse pöördumisel tegemist distsiplinaarkorras karistatava rikkumisega.

Intervjueeritavate hinnangul peaks ideaalses olukorras juhtum meediasse jõudma alles siis, kui õiguskaitseorganid või ministeerium on sellele hinnangu andnud. Samas ei ole selline situatsioon sageli võimalik ning seetõttu ei peetud õigeaks ka meedia täielikku ignoreerimist. Ühe ametniku väitel tuleks meediat juhtumi uurimisest informeerida



juhul, kui võib eeldada, et meedia saab sellest ise teada: „*Siis tasuks olla proaktiivne ja tunnistada [meediale], et meil on kahtlus ning me teavitame kohe, kui uurimine on lõppenud*”. Otse meediasse pöördumisel kritiseeriti aga tugevalt meedia erapoolikust, mille tulemusena „*võib juhtum meedias oma elu elama hakata*”. Antud seisukoht on seotud peatükis 1.2.3 toodud Alfordi väitega (viidatud Botch, 2003, 369), mille kohaselt kaldub meedia soosima esimesena teavitajat. Ühe ametniku hinnangul ilmnebki meedia puhul järgmine tendents - „*kes esimesena ütleb pooliku tõe, selle väiteid võetakse kohe täistõena ning edasi on takistatud kogu uurimisprotsess*”.

Organisatsiooni seisukohalt kaasneb meediasse avalikustamisega kogu organisatsiooni maine langus ilma, et kellegi süü oleks tuvastatud. Negatiivne tähelepanu võib ühelt poolt halvata terve organisatsiooni normaalse tööprotsessi – „*kui näiteks paari meediaavalikustamise tulemusena öeldakse ministeeriumi kohta, et see on üks korruptantide pesa, siis kannatavad kõik inimesed, kes seal [ministeeriumis] töötavad*”. Teisest küljest tuleb arvestada, et meedia käitub sageli ennatliku õigusemõistjana ka kahtlusaluse suhtes ning sellises olukorras „*on kahtlusealuse maine ja karjäärivõimalused riigiametnikuna hävinenud isegi siis, kui ta lõpuks õigeks mõistetakse*”. Siiski tõi üks kantsler välja olukorra, kus meediasse avalikustamine võiks osutada õigustatuks: „*Ülihierarhiliste organisatsioonide puhul, kus organisatsiooni tipuni jõudmine on raskendatud ning madalama taseme juhid ei ole korruptiivse teo kahtlusesse tõsiselt suhtunud, võib väga madalal ametipositsioonil olevale ametnikule otse meediasse pöördumine osutada ainuvõimalikuks ning sellisel juhul peaks seda aktsepteerima*”.

Kokkuvõttes märgiti, et avalikkuse eest ei ole võimalik seaduserikkumisi varjata ning meedia saab paratamatult teatud etapis juhtunust teada. Hinnates aga praegust olukorda märkis üks kantsler, et meedia ebaprofessionaalsuse tõttu on ühiskonna suhtumine korruptsiooni kui õigusrikkumisse devalveerunud: „*Korruptsioonist rääkimine on meedias muutunud infomüraks, mida peetakse normaalseks ja ei panda enam täheleegi. Tegelikult me peaksime võpatama, kui me seda sõna kuuleme*”.

Nagu peatükis 1.2.2 mainiti, pole teoreetilises kirjanduses jõutud ühtsele seisukohale selles, kas otse uurimisasutuse poole pöördumisel on tegemist asutuse suhtes lojaalsuse rikkumisega (Bok, 1988, 333). Magistritöö raames läbi viidud intervjuudest ilmnas aga

selgelt, et kantslerid ja ametnikud asutusest välja pöördumises organisatsiooni lojaalsuse seisukohalt probleemi ei näinud. Intervjueeritavate arvates tuleks põhjendatud korruptsioonikahtluse korral otse uurimisasutusse pöördunud töötajas näha pigem „*seadusekuulekat ning riigile lojaalset inimest. Juhul kui tema kolleegid seda ei ole, siis toimib ju terve asutus riigi suhtes ebalojaalselt*”. Erandiks oli nii kantslerite kui ametnike puhul üks vastaja, kes seostasid kaitsepolitseisse pöördumist otseselt asutusepoolse lojaalsuse rikkumisega. Ülejäänud intervjueeritavad mõnsid, et kuigi otse asutusest välja pöördumist ei saa pidada heaks tooniks, pole tegemist siiski mitte lojaalsuse, vaid asutusesisese hea tava rikkumisega. Seejuures märgiti, et „*lojaalsuse rikkumiseks ei saa pidada midagi, mis on kehtestatud ametniku õigusena*”. Seega peeti kokkuvõttes esmatähtsaks lojaalsust riigile ning kehtivale õiguskorrale. Osade vastajate arvates võiks asutuse suhtes lojaalsuse rikkumine kõne alla tulla juhul, kui KVS kehtestaks uurimisasutuse poole pöördumise eeldusena asutusesisese teavitamise. Teiseks seostati lojaalsuse rikkumisega olukorda, kus asutuseväline teavitamine on toimunud pahatahtlikult või suunatud kellelegi kättemaksuks.

Kantslerite ja ametnike seisukohad oli sarnased ka teavitaja kaitse süsteemi keskse rakendamise osas, mille puhul ei peetud otstarbekaks eraldiseisva uurimisasutuse loomist politsei, kaitsepolitsei ja prokuratuuri kõrvale. Selle asemel toetati vilepuhumissüsteemi rakendamise kaasnivate ülesannete – korruptsioonikahtluste vastuvõtmine, uurimine ja teavitaja kaitsemeetmete rakendamine – täitmiseks olemasolevatesse uurimisasutustesse eraldi struktuuriüksuse loomist või ülesannete ümberjagamist. Seejuures soovitati tähelepanu pöörata huvide konflikti ennetamisele korruptsioonikahtluste menetlemisel ja teavitaja kaitse rakendamisel. Peamise vastuargumendina eraldi uurimisasutuse loomise suhtes toodi välja, et Eestis ei ole korruptsioon nii suur probleem ning seetõttu ei leiaks eraldi asutus piisavalt rakendust. Samuti märgiti, et uue asutuse loomine oleks praeguste üksuste toimivust ning juhtumite vähesust arvestades põhjendamatult kallid nii asutamiskulude kui ka kompetentsi tekitamise suhtes. Viimasena peeti kantslerite tasandil ohuks, et „*eraldi asutuse loomisel võidakse selle töötulemuslikkust hakata siduma mõõdikutega, mis võiks omakorda päädida kunstliku töö kindlustamisega*”<sup>4</sup>. Lisaks toetas enamik intervjueeritavatest kohtu poole pöördumist juhul, kui teavitaja tagakiusamisjuhtumi

<sup>4</sup> Antud väitega peeti silmas 2004. aastal tollase justiitsminister Ken-Martti Vaheri kuritegevusvastase võitluse aastaplaani raames kavandatud uurimisasutuste töömahtude prognoosimist läbi kvoodisüsteemi (<http://www.postimees.ee/110305/esileht/siseuudised/159890.php>) (04.05.2007).

lahendamisel jäävad vilepuhuja ning tema tööandja erinevatele seisukohtadele. Kohut eelistati uurimisasutustele peamiselt suurema erapooletuse tõttu ning leiti, et osapooled võiksid kohtulahendit enam aktsepteerida.

Lisaks eristus kõigi intervjuueeritavate seast üks kantsler, kes ei põhjendanud mastaapsete organisatsiooniliste muudatuste tegemist selle kulukusega, vaid asjaoluga, et *„täna Eestis ei toimi korruptsioonivastane võitlus juba praeguse korralduse juures ja küsimus pole siin mitte organisatsioonilises korralduses, vaid selles, et me oleme ise korruptsiooni poolt ning meedia toetab seda, esitades eelseid korruptante soliidsete ärimeestena“*. Lisaks kritiseerisid üksikud intervjuueeritavad olemasoleva süsteemi puhul kahtlustatava ebapiisavat kaitset uurimisorganite poolt. Üks ametnik väitis, et ministerium on mitu korda sattunud olukorda, kus kaitsepolitsei on mõne ametniku suhtes on rakendanud vahi alla võtmist ning seejuures pole sellest tööandjat ega antud ametniku lähedasi teavitatud.

### **3.2.5. Korruptsioonist teavitamise motiivid**

Teavitaja motiivide puhul keskenduti intervjuudes kahele aspektile: teavitaja heausksusele ning sellega tihedalt seotud tõendite vajalikkusele korruptiivsest teost teavitamisel. Kõrvutades omavahel korruptiivset juhtumit ning sellest teavitatud ametniku motiive, pidasid kõik intervjuueeritavad sarnaselt peatükis 1.2.2 toodud Drew käsitlusele (2003, 31) korruptiivse teo uurimist siiski olulisemaks. Seda põhjusel, et ühelt poolt on motiivide määratlemine keeruline ning teiseks võib see kulutada asjatult aega ja raha, mida võiks kasutada juhtumiga tegelemiseks. Ühe ametniku arvates on motiivide tõestamine niivõrd nüansirohke, et *„selleks peaks inimest ikka väga hästi tundma, et tema taustsüsteem ja võimalikud erahuvid paika saada“*.

Samal ajal märgiti, et kuigi motiivide lõplik tõestamine ei tohiks olla omaette eesmärgiks, tuleks neid siiski niipalju kui võimalik arvesse võtta, sest *„sisuliselt on ju vilepuhumise eesmärgiks avalikust huvist lähtuv teavitamine“* ning *„üheselt ei saa eeldada, et teavitamine on kantud ausast ja õiglasest meelest“*. Asutusesisese teavitamise puhul märkis üks ametnik: *„Üldiselt me tunneme päris hästi üksteist – kes on aus, lojaalne, muretseb meie riigi eest. Probleemsemate või halbade tööülesannetega ametnikult tulnud kahtluse uurimisel arvestatakse tõenäoliselt enam ka motiivide poolt“*.

Kaaludes motiivide arvessevõtmise plusse ja miinuseid, jäid enamik intervjueeritavatest seisukohale, et esmajärguline peaks olema korruptiivse juhtumi uurimine, kuid kui selle käigus ilmneb, et teavitamine oli alusetu, suunatud millegi varjamiseks või kellelegi kättemaksuks, siis tuleks selle eest rakendada sanktsioone. Mitmed intervjueeritavad seostasid alusetut teavitamist laimuga, mille levitamine on karistusseadustik §275 kohaselt karistatav. Teiste vastajatega võrreldes rõhutasid motiivide tähtsust enam kaks kantslerit, kes pidasid motiivide selgitamist teavitaja kaitse rakendamise põhiküsimuseks ning seetõttu toetasid nad eraldi motiivide analüüsi läbiviimist enne kaitsemeetmete rakendamist.

Korruptsioonikahtlusest teavitamisel juhtumit tõestavate faktide olemasolu ja ulatuse küsimus osutus kantslerite silmis suhteliselt keeruliseks ning vastused erinesid üsna märkimisväärselt. Kolm kantslerit toetasid võimalikult konkreetsete faktide või tõendite olemasolu ehk kahtlustest teavitamine pigem välistati: „*Suitsunurgas räägitud jutu põhjal teavitamist ei saa soosida, eriti kui ei tea konkreetseid allikaid - väiksed vihjed võivad tekitada olukorra, kus inimene lüüakse risti enne, kui tema süü saab tõestatud*”. Ühe kantsleri hinnangul peaks töötaja suutma konkreetset vastata küsimusele, mille põhjal korruptiivset tegu järeldatakse. Vastaja hinnangul annavad konkreetset faktid aluse, mille pinnalt algatada sisejuurdlust või pöörduda uurimisasutuse poole.

Kuus kantslerit olid seisukohal, et organisatsioonisiselt tuleks korruptsioonikahtlusest teavitada sõltumata tõendite olemasolust: „*Kahtlusest rääkimine võib olla ennetava mõjuga ning anda juhile signaali mingi valdkond üle kontrollida*”. Teise vastaja arvates võiks „*korruptsiooni puhul mistahes vihje teretulnud olla ja seda tuleks delikaatselt edasi menetleda*”. Samuti leiti, et ametnikult ei saa eeldada luureteenistuse või uurimisasutuse töötaja pädevust, sest lindistuste, pildistamiste jms meetmete omavoliline rakendamine on juba ise seadustega vastuolus. Seega võiks ideaalses olukorras ülemus korruptsioonikahtlusele omapoolse hinnangu anda ning juhtumi tõsidust arvestades otsustada, kas rääkida kahtlusealuse töötajaga vabas vormis või algatada ametlik juurdlus. Kuigi asutusevälise teavitamise osas toetati valdavalt faktipõhist informatsiooni, tõi üks kantsler välja, et „*politsei teavitamine on kahe otsaga asi. Võib-olla olekski kasulik teavitada ka väiksest kahtlusest, sest sel juhul otsustab juba politsei, kas juhtum väärib põhjalikumat uurimist. Praktika on näidanud, et iga suvalise vihje peale nagunii menetlust ei algatata*”. Viimase väite kohaselt kanduks

kogu vastutus juhtumi olulisuse üle otsustamisel ministeeriumilt uurimisorganile. Samal ajal eeldades, et uurimisorganid kõigi vihjete peale nagunii uurimist ei algata, siis ei saa iga kahtluse korral majast välja pöördumist nii ministeeriumi vastutuse kui ka uurimisasutuste töö efektiivsuse seisukohalt eriti otstarbekas pidada.

Ülejäänud vastused lähtusid mõistusepäraselt käituva ametniku kriteeriumist, mis ühe kantsleri hinnangul võiks teavitaja kaitse reguleerimisel standardina eksisteerida. Antud põhimõtte kohaselt *„peaks ametnik esitama korruptsioonikahtluse tõestamiseks nii palju tõendeid, kui mõistusepäraselt tegutseval inimesel antud olukorras võimalik on”*; seejuures võiks antud standardi rakenduspraktika vastaja arvates tekkida läbi kohtu. Põhimõtteliselt eeldaks antud kriteerium läbimõeldud ja kaalutletud tegevust, mis arvestab konkreetset situatsiooni ja korruptiivse teo raskusastet. Sarnaselt peatükis 1.3.1 toodud Jamesi soovitusel (1988, 318) arvas ka üks kantsler, et: *„ideaalis võiks ametnik enne ülemuse poole pöördumist juhtumit mõne usaldusväärse kolleegiga arutada, et selgitada, kas tema näeb asja samamoodi. Samuti võiks ametnik mõelda enda kindluse huvides teavitamise motiividele”*.

Ametnike seisukohad tõendite kogumise osas olid kantsleritega võrreldes ühtsemad. Üldiselt leiti, et ametnikupoolne uurimistöö on keeruline ja see ei peakski tema ülesanne olema. Juhul kui konkreetseid tõendeid on vähe, kuid korruptsioonikahtlus on tugev ja kestev, soovitati sellest siiski vähemalt asutusesiseselt teavitada. Ühe ametniku väitel on eesti inimene nagunii suhteliselt kinnine, et *„kui ta [ametnik] on kindlate tõenditeta juba osakonnajuhataja poole pöördunud, siis peaks juht sellele [töötaja kahtlusele] tähelepanu pöörama. Seda muidugi eeldusel, et teavitamine ei olnud pahatahtlik”*.

### **3.2.6. Korruptsioonist teavitanud ametniku kaitse**

Korruptsioonist teavitanud ametniku kaitsemeetmete puhul keskenduti rahvusvahelises praktikas enim kasutatust leidnud meetmetele: vilepuhuja konfidentsiaalsuse tagamisele, tulemusliku teavitamise eest preemia määramisele ning teavitaja tagakiusamisega seotud kahju hüvitamisele.

#### **3.2.6.1. Teavitaja konfidentsiaalsuse tagamine**

Kuigi teavitaja konfidentsiaalsuse tagamine on uurimisasutuse poole pöördudes ka praegu võimalik, paluti intervjuude käigus hinnata meetme toimivust ning teisalt täpsustati, kuivõrd võiks konfidentsiaalseks jäämise võimalus toimida asutusesisesel teavitamisel. Üldises plaanis suhtuti nii kantslerite kui ka ametnike tasandil konfidentsiaalsuse tagamise uurimisasutuste poolt positiivselt ning seda eriti suurte korrupsioonijuhtumite uurimise puhul. Konfidentsiaalsuse peamiste plussidena toodi välja, et teavitaja ja kahtlustatava vahel ei teki otsest sidet ning samuti ei satu eetiline ja seaduskuulekas teavitaja kolleegide ja meedia liigse surve alla. Samas märgiti, et *„konfidentsiaalsuse toimivus sõltub olulisel määral teavitamissüsteemi vettpidavusest ning ühiskonnas levinud tõekspidamistest”*. Mitu kantslerit väitsid, et senise kogemuse põhjal on konfidentsiaalse teavitamise võimalust kaitsepolitseile avaldust esitades ka kuritarvitatud ning *„isiklikust väiklusest või kätemaksuihast on mindud kolleegi peale asjatult peale kaebama”*. Antud valguses leiti, et koos konfidentsiaalse teavitamisega tuleks rohkem tähelepanu pöörata ka kahtlustatava piisava kaitse tagamisele, et hoida ära asjatuid rünnakuid süütu isiku pihta. Teise vastuargumendina pidasid kaks kantslerit küsitavaks konfidentsiaalsuse aktsepteeritavust teavitaja kaastöötajate silmis: *„Siin tuleb arvestada eestlase tüpoloogiat – me ei ole sellised, kes tulevad vabatahtlikult rääkima ja eriti siis kui kahtlusluse teavitaja isikut ei tea, võetakse seda kui pealekaebamist”*. Samas jõuti kokkuvõttes siiski järeldusele, et uurimisasutuste töös on teavitaja konfidentsiaalsus siiski oluline komponent, kuid selle rakendamisel tuleb tagada, et meedet ei kuritarvitataks.

Asutusesisesel konfidentsiaalsuse tagamisel olid eelkõige väiksemate ministeeriumide esindajad seisukohal, et teavitaja isiku varjamine kolleegide eest ei pruugi alati võimalik olla, sest üldjuhul teatakse üsna hästi asutuse töötajaid ja üksteise tööülesandeid. Lisaks viidati korduvalt väikeriigitemaatikale ning võimalusele, et teavitaja isik võib selguda näiteks organisatsiooniväliste kanalite kaudu. Eriti kantslerite tasandil leiti, et üldprintsibina võiks asutusesisene teavitamine toimuda avatult, kuigi teatud juhtudel tasuks kaaluda ka konfidentsiaalsuse tagamist. Ühe kantsleri hinnangul *„saab konfidentsiaalsust tagada läbi teatud struktuuriüksuste [nt siseauditi osakond], kuid kokkuvõttes peaks normaalses asutuses iga ametnik siiski julgema nimeliselt öelda, kui tal on kellegi suhtes kahtlus tekkinud”*. Sarnaselt Suurbritannia teavitaja kaitse süsteemile toetati asutuse sisekliimat silmas pidades avatud teavitamist eriti väiksemate korrupsioonijuhtumite ning eetiliste dilemmade korral. Konfidentsiaalse teavitamise

vajalikkuse üle võiks vastanute hinnangul otsustada iga asutus ise ning seejuures rõhutati ametnike tasandil, et juhul, kui konfidentsiaalne teavitamine asutuses võimaldatakse, siis võiks see teavitamise selguse ja teavitaja kindluse mõttes olla kirjalikult kehtestatud.

Lisaks märgiti nii kantslerite kui ametnike poolt, et kui konfidentsiaalsuse tagamist saab pidada üldiselt aktsepteeritavaks, siis anonüümset teavitamist ei tohiks soodustada. Ühe kantsleri arvates „*olukord, kus teavitaja isik ei ole töötajatele teada, võib töödtkkonda rikkuda ja pingestada, sest kardetakse üksteise peale kaebamist*”. Seega ei soositud anonüümseid vihjetelefone, postikaste jms meetmeid.

### **3.2.6.2. Preemia tulemusliku teavitamise eest**

Sarnaselt mitmete autorite kriitikale teavitamise premeerimise osas (Kaplan, 2001, 39; James, 1988, 320), oli nii kantslerite kui ka ametnike suhtumine meetmesse üheselt negatiivne: „*Seda, et ametnik on aus, ei peaks premeerima, see on ikkagi eeldus*”, „*See kõlab samamoodi, et tule, koputa raha eest!*”, „*Kogu mäng [korruptsioonivastane võitlus] käiks sellisel juhul isikliku kasu, ahnuse ja materiaalsuse peale*”. Üks kantsler kõrvutas seejuures ameerika ja kontinentaal-euroopa karistustraditsioone: „*Ameerikas põhineb karistussüsteem punity damages printsiiibil ehk kui keegi tegi midagi valesti, siis peame teda karistama nii, et tal oleks valus ning karistussumma saab inimene, kes kannatas või juhtumist teavitas. Kontinentaal-euroopa karistussüsteemi põhimõtteks on, et hüvitise või trahvi saab riik ja inimesed tegutsevad laiemaid riigi hüvesid silmas pidades*”.

Teiste intervjuueeritavatega võrreldes olid rahalisse premeerimisse soosivamalt meelestatud kaks kantslerit ja üks ametnik, kelle hinnangul võiks selline süsteem korruptsiooni avalikustamist soodustada. Siiski mõõnsid ka nemad, et tõenäoliselt ei oleks meetme rakendamine rahaliselt otstarbekas, sest libateavituste ning korruptiivse teo väärtuse tõestamine oleks riigile liiga kulukas. Seega kujunes intervjuueeritavate seas ühtne seisukoht, et rahalisele premeerimisele suunatud süsteem on riigi toimimispõhimõtete ja ametnikueetikaga vastuolus ning soodustaks omakasupüüdlikel motiividel teavitamist. Samas arvas üks kantsler, et ulatusliku korruptsiooni avastamisele kaasa aidanud inimesi võiks siiski teistele eeskujuks seada ning tunnustada

neid tänukirja vormis, nagu seda tehakse ka Koreas (<http://www.kicac.go.kr/PORTAL/Eng/index.jsp>) .

### **3.2.6.3. Kompensatsioon teavitaja tagakiusamise eest**

Teavitaja tagakiusamisel kompensatsiooni määramist rahalise hüvitise, olukorra ennistamise või organisatsioonile trahvi määramise kaudu pidas enamik kantsleritest esmapilgul vajalikuks: „*Mitte mingil juhul ei tohi olla nii, et ametnik, kes korrupsioonist teavitas, saaks selle eest karistatud või märgistatud, sest see märk jääb talle nii väikses kogukonnas nagu Eesti külge kogu eluks*”.

Põhjalikumalt süvenedes tekkis aga meetme reaalse rakendatavuse seisukohalt palju küsitavusi. Esiteks seati taas kahtluse alla teavitaja kaitse toimivus väikses ühiskonnas: „*Iseenesest peaks ju töökohta ja –tingimusi säilitama, kuid väikeses ühiskonnas nagu Eesti tekitaks kompensatsiooni määramine asjatut käärimist. Ilmselt toimiks see paremini suurtes riikides ja organisatsioonides*”. Seega jõudsid mitu kantslerit seisukohale, et kuigi tagakiusamine teavitamise eest on taunitav, ei taastaks kompensatsioon endisi suhteid ning tõenäoliselt on teavitaja teatud aja pärast siiski sunnitud organisatsioonist lahkuma. Antud väide on tõestust leidnud ka USAs, kus asutusevälise teavitamise soodustamine ja kaitsemeetmete rakendamine on kaasa toonud suuremad sisepeingeid asutuse sees, mille tulemusena on töökohta vahetamine vältimatuks osutunud (Devine, 2004, 92). Ühe kantsleri arvates oleks tõhusam „*maksta inimesele tekkinud rahaline kahju ning aidata tal leida uus töökoht, sest inimsuhteid seadustega reguleerida ei ole võimalik*”. Kokkuvõttes pidasid enamik kantslereid teavitaja kaitset küll põhimõtteliselt vajalikuks, kuid selle rakendamise ulatust, hüvitiste vorme ning rakendamist soovitati põhjalikult kaaluda. Lisaks toodi välja, et praegusel on ATSi kohaselt teatud ulatuses kaitse nagunii tagatud. Kaks kantslerit olid aga seisukohal, et eraldi tagakiusamise korral rakendatav kompensatsioonimehhanism ei ole Eesti tingimustes sobiv, sest „*Eestis juhtuks selliseid asju [teavitaja tagakiusamine] niivõrd vähe, et ei tekiks mõistlikku praktikat. Pigem on tegemist üksikjuhtumite lahendamisega, kuid siin on ametnikul juba praegu võimalik kohtusse pöörduda*”.

Ametniku tasandil jagunesid intervjuueeritavate arvamused samuti kaheks. Kuus ametnikku pidasid kaitse tagamist piiratud ulatuses vajalikuks. Piiratud ulatuse puhul



peeti silmas kahju mittemateriaalset hüvitamist, olukorra ennistamist või teavitajat tagakiusanud ametniku karistamist. Lisaks täpsustasid mitu ametnikku, et tagakiusamise vormid, mida hüvitatakse, võiksid piirduda sellistega, mida on võimalik läbi käskkirjade, otsuste, kirjavahetuse vms viisil tõestada: „*Ma ei kujuta ette, kuidas on võimalik tõestada näiteks vaimset psühhoterrorit ja kui see isegi tõestatav oleks, siis kompensatsiooni määramine võiks pingeid veelgi suurendada*”. Samuti lisati, et olukorra ennistamine ei pruugi normaalset tööõhkkonda taastada ning teatud juhtudel võib teavitaja töökohavahetus möödapääsmatuks osutuda. Seega, juhul kui tagakiusamine aset peaks leidma, võiks olukorra ennistamine või kahju hüvitamine teavitajale küll suurema kindluse anda, kuid samas ei ole kaitse reaalne toimivus sajaprotsendiliselt tagatud. Samal ajal olid kaks ametnikku korrupsioonist teavitaja kaitse eraldi kehtestamisele põhimõtteliselt vastu, sest „*see võimalus on kohtusse pöördumise võimalusena praegu olemas*” ning teine vastaja pidas sellist meetet asjakohaseks ainult väga kõrge korrupsioonitasemega asutustes, mida tema hinnangul Eesti ministeeriumid ei ole.

Kokkuvõttes oli kantslerite ja ametnike suhtumine teavitaja kaitsemeetmetesse suhteliselt sarnane. Kõige soosivamalt suhtuti konfidentsiaalsuse tagamise, kuigi ametnike tasandil tunnetati vajadust asutusesiseseks konfidentsiaalseks teavitamiseks mõnevõrra tugevamalt. Tagakiusamise korral tekkivate kahjude hüvitamise ideele ei olnud vastajad otseselt vastu, kuid pigem kaheldi selle reaalses rakendatavuses ning soovitati keskenduda pigem dokumentaalselt tõestatavate kahjude hüvitamisele. Seevastu kindel vastuseis ilmnis teavitamise rahalises premeerimise suhtes, mida peeti ühelt poolt kulukaks ning teisalt ametnikueetika vastaseks.

### **3.3. Võimalik korrupsioonist teavitaja kaitse süsteem Eestis**

Järgnevalt analüüsitakse intervjueeritavate arvamusi teises peatükis kirjeldatud USA, Suurbritannia ja Korea teavitaja kaitse süsteemide taustal. Nii kantslerid kui ka ametnikud toetasid esmajärjekorras asutusesisest teavitamist, mille käigus viiakse läbi asutusesisene juurdlus ning otsustatakse edasised tegevused. Samuti tunnetati ametnike tasandil vajadust asutusesisese teavitamise juhendi järele. Rõhuasetus asutusesisesele teavitamisele, hierarhiliselt toimuv liikumine teavitamiskanalite valikul ning soovituslike organisatsioonisiseste teavitamisjuhendite olemasolu on iseloomulik ka

Suurbritannia teavitaja kaitse süsteemile. Samal ajal on Suurbritannia süsteemi aluseks avatud ja läbipaistev organisatsioonikultuur, mis on oluliseks eelduseks, et töötaja üldse julgeks asutusesiseselt vääritud teo kahtlusest rääkida (Myers, 2004, 118). Kuigi organisatsioonikultuuri tähtsust rõhutatakse ka USAs ja Koreas, ei ole vääritud teost teavitamise seisukohalt organisatsiooni kultuuri aspektid esmajärgulised, sest nimetatud riikides on eelistatumaks peetud otse uurimisasutuste poole pöördumist. Eesti ministriumide puhul rõhutati asutusesisese õhkkonna ja väärtuste tähtsust peaaegu kõigis intervjuudes ning märgiti, et organisatsioonikultuur on oluline ka korrupsiooni ennetamisel. Seevastu otse keskse uurimisasutuse poole pöördumist pidasid enamik küsitletutest hea tava vastaseks ning sarnaselt Suurbritanniaga võiks see kõne alla tulla kaalukate põhjuste olemasolul – kahtlus juhtkonna vastu, juhtumi kriitilisus jne. Veelgi suurem oli vastuseis USAs suhteliselt väheste piirangutega meediasse teavitamisele, mille mõju uurimisprotsessile, organisatsiooni ja eelkõige kahtlusaluse mainele on negatiivne. Meediasse teavitamise puhul eristus vaid üks kantsler, kes toetas asutusesisese kooskõlastamiseta meediasse teavitamist ülihierarhiliste organisatsioonide – näiteks kaitseväestruktuurid - puhul.

Enamik intervjuueeritavatest olid seisukohal, et teavitaja kaitse keskse rakendamise ja kaasnevate funktsioonide (teavitaja kaitsemeetmete rakendamine, tagakiusamisjuhtumite korralduste määramine jne) täitmine võiks jääda olemasolevate uurimisasutuste pädevusse. Sarnane korraldus toimib veel Suurbritannias ja Koreas, kus teavitaja kaitsega seotud ülesanded on süsteemi rakendamisel lisandunud olemasolevatele funktsioonidele. Samal ajal erineb antud riikide lähenemine tsentraliseerituse poolest – kui Koreas koondub kogu korrupsioonivastane tegevus ning seahulgas teavitaja kaitse ühe keskse asutuse (KICAC) kätte, siis Suurbritannias on vilepühumisjuhtumite uurimine jagatud erinevate asutuste vahel. Kuna Eesti puhul eelistati samuti toimiva detsentraliseeritud süsteemi säilitamist, siis võiks organisatoorne korraldus kokkuvõttes kõige enam sarnaneda Suurbritanniaga. Täiesti eraldiseisva uurimisasutuse loomist, nagu toimib USAs, ei toetatud nii Eesti väiksust, juhtumite vähesust kui ka asutuse loomise ja haldamisega kaasnevaid kulusid silmas pidades. Mitu vastajat märkisid, et eraldi asutuse loomine oleks mõistlik kõrge korrupsioonitasemega riikides. Tegelikult tuleks aga arvesse võtta ka riigi suurust ning teavitaja kaitse süsteemi põhimõtteid. Näiteks USA, kui suhteliselt madala

korruptsioonitasemega riigi<sup>5</sup> puhul, võib eraldi uurimisasutuste loomist põhjendada ühelt poolt riigi suurusega ning teisalt teavitaja kaitse süsteemi põhinemisega sõnavabadusel, mistõttu soositakse asutusesiseste üksuste asemel kesksete uurimisasutuste teavitamist.

Sarnaselt Suurbritannia ja USA vilepuhumissüsteemidega pidasid kantslerid ja ametnikud otstarbekaks, et teavitaja tagakiusamisjuhtumitega seonduvate edasikaebuste lahendamine võiks toimuda väljaspool esmatasandi uurimisasutusi. Kuigi üksikud intervjueeritavad nimetasid ka töövaidluskomisjoni, mis on võrreldav Suurbritannia lähenemisega, pidasid enamik vastanutest sobivaimaks kohtu poole pöördumist. Kohtutasandi peamise plussina nimetati suuremat sõltumatust ning kohtuotsuse suuremat aktsepteeritavust osapoolte silmis. Sellise korralduse juures tekiks aga Eesti puhul küsitavusi niigi kõrge kohtute töökoormuse seisukohalt. Teisalt, lähtudes intervjueeritavate hinnangust, et korruptsioonist teavitanud ametnike tagakiusamine ei ole Eestis suur probleem, siis tõenäoliselt ei kaasneks seoses vilepuhumisjuhtumitega massilist kohtu poole pöördumist. Juhul kui spetsiaalse teavitaja kaitse süsteemi rakendamisega aga korruptsioonist teavitamine märkimisväärselt suureneks, siis võiks kohtute töökoormust arvestades kaaluda tagakiusamisjuhtumite lahendamist pigem töövaidluskomisjonis.

Teavitamise motiivide ning heausksuse tõestamist pidasid kantslerid ja ametnikud korruptiivse teoga võrreldes küll teisejärguliseks, kuid siiski olulisemaks, kui see on USAs. Samas ei toetatud ka teist äärmust ehk Suurbritannia lähenemist, kus eelkõige asutusevälisel teavitamisel on vajalik eraldi tõestada teavitamise motiivide seotust avaliku huviga. Motiividele suurema tähelepanu pööramist peeti õigustatuks juhul, kui uurimise käigus ilmnevad omakasupüüdlikud või kättemaksule suunatud motiivid. Sisuliselt toimib antud korraldus ka praegu (KVS § 23). Seega on Eesti lähenemine kõige sarnasem Koreaga, kus eeldatakse samuti teavitamise heausksust ning korruptiivsest teost teavitamisel seda spetsiaalselt tõestama ei pea. Samal ajal erineb Eesti praegune korraldus Korea süsteemist selle poolest, et Koreas on pahatahtlike motiivide ilmnemisel ette nähtud ka karistus.

---

<sup>5</sup> Transparency International 2006. aasta korruptsiooni tajumise indeksi alusel oli USA 163 riigi hulgas 20. kohal ning indeksi väärtus oli 7,3 punkti 10st (vrdl Eesti 24. koht ehk 6,7 punkti 10st) ([http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/global/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/global/cpi)) (04.05.2007).

Kuigi hinnangud korruptiivset tegu tõestavate allikate vajalikkuse ja ulatuse suhtes erinesid kantslerite tasandil üsna palju, leiti kokkuvõttes (koos ametnike arvamusega), et asutusesiseselt on põhjendatud ka väiksematest kahtlustest teavitamine. Seevastu asutusest välja pöördumise korral eeldati, et tegemist on ulatuslikuma juhtumiga, mille puhul suudab teavitaja teatud ulatuses oma kahtlusi faktiliselt tõestada. Mitu vastajat tõid teavitaja käitumise põhjendatuse hindamisel välja mõistuspärase käitumise kriteeriumi, mille puhul võiks paralleeli tuua peatükis 1.3.1 nimetatud aspektidega, mida iga vilepuhuja peaks enne teavitamist läbi analüüsima (Calland ja Dehn, 2004, 3; Dehn, 2001, 3). Kokkuvõttes on ka USA, Suurbritannia ja Korea uurimisasutuste praktika asutusevälisel teavitamisel esitatavate tõendite osas suhteliselt sarnane. Uurimise alustamise seisukohalt on kõigis nimetatud riikides, ning samuti Eesti uurimisasutuste töös, oluline tõendite piisavus ning usaldusvärsus.

Teavitaja tagakiusamisel kohaldatavate kaitsemeetmete suhtes olid intervjueeritavate seisukohad taas suhteliselt ühtsed. Kõige suuremat kriitikat pälvis meetmetest tulemusliku teavitamise alusel toimuv rahaline premeerimine. Teavitamise premeerimist on laialdaselt rakendatud nii USAs kui ka Koreas, kuid Eesti puhul peeti meedet ebasobivaks eelkõige ametnikueetika ja ministriumide tööohkkonna seisukohalt; samuti leiti, et premeerimissüsteemi rakendamine oleks riigile kulukas. Samal ajal märkis üks kantsleritest, et korruptiivse teo teavitaja kodanikujulgus vääriks siiski tunnustamist tänukirja vormis, mida on rakendatud ka Koreas.

Asutusesisese teavitamise konfidentsiaalsuse tagamise juures ilmnes ametnike ja kantslerite vastustes mõningane rõhuasetuste erinevus. Kui kantslerid toetasid asutusesiseselt pigem avatud teavitamist, siis ametnikud märkisid, et konfidentsiaalsuse tagamine ning selle sätestamine asutusesisese korrana võiks teavitamise seisukohalt ametnikke julgustada. Seega võiks siinkohal tõmmata paralleeli Suurbritannia vilepuhumissüsteemiga, kus üldiselt soositakse asutusesiseselt avatud teavitamist, kuid samal ajal on igal asutusel õigus läbi asutusesisese eeskirja rakendada konfidentsiaalset teavitamist. Eestis on asutusevälise teavitamise korral konfidentsiaalsus teavitaja soovil juba praegu tagatud ning lisaks on samasugused võimalused olemas ka USAs, Suurbritannias ja Koreas.

Teavitaja tagakiusamise keeld on kehtestatud kõigis teises peatükis analüüsitud teavitaja kaitse süsteemides ning riikide lõikes on see sisuliselt suhteliselt samaväärne, hõlmates nii dokumentaalselt tõestatavat kui ka psühholoogilist tagakiusamist. Eestis soovitati antud kaitsemeetme rakendamisse suhtuda pigem ettevaatusega. Ühelt poolt toetas enamik vastanutest pigem mittemateriaalseid kaitsemeetmeid (ametikohale ennistamine, ümbersuunamine jms). Teisalt kaheldi nimetatud meetmete reaalses toimivuses, sest hüvitis või olukorra ennistamine ei pruugi tagada töötaja reputatsiooni kolleegide silmis. Antud järeldusele jõudis ka Devine, analüüsides USA vilepuhumissüsteemi rakendatavust (2004, 85). Seega vajaks teavitaja kaitsemeetmete paketi sisu ja rakendatavus põhjalikumat analüüsi ning süsteemi rakendamisel tasuks kaaluda USA, Suurbritannia ja Koreaga võrreldes pigem kitsamat meetmete paketti.

Kokkuvõttes võiks Eesti teavitaja kaitse süsteemi ülesehitamisel kõige enam juhinduda Suurbritannia vilepuhumissüsteemist. Ühelt poolt sobib Suurbritannia lähenemine süsteemi vastutustundlikule teavitamisele suunitletuse tõttu. Sisuliselt tähendab see asutusesiseste teavitamiskanalite soosimist ning teavitamist toetava sisekliima kujundamist. Seejuures peetakse majasisest teavitamist ministeeriumides eelistatumaks juba praegu. Samas võiks lisaks avatud organisatsioonikultuuri arendamisele tähelepanu pöörata ministeeriumisiseste vääritust teost teavitamise juhendite väljatöötamisele. Teiseks ei nõuaks Suurbritannia mudeli ülevõtmise suuri institutsionaalseid reforme; pigem oleks tegemist olemasoleva süsteemi edasiarendamisega ning täiendavate funktsioonide andmisega uurimisasutustele. Kuna korruptiivsest teost teavitamise esmatasandiks oleksid ministeeriumid, siis ei kaasneks uurimisasutustele nii suurt töökoormust kui Koreas või USAs. Kolmandaks viidati intervjuudes ohtudele, mis võivad kaasneda korruptsioonist teavitamise materiaalse premeerimisega. Vaadeldud kolmes riigis on Suurbritannia ainuke, kus preemiate maksmist pole avaliku eetika kaitsest lähtuvalt rakendatud.

#### **3.4. Korruptsioonist teavitaja kaitse otstarbekus Eesti avalikus teenistuses**

Üldiselt ei peetud kantslerite ega ametnike poolt Eestis eraldi teavitaja kaitse süsteemi loomist korruptsioonijuhtumitest teavitamisel vajalikuks. Siiski erinesid üldisest tendentsist kahe kantsleri ja kahe ametniku hinnangud, kes leidsid, et piiratud ulatuses

ehk läbi üksikute kaitsemeetmete rakendamise võiks teavitaja kaitset korrupsioonivastases võitluses kaaluda. Seejuures on huvitavaks tendentsiks, et vilepuhumissüsteemi rakendatavuse suhtes optimistlikumalt meelestatud kantslerid olid ka vilepuhumise kaitse kontseptsiooniga eelnevalt kursis<sup>6</sup>.

Kuigi vilepuhumise põhimõtet peeti üldises plaanis aktsepteeritavaks, räägivad mastaapse teavitaja kaitseüsteemi arendamise otstarbekuse vastu mitmed ühiskondlikud, ajaloolised ning väikeriigi temaatikaga seonduvad aspektid. Intervjuude käigus märgiti korduvalt, et eesti ühiskond ei mõistaks tõenäoliselt teavitaja kaitse süsteemi eesmärki: „*Eesti on küllalt korporatiivne ühiskond, avameelsust on vähe, hoitakse asju enda teada või räägitakse isekesis*“. Lisaks viidati väikeriigitemaatikaga seonduvatele piirangutele: „*Väikses ühiskonnas on inimesed niivõrd palju omavahel seotud, et teavitaja kaitse tekitab pigem konflikte ja erinevaid meetmeid võidakse seostada represseeriva salaluuramisega*“. Antud väitega võib seostada projekti „*Korrupsiooni piiramine üleminekuühiskonnas (õiguslik aspekt)*“ järeldusi, kus muuhulgas märgiti, et „*postkommunistlikes maades, kus inimestel on pikaajaline ebameeldiv kogemus autoritaarse võimu heaks töötavate informaatoriga*“, ei pruugi vilepuhuja maine ühiskonna silmis positiivne olla (Ahi, 2002, 38). Seega ei saa praegust Eesti kultuurilist konteksti teavitaja kaitse süsteemi seisukohalt eriti toetavaks pidada.

Ametnike tasandil märgiti, et teavitaja kaitse süsteemi toimimisel võiks olla suurem potentsiaal tulevikus, sest teavitamiskultuur on kinni ühiskonna valmisolekus ning inimeste mõtlemises: „*Kindlustunne teavitamisest kui normaalse käitumisest on sotsiaalne kapital, mis tuleb aastatega*“. Antud seisukoht haakub Callandi ja Dehni väitega, mille kohaselt tekib teavitamiskultuur alles generatsioonide vahetumisel (2004, 17). Järelikult, kui eraldi teavitaja kaitse süsteem luua, siis tuleb arvestada, et selle rakendumine on aeganõudev ning eeldab üldist kultuurimuutust.

Teiseks ei peetud teavitaja tagakiusamist Eestis levinud probleemiks ning ühe vastaja hinnangul „*inimesed teavitavad korrupsioonist juba praegu, isiasi on, kas seda [korrupsiooni] tõestada suudetakse. Aga sellest hirmust, et mis minust saab, ei jää ükski asi teavitamata, kui tahe on olemas*“. Mõnel juhul toodi välja, et korrupsioonist mitteteavitamist võib soodustada pigem see, et korruptiivse teoga seotud kolleeg on

---

<sup>6</sup> Kokkuvõttes olid teavitaja kaitse süsteemi olemusega eelnevalt kursis neli kantslerit ja kaks ametnikku.

üldiselt meeldiv inimene ning talle ei taheta ebameeldivusi tekitada. Lisaks märgiti, et sisuliselt on teavitaja kaitset uurimise ja kohtumenetluse kaudu juba praegu võimalik kindlustada: „*Tänaused süsteemid tagavad selliste inimeste [korruptsioonist teavitajate] kaitse ja kaasuste menetluse. Suhteliselt paindlikud kaitsesüsteemid on lihtsalt teiste nimedega – anonüümsuse tagamine kaitsepolitsei poole pöördujatele, kuriteoohvri kaitsesüsteem, tunnistaja kaitse programm jt*“. Lisaks tuleb arvestada, et erinevalt tavaõiguse traditsiooniga riikidest on kontinentaal-euroopa õigusruumis (sh Eestis) töötajate vallandamine märkimisväärselt keerulisem ning töötajate õigused on tööseadusandluses suhteliselt tugevalt tagatud, mistõttu puudub otsene vajadus korruptsioonist teavitaja kaitse spetsiaalse süsteemi rakendamiseks. Seevastu paljudes riikides, kus teavitaja kaitse on ulatuslikult rakendatud (sh USA, Suurbritannia, Kanada, Uus-Meremaa, Austraalia), on ka töötajate õigused kontinentaal-euroopa õigustraditsiooniga riikidega võrreldes oluliselt väiksemad (Public Service Integrity Office, 2004, 30).

Eelkõige kantslerite tasandil peeti ministeeriume piisavalt avatuks ning avalikkuse tähelepanu all olevateks asutusteks, mistõttu hinnati korruptsioonivastases võitluses sarnaselt teoreetilisele käsitlusele (Andvig *et al*, 2001, 104) tulemuslikumaks ennetuslikke meetmeid – ametnike teadlikkuse suurendamist eetilistest küsimustest ja väärtustest jne. Ministeeriumide organisatsioonikultuuri arendamise, väärtustealast eneseregulatsiooni ning eetikakoolituse tähtsust on rõhutatud ka Riigikantselei tellitud uurimuses „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“ (Lagerspetz *et al*, 2005, 46). Samas märkisid kolm kantslerit, et teavitaja kaitse võiks korruptsioonist teavitamisel tulemuslikuks osutada näiteks kohalike omavalitsuste ja valitsusasutuste hallatavate asutuste puhul ning narko- ja inimkaubanduse valdkonnas; viimase puhul hinnati kõrgeks teavitaja tagakiusamisriski. Kohalike omavalitsuste ja valitsusasutuste hallatavate asutuste puhul peeti aga probleemiks nende suuremat suletust ning avalikkuse väiksemat tähelepanu.

Siiski ei saa arvestamata jätta asjaolu, et ametnike poolt peeti teavitamisest tekkivate negatiivsete tagajärgede tõenäosust kantsleritega võrreldes oluliselt suuremaks. Samal ajal ükski intervjueritavatest teavitaja tagakiusamist Eesti avalikus teenistuses märkimisväärseks probleemiks ei pidanud. Pigem leiti, et spetsiaalne korruptsioonist teavitaja kaitse süsteem üldises plaanis suuri muudatusi kaasa ei tooks. Seega võib

eeldada, et korruptsioonist teavitamist võib takistada ka hirm või ebakindlus selles suhtes, keda ja kuidas peaks teavitama, millele viidati peatükis 1.3.2. Sellest tulenevalt võiks ministeeriumides kaaluda asutusesisese dokumendina teavitamise hea tava väljatöötamist, mis võiks olla suunatud ebaseaduslikust käitumisest teavitamisele laiemalt. Kuigi kantslerite tasandil peeti teavitamise olulisimaks eelduseks avatud organisatsioonikultuuri, ilmnes ametnike tasandil, et avatud töökeskkonnast ei pruugi siiski alati piisata. Lisaks rõhutati, et teavitaja kaitse asemel on probleemiks kujunenud pigem korruptiivses teost kahtlustatava tagakiusamine ilma, et tema süü oleks tegelikult tuvastatud.

Juhul, kui Eestis teavitaja kaitsemeetmete rakendamist kaaluda, siis võiks kindlasti välistada teavitamisega seonduvate preemiate maksmise, mis võiks soodustada ühelt poolt omakasupüüdlikku teavitamist ning teisalt seaks uurimisasutustele ja kohtusüsteemile märkimisväärselt suurema koormuse. Seevastu konfidentsiaalse teavitamise otstarbekust võiks suuremate asutuste puhul põhjalikumalt analüüsida ning vajadusel seda ka rakendada, võttes eeskujuks näiteks välisministeeriumis rakendunud töötajaid esindava usaldusisiku süsteemi. Samal ajal ei oleks aga autori arvates otstarbekas konfidentsiaalsuse tagamist KVSga valitsusasutustele kohustusena kehtestada, sest väiksemate ministeeriumide puhul võib konfidentsiaalsuse säilitamine praktiliselt võimatuks osutuda. Teavitaja tagakiusamise sanktsioonide puhul tuleb arvestada, et osaliselt on need ATSst (§ 135 ja 160) tulenevalt juba praegu olemas ning tuginedes empiirilise uurimise käigus läbiviidud intervjuudele, peeti antud kaitsemeetmeid ka piisavaks. Vaimse psühhoterrori või mõne muu väga keeruliselt tõestatava tagakiusamisviisi tõestamine oleks kulukas ning samuti on nii erinevate vilepuhumissüsteemide rakendamise praktika kui ka antud töö raames läbi viidud intervjuud tõestanud, et tagakiusatud ametnikul on kokkuvõttes kasulikum töökohta vahetada.

Tuginedes aga peatükis 3.1 kirjeldatud korruptsioonist teavitamise kehtivale raamistikule ning empiirilise uurimuse käigus läbi viidud intervjuudele, ei ilmnenud piisavalt kaalukaid argumente, mis toetaksid Eestis eraldi teavitaja kaitse süsteemi loomist. Teavitaja kaitsest peeti kokkuvõttes olulisemaks organisatsioonikultuuri arendamist ning üldist ametnikueetikat, mille kaudu tekib selgem tunnetus ametniku vastutusest riigi ja ühiskonna ees.





#### 4. Kokkuvõte

Tänapäeval ei kahelda enam korruptsiooni negatiivses mõjus majandusele, sotsiaalsete eesmärkide täitmisele, avalikule haldusele ning demokraatliku riigi toimimisele laiemalt. Korruptsiooni kontrolli- ja ennetavate meetmete valikul tuleks aga arvestada, et riigid on üksteisest erinevad nii korruptsioonitaseme, õigussüsteemide kui ka kultuuriliste aspektide poolest. Seetõttu peaks korruptsioonivastaste meetmete valikul eelnevalt analüüsima nende sobivust ja tulemuslikkust konkreetse riigi taustsüsteemi arvestades, sest tegevus, mis ühes riigis toimib edukalt, ei pruugi teises riigis samasugust efekti anda.

Viimastel aastakümnetel on korruptsiooni kontrollimeetmetest üha enam populaarsust kogunud teavitaja (ehk vilepuhaja) kaitse. Vilepuhumise mõiste on avaliku halduse terminoloogiasse tulnud USAst ning sisuliselt tähendab see asutuse töötaja poolt vääritud teost teavitamist asutusesisestele või –välistele uurimisorganitele.

Vilepuhumine ei ole rakendatav ainult korruptsioonist teavitamise korral, vaid ka teiste õigusrikkumiste ning ebaeetilise käitumise korral. Teoreetilises kirjanduses võetakse kõik aspektid kokku mõistega vääritud tegu (*wrongdoing*). Vilepuhumise olulisimateks kriteeriumideks on vääritud teo toimumine, mis võib seisneda nii tegevuses või tegevusetustes. Teiseks peaks teavitamine lähtuma teavitaja heausketest motiividest ning avalikust huvist; viimast tuleks tõlgendada konkreetset vääritud tegu silmas pidades ning kaaludes juhtumi olulisust ühiskondliku hüve – riigi turvalisus, valitsemise hea tava, rikkumata keskkond jne – seisukohalt. Kolmandaks on oluline teavitatud isiku tööalane seotus organisatsiooniga, mille suhtes vääritud teo kahtlus on tekkinud.

Vääritud teost teavitamisega on seotud ning üksteise käitumist mõjutavad vähemalt kolm osapoolt: vääritud teo toimepanija, vääritud teost teavitaja ning vääritud teo uurija. Vääritud teost teavitaja kaitse on vajalik ühelt poolt selleks, et julgustada töötajaid asutusesisest õigusrikkumisest või ebaeetilisest käitumisest teavitama. Organisatsiooni töötajad on korruptsiooni avastamisel olulisel kohal, sest tänu oma seotusele organisatsiooniga võivad nad vääritud tegu märgata oluliselt varem kui laiem avalikkus. Teisalt on teavitaja kaitse süsteemi kaudu võimalik kompenseerida teavitamisest tekkinud negatiivsed tagajärjed vilepuhujale ning karistada tagakiusanud kolleege.

Samal ajal on aga teavitaja kaitse seisukohalt oluline tagada, et vilepuhumine ei oleks toimunud kellelegi kättemaksuks või alusetult. Riigi poolt tasandil on läbi õigusaktide võimalik kehtestada teavitaja kaitse üldised põhimõtted ning luua institutsionaalne raamistik, mis võiks endas sisaldada nii vilepuhumisalaseid regulatsioone kui süsteemi rakendamise eest vastutavaid uurimisasutusi. Organisatsiooni tasandil on teavitaja kaitse rakendumisel olulisimateks märksõnadeks avatud organisatsioonikultuur ning eetikapõhimõtete väärtustamine. Ilma organisatsioonipoolse signaalita, et vääritud teost teavitamine on avalikku huvi kaitsva tegevusena aktsepteeritav, võivad õigusakti tasandil kehtestatud teavitamisprotseduurid jääda vaid puhtaks formaalsuseks. Lisaks saab teavitaja ka ise teavitamisprotsessi oluliselt suunata, mõeldes hoolega läbi miks, kellele ja kuidas on kõige otstarbekam teavitada, hinnates teavitamise motiive ning arutades juhtunud enne teavitamist usaldusväärse kolleegi või eksperdiga.

Kuigi maailmamastaabis hakati teavitaja kaitse süsteemi arendamisele suuremat tähelepanu pöörama alles 1990ndate aastate keskel, on välja kujunenud kolm laiemat suunda. Nii keskendutakse USAs teavitaja isiku kaitsele, Suurbritannias vastutustundlikule teavitamisele ning Koreas korruptsiooni avalikustamisele. Kolme riigi teavitaja kaitse süsteemide rõhuasetuste erinevused on seotud süsteemi ideoloogiaga. Seega põhineb USA teavitaja kaitse põhiseaduslikul sõnavabadusel, mistõttu ei seata teavitaja kaitse seisukohalt piiranguid teavitamiskanali valikul – aktsepteeritud on nii asutusesisene kui ka teistes riikides pigem äärmuslikuks peetud meediasse pöördumine. Suurbritannias on rõhuasetus teavitamisprotsessil ning vastutustundlikul vääritud teost teavitamisel. Viimasega kaasnevad kohustused nii teavitajale kui ka organisatsioonidele. Ühelt poolt peaks teavitamine eelistatult piirduma töötaja organisatsiooniga ning väljapoole pöördumisel saab teavitaja kaitse seisukohalt määravaks juhtumi tõsidus, teavitaja heauskne ja avalikes huvides käitumine ning tõendite olemasolu. Teisalt soodustab antud lähenemine organisatsioone välja töötama asutusesiseseid teavitamisprotseduure, mille kaudu on võimalik vähendada ebaproportsionaalset teavitamiskanali valikut. Koreas keskendub teavitaja kaitse vääritud teo ehk korruptsiooni avalikustamisele läbi „piitsa ja prääniku“ meetodi. Korruptsioonist teavitamist nähakse kui avaliku teenistuja kohustust, mille rikkumise korral on võimalik avalikku teenistujat vastutusele võtta, tulemusliku teavitamise korral määratakse aga preemia ning teavitaja tagakiusamisel kompenseeritakse tekkinud kahju. Lisaks püütakse süsteemi erahuvides ärakasutamist läbi karistussüsteemi minimeerida:

nii võib karistuse määrata nii omakasupüüdliku teavitamise korral, teavitaja tagakiusamisel kui ka teavitaja isiku avalikustamisel uurimisasutuse poolt. Kuigi eespool kirjeldatud teavitaja kaitse süsteemide rakenduspraktika on erinev, ulatudes kuuest aastast Koreas kuni ligikaudu kolmekümne aastani USAs ilmneb, et kõige rohkem kriitikat on pälvinud pikaajalise traditsiooniga USA lähenemine. Seejuures on kriitika seotud teavitamisvõimaluste paljususega, mille tõttu on teavitaja reaalse kaitse tagamine keeruline; samuti on nõrgaks peetud OSC ja MSPB tegevust teavitaja kaitse ning konfidentsiaalsuse tagamisel (Devine, 2004, 83-84). Seevastu Suurbritannia teavitaja kaitse süsteemi kuulub vilepuhaja süsteemide parimate praktikate hulka (Myers, 2004, 118). Süsteemi toimivuse aluseks on peetud laiemate teavitamiskultuuri soodustamist, millega on ühiskonda ja organisatsioone järk-järgult suunatud teavitajate suhtes mõtteviisi muutma, nähes nendes eeskätt tunnistajat, mitte pealekaebajat.

Rahvusvahelistes konventsioonides ning GRECO poolt läbi viidud hindamistes on ka Eestil soovitatud korrupsioonist teavitamise institutsionaalne kaitse välja arendada. Hetkel tagab KVS § 23 küll heas usus korrupsioonist teavitanud isiku konfidentsiaalsuse, kuid antud sätet on teavitamisega seotud võimalikke negatiivseid tagajärgi arvestades ebapiisavaks peetud. Samal ajal on ATS § 160 kohaselt avaliku teenistuja suhtes tehtud ning dokumentaalselt tõestatavaid otsuseid võimalik halduskohtus vaidlustada. Teisalt ei ole kaitset psühholoogiline tagakiusamise ning muude karistamisviiside puhul, mis ei eelda ametniku kohta ametliku otsuse tegemist (sisutute tööülesannete andmine, tööalane ignoreerimine jms). Lisaks täidavad ATSi sätted laiemaid eesmärke, mistõttu ei pruugi ametnikud ATSist tulenevat kaitset korrupsioonist teavitamise kaitsega seostada

Magistritöö raames viis autor läbi süvaintervjuud kõigi ministeeriumide kantslerite ning ametnikega. Intervjuudest ilmsel samuti, et üldiselt ei ole enamikus ministeeriumides eraldi korrupsioonist teavitamise meetmeid välja töötatud. Samas peeti olemasolevaid teavitamisvõimalusi suhteliselt heaks, mida toetab kantslerite hinnangul eeskätt avatud organisatsioonikultuur ning tõhusad sisekontrollimeetmed. Siiski toodi eriti ametnike tasandil välja oht, et teavitamisel ei saa kindel olla selles, et kolleegid teavitajasse heakskiitvalt suhtuksid. Lisaks mainiti, et ametnik, kes ei ole korruptiivse juhtumiga eelnevalt otseselt kokku puutunud, ei pruugi korrupsioonikahtlusel teada, kelle poole oleks korruptiivse teo kahtlusel kõige otstarbekam pöörduda.

Kolme vilepuhumissüsteemi taustal võiks Eesti tingimustes kõige enam juhinduda Suurbritannia vastutustundliku ja pigem organisatsioonisisesele teavitamisele keskenduvast lähenemisest. Seega võiks teavitamine toimuda järk-järgult ning võimalusel organisatsiooni mööda käsuliini. Samuti rõhutati, et korruptsioonist teavitamise eesmärk peaks olema avaliku huvi kaitsmine, kuigi teavitaja motiivide tõestamisel nii suurt teavitajapoolset panust kui Suurbritannias ei eeldatud. Sarnaselt Suurbritannia lähenemisele leiti, et üldjuhul võiks asutusesisene teavitamine toimuda avatult ning seetõttu võiks iga organisatsioon püüelda avatud organisatsioonikultuuri arendamise poole, mis annaks töötajatele signaali, et avalikes huvides toimuv teavitamine on aktsepteeritav.

Seevastu USA sõnavabadusele põhinevat ning Koreas „piitsa ja prääniku“ meetodil toimivat teavitaja kaitset peeti Eesti tingimusi arvestades mitteotstarbekaks ning kulukaks; selle asemel võiks sarnaselt Koreale kaaluda korruptsioonist teavitanud isikute tunnustamist tänukirja vormis. Ministeeriumide tavasid silmas pidades ei toetatud korruptsioonikahtluse korral otse kesksete uurimisasutuste poole pöördumist ning veelgi suurem oli vastuseis USAs aktsepteeritud meedia teavitamisse. Teiseks peeti ametnikueetika, teavitamismotiivide ning uurimisasutuste töökoormuse seisukohalt taunitavaks teavitamise premeerimist, mida rakendatakse ulatuslikult nii USAs kui ka Koreas. Seega ei saa nimetatud riikide vilepuhumissüsteemide ideoloogiat Eesti avaliku halduse põhimõtetega kooskõlas olevaks pidada. Siiski saab teavitaja kaitse süsteemi reguleerimise osas paralleeli tõmmata Koreaga – ka Eesti puhul ei peetud vajalikuks eraldi teavitaja kaitse seaduse väljatöötamist, vaid vastavad sätted võiks sarnaselt Koreaga lisada KVSis, mille kehtivas versioonis sisaldub juba nagunii säte teavitaja heausksete motiivide ning konfidentsiaalsuse tagamise kohta (§23).

Hinnates teavitaja kaitse süsteemi reaalsel toimivust, on olemasolevat taustsüsteemi arvesse võttes kaheldav, et mastaapne teavitaja kaitse loomine põhjendatud oleks. Põhjuseks nimetati muuhulgas, et korruptsioon ning teavitaja tagakiusamise pole Eesti puhul niivõrd tõsiseks probleemiks; teiseks mainiti Eesti väiksusest ja ajaloolise taustaga seotud teavitaja kaitse rakendamise keerulisust ning kolmandana toodi välja, et mõistlikus ulatuses teavitaja kaitse meil juba toimib. Antud juhul peeti silmas konfidentsiaalsuse tagamist uurimisasutuste poole pöördudes, ATSi tulenevaid õigusi

ametniku suhtes tehtud otsuste vaidlustamiseks ning samuti seostati teavitaja kaitsega kaudselt tunnistaja kaitset, kuriteoohvrite kaitsevõimalusi jms. Lisaks olid intervjueeritavad väga skeptilised selles osas, mis puudutab psühholoogilise tagakiusamise tõestamist ning hüvitamist, sest inimsuhteid ja toimivat tööõhkkonda on seeläbi keeruline taastada.

Vaatamata ulatusliku teavitaja kaitse süsteemi mitteotstarbekusele, võiks aga siiski kaaluda ministeeriumisiseste teavitamisprotseduuride väljatöötamist, mis võiks suurendada ametnike teadlikkust teavitamisvõimalustest ning suunata mõtlema, milline käitumisviis oleks korruptiivse teo kahtlusel kõige otstarbekam. Asutusesisese juhendiga oleks vajadusel võimalik tagada ka teavitaja konfidentsiaalsus asutusesisesel teavitamisel. Seaduse tasandil antud kohustuse kehtestamine kõigile ministeeriumidele tõenäoliselt otstarbekas ei oleks, sest eriti väiksemates organisatsioonides võib teavitaja isiku varjamine võimatuks osutuda.

Väiksemates ministeeriumides ning juhul, kui teavitajal on põhjendatud kartus teavitamisega seonduvate negatiivsete tagajärgede ilmnemise osas, võiks teavitaja seisukohalt turvalisemaks pidada otse uurimisasutuste poole pöördumist.

Kokkuvõttes võiks Eesti avalikus teenistuses korruptsioonist avalikustamise soodustamiseks keskenduda esmajärjekorras ennetavatele meetmetele, eeskätt avatud organisatsioonikultuuri arendamisele, ametnike ja riigiasutuste juhtide teadlikkuse suurendamisele oma rollist ning eetilistest nõuetest. Nimetatud meetmed võiksid ühelt poolt kaasa aidata mitte ainult korruptsiooni, vaid ka teiste õigusrikkumiste vähenemisele ning teisalt soodustada keskkonda, kus vääritud teo kahtlusel julgetakse sellest rääkida, kartmata halvaks panu ja tagakiusamist.

## **Kasutatud materjalid**

### **Teadusartiklid**

Ahi, Kaili. 2002. Korruptsiooni otseselt tõkestavate õigusaktide analüüs. In: *Korruptsiooni piiramisest Eestis. Õiguslikke küsimusi*, ed Peep Pruks. Tartu: Sihtasutus Iuridicum: 15-42.

Alford, Fred C. 2001. Whistleblowers and the Narrative of Ethics. *Journal of Social Philosophy*, vol. 32, no. 3: 402-418.

Andvig, Jens Chr., Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener ja Tina Soreide. 2001. Corruption. A Review of Contemporary Research. URL: <http://www.cmi.no/pdf/?file=/publications/2001/rep/r2001-7.pdf> (04.05.2007).

Anechiarico, Frank ja James B. Jacobs. 1996. Whistleblowers: Uncovering Wrongdoing at Any Price. In: *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, ed. Frank Anechiarico and James B. Jacobs. Chicago-London: University of Chicago Press: 63-72.

Bardhan, Pranab. 1997. Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, vol. 35, no. 3: 1320-1346.

Bok, Sissela. 1988. Whistleblowing and Professional Responsibilities. In: *Ethical Issues in Professional Life*, ed. Joan C. Callahan. Oxford: Oxford University Press: 331-340.

Bolsin, Stephen N. 2003. Whistleblowing. Commentary. *Medical Education*, vol. 37, issue 4: 294-296.

Botch, Deborah. 2003. Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Powers. Book Review. *Public Integrity*, vol. 5, no. 4: 369-375.

Calland, Richard ja Guy Dehn. 2004. Introduction. Whistleblowing Around the World: the State of the Art. In: *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*,

ed. Richard Calland ja Guy Dehn. Cape Town: Open Democracy Advice Centre, London: Public Concern at Work: 1-20.

Collier. 2002. Explaining Corruption: An Institutional Choice Approach. *Crime, Law and Social Change*, vol. 38, no. 1: 1-38.

Dehn, Guy. 2001. Whistleblowing: A New Perspective. OECD Labour /Management Programme. URL:  
<http://www.10iacc.org/content.phtml?documents=120&art=79> (04.05.2007).

Devine, Tom. 2004. Whistleblowing in the United States: the Gap Between Vision and Lessons Learned. In: *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*, ed. Richard Calland ja Guy Dehn. Cape Town: Open Democracy Advice Centre, London: Public Concern at Work: 74-100.

Drew, Kirstine. 2003. Whistle Blowing and Corruption. An Initial and Comparative Review. Public Services International Research Unit. URL:  
<http://www.psir.org/reports/2002-08-C-whistle.doc> (04.05.2007).

Elcock, Howard. 2006. The Public Interest and Public Administration. *Politics*, vol. 26, no. 2: 101-109.

Feldman, Estelle. 1999. Protection for Whistleblowers. The 9th International Anti-Corruption Conference. The Papers. URL:  
[http://ww1.transparency.org/iacc/9th\\_iacc/papers/day3/ws7/d3ws7\\_efeldman.html](http://ww1.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day3/ws7/d3ws7_efeldman.html) (04.05.2007).

Gobert, James ja Maurice Punch. 2000. Whistleblowers, the Public Interest and the Public Interest Disclosure Act 1988. *Modern Law Review*, vol. 63, issue 1: 25-54.

Greene, Annette ja Jean Kantambu Latting. 2004. Whistleblowing as a Form of Advocacy: Guidelines for the Practitioner and Organization. *Social Work*, vol. 49, issue 2: 219-231.



Hall, David ja Steve Davies. 1999. Corruption and Whistle-Blowing. A Background Note for TUAC, Public Service International Research Unit. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/WhistleblowerTUAC.doc> (04.05.2007).

Hofstede, Geert. 1998. Attitudes, Values and Organizational Culture: Disentangling the Concepts. *Organization Studies*, vol. 19, no. 3: 477-493.

Ikkonen, Kadriann. 2005. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. *Juridica*, no. 3: 187-199.

James, Gene G. 1988. In Defence of Whistle Blowing. In: *Ethical Issues in Professional Life*, ed. Joan C. Callahan. Oxford: Oxford University Press: 315-322.

Jos, Philip H., Mark E. Tompkins ja Steven W. Hays. 1989. In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower. *Public Administration Review*, vol. 49, issue 6: 552-561.

Jubb, Peter B. 1999. Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation. *Journal of Business Ethics*, vol. 21, no. 1: 77-94.

Kakabadse, Andrew, Nada Korac-Kakabadse ja Alexander Kouzmin. 2003. Ethics, Values and Behaviours: Comparison of Three Case Studies Examining the Paucity of Leadership in Government. *Public Administration*, vol. 81, issue 3: 477-508.

Kaplan, Elaine. 2001. The International Emergence of Legal Protection for Whistleblowers. *Journal of Public Inquiry*, vol. 14, issue 2: 37-42.

Kaufmann, Daniel. 1997. Corruption: The Facts. *Foreign Policy*, vol. 14, issue 107: 114-132.

Lewis, Chuck in conversation with Richard Calland. 2004. The Journalist and the Whistleblower: A Symbiotic Relationship. In: *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*, ed. Richard Calland ja Guy Dehn. Cape Town: Open Democracy Advice Centre, London: Public Concern at Work: 21-27.

Lewis, David. 2003. Whistleblowing Statues in Australia: Is It Time for A New Agenda? *Deakin Law Review*, vol. 8, no. 2: 318-334.

Martin, Brian ja Will Rifkin. 2004. The Dynamics of Employee Dissent: Whistleblowers and Organizational Jiu-Jitsu. *Public Organization Review: A Global Journal*, vol. 4: 221-238.

Miceli, Marcia ja Janet Near. 1996. Whistle-Blowing: Myth and Reality. *Journal of Management*, vol. 22, no. 3: 507-526.

Myers, Anna. 2004. Whistleblowing – the UK Experience. In: *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*, ed. Richard Calland ja Guy Dehn. Cape Town: Open Democracy Advice Centre, London: Public Concern at Work: 101-118.

Pershing, Jana L. 2002. Self-regulation of Occupational Misconduct at the United States Naval Academy. *Deviant Behavior: An Interdisciplinary Journal*, vol. 23, issue 2: 149-175.

Peternelj-Taylor, Cindy. 2003. Whistleblowing and Boundary Violations: Exposing a Colleague in the Forensic Milieu. *Nursing Ethics*, vol. 5, no.10: 526-540.

Poon, Peter. 1995. Legal Protections for the Scientific Misconduct. *Journal of Law, Medicine and Ethics*, vol. 23, issue 1: 88-95.

Schleifer, Andrei ja Robert W. Vishny. 1993. Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, no. 3: 599-617.

Stapenhurst, Frederick ja Petter Langseth. 1997. The Role of the Public Administration in Fighting Corruption. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 10, no. 5: 311-330.

Vertniss, Curtis ja Shane M. Barney. 2003. The Making of a Whistleblower and the Importance of Ethical Autonomy: James F. Alderson. *Public Integrity*, vol. 5, no. 4: 355-368.

### **Õigusloovad aktid**

Anti-Corruption Act (Korea). URL:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN019104.pdf>

(04.05.2007).

Avaliku teenistuse seadus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=1036249>

(04.05.2007).

Karistusseadustik <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12792390> (04.05.2007).

Korruptsioonivastane seadus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12791480>

(04.05.2007).

### **Dokumendid, uuringud, ajaleheartiklid**

Justiitsministeerium koostab korruptantide tabamise plaani. URL:

<http://www.postimees.ee/110305/esileht/siseuudised/159890.php> (04.05.2006).

Council of Europe. 1999. Civil Law Convention on Corruption. URL:

<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm> (04.05.2007).

Council of Europe. 1999. Criminal Law Convention on Corruption. URL:

<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/173.htm> (04.05.2007).

Criminal Law Convention on Corruption. Explanatory Report. URL:

<http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/173.htm> (04.05.2007).

Directorate General Internal Policies. 2006. Whistleblowing Rules: Best Practice, Assessment and Revision of Rules in EU Institutions". Budgetary Support Unit, Budgetary Affairs. URL:

<http://www.europarl.europa.eu/comparl/cont/site/calendrier/documents/3mai06/etude.pdf> (04.05.2007).

Group of States Against Corruption. 2004. Evaluation Report on Estonia. Second Evaluation Round. URL:

[http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2003\)4\\_Estonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2003)4_Estonia_EN.pdf) (04.05.2007).

Group of States Against Corruption. 2007. Draft of Seventh Activity Report of Greco (2006). URL:

[http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/activityreports\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/activityreports_en.asp) (04.05.2007) (veebis veel avaldamata).

Justiitsministeerium. 2005. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring. Kriminaalpoliitika uuringud II. URL:

[http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=28632/Korruptsiooniuuringu+aruanne+%282004\\_2005%29.pdf](http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=28632/Korruptsiooniuuringu+aruanne+%282004_2005%29.pdf) (04.05.2007).

OECD. 2000. Building Public Trust. Ethics Measures in OECD Countries. OECD Public Management Policy Brief. Puma Policy Brief No.7. URL:

<http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf> (04.05.2007).

OECD. 1996. Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice. Public Management Occasional Papers. No. 14. URL:

<http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf> (04.05.2007).

Public Interest Disclosure Act 1998. Annotated guide from Public Concern at Work. URL: [http://www.pcaw.co.uk/policy\\_pub/pida.html#s43b](http://www.pcaw.co.uk/policy_pub/pida.html#s43b) (04.05.2007).

Public Service Integrity Office. 2004. A Comparative International Analysis of Regimes for the Disclosure of Wrongdoing. Research Series. Government of Canada. URL:

[http://www.pσιο-bifp.gc.ca/publications/cia-aci/cia-aci\\_e.pdf](http://www.pσιο-bifp.gc.ca/publications/cia-aci/cia-aci_e.pdf) (04.05.2007).

Lagerspetz, Mikko, Erle Rikmann, Juhan Kivirähk ja Mari Sepp 2005. Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses: uurimuse aruanne. Riigikantselei.

Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastane strateegia „Aus riik”. URL:

<http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=4645/ausriik19-02-04.pdf> (04.05.2007).

Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia seletuskiri. URL:

<http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=4647/ausriikseletus19-02-04.pdf> (04.05.2007).

Ülevaade Vabariigi Valitsusele korruptsioonivastase strateegia „Aus riik” meetmete rakendamisest. 28.detsember.2005. Justiitsminister. URL:

<http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=18361/ausa+riigi+rakendamine.pdf> (04.05.2007).

### **Veebileheküljed**

Justiitsministeeriumi korruptsiooniteemaline lehekülg. URL: [www.korruptsioon.ee](http://www.korruptsioon.ee) (04.05.2007).

Korean Independent Commission Against Corruption kodulehekülg. URL:

<http://www.kicac.go.kr/PORTAL/Eng/index.jsp> (04.05.2007).

Maailmapanga kodulehekülg. URL: <http://www.worldbank.org> (04.05.2007).

Office of Civil Service Commissioners kodulehekülg:

<http://www.civilservicecommissioners.gov.uk/> (04.05.2007).

Office of Special Counsel kodulehekülg: [www.osc.org](http://www.osc.org) (04.05.2007).

Public Concern at Work kodulehekülg. URL: <http://www.pcaw.co.uk> (04.05.2007).

Transparency International kodulehekülg. URL: <http://www.transparency.org> (04.05.2007).

## **Autori intervjuud**

Almann, Lauri, Kaitseministeeriumi kantsler, 04.04.2007.

Helm, Marek, Siseministeeriumi sisejulgeoleku asekancleri kt, 19.03.2007.

Jahilo, Peep, Välisministeeriumi Siseauditiosakonna peadirektor, 20.04.2007.

Jõgiste Sirje, Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsler, 22.03.2007.

Kasper, Liina, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi personaliosakonna juhataja, 9.04.2007.

Kopti, Monika, Keskkonnaministeeriumi avalike suhete osakonna juhataja kohusetäitja, 13.04.2007.

Laanemäe, Mart, Välisministeeriumi asekancler poliitikaküsimustes (kt), 21.03.2007.

Leheste, Tarmo, Haridus- ja Teadusministeeriumi siseauditi osakonna juhataja, 27.04.2007.

Mets, Urmas, Põllumajandusministeeriumi siseauditi osakonna siseaudiitor, 10.04.2007.

Mändmaa, Maarja, Sotsiaalministeeriumi kantsler, 16.03.2007.

Oopkaup, Andres, Põllumajandusministeeriumi põllumajandus- ja kaubanduspoliitika asekancler, 26.03.2007.

Parve, Olvi, Justiitsministeeriumi arendus- ja personalitaituse personalikonsultant, 16.04.2007.

Pihl, Jüri, Justiitsministeeriumi kantsler, 15.03.2007.

Priske, Marika, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantsler, 13.03.2007.

Pärgmäe, Katrin, Sotsiaalministeeriumi avalike suhete osakonna sisekommunikatsiooni peaspetsialist, 03.04.2007.

Simm, Herman, Kaitseministeeriumi nõunik julgeoleku küsimustes, 11.04.2007.

Sukles, Siim, Kultuuriministeeriumi kantsler, 27.03.2007.

Uudelepp, Annika, Keskkonnaministeeriumi kantsler, 15.03.2007.

Varrak, Tea, Rahandusministeeriumi kantsler, 30.04.2007.

## Summary

Corruption has been considered a multi-faceted phenomenon which has many negative effects on economy, innovation, society and democracy. For that reason disclosing, reducing and preventing of corruption is highly important. From the point of view of the civil service, corruption is related to the infringement of principles of good governance, public ethics and regulations. At the same time the status of the public officials enables them to be the first who notice corruptive practices or other wrongdoing in their organization. Therefore, specific measures have been developed to encourage and protect public officials (as well as private employees) who disclose wrongdoing (whistleblowers) which has occurred in their organization. More specifically the whistleblower protection entails prohibition of punishing or victimizing a whistleblower due to the disclosure. If the victimization has occurred in a form of dismissal, demotion, humiliation etc., the whistleblower has the right to claim compensation of losses related to the victimization. Additionally, the disclosure process may be encouraged by ensuring the confidentiality of the whistleblower in such manner that only the recipient of the disclosure knows the identity of the whistleblower.

Currently the applicability of the whistleblowing protection system has not been analyzed as a measure of disclosing corruption in Estonia. At the same time international conventions (Convention on Civil Law on Corruption and Convention on Criminal Law on Corruption) presume the institutionalization of the whistleblowing policy in Estonia. For aforementioned reason the current thesis aims to analyze the applicability of whistleblower protection policy from two perspectives. Firstly, the potential organization of the whistleblowing protection system will be examined in the framework of the existing whistleblowing protection models of the USA, United Kingdom and South Korea (Korea). Secondly, it will be assessed whether the development of a whistleblowing protection system is necessary and facilitates disclosing corruption in Estonian civil service. While the whistleblowing protection system is applicable for disclosing any type of wrongdoing, the current thesis analyses the applicability of whistleblowing only in the framework of disclosing corruption. On the one hand, focusing on a certain type of wrongdoing allows to conduct an in-depth analysis, and on the other hand, according to the Estonian Anticorruption Act, civil



servants are obliged to report corruptive practices, which is not the case of other types of wrongdoing.

The first part of the thesis will give an overview of the theoretical framework of whistleblowing and the possibilities of whistleblower protection. After that, three most well-known whistleblowing protection systems will be analyzed from the point of view of the protected disclosures, protected employees, disclosure channels, motives of a disclosure and measures of whistleblower protection. The empirical part of the thesis will describe the existing possibilities for whistleblower protection in Estonian civil service. Finally the principles and necessity for the development of whistleblower protection policy will be analyzed, based on the results of 19 interviews conducted with the deputy generals and civil servants from different ministries of Estonia.

The term “whistleblowing” emerged in the field of public administration in the 1960ies in the USA. The impetus for encouraging whistleblowing was related to uncovering of many corruption scandals (the Watergate Affair, the Pentagon Papers’ case, etc.) which showed that the employees of the corrupted organizations were aware of the corruptive practices, but due the fear of dismissal and other negative consequences they did not report about it.

Whistleblowing may be defined as “the disclosure by organization members (former of current) of illegal, immoral or illegitimate practices under the control of their employees, to persons or organizations that may be able to effect action” (Near and Miceli in Miceli and Near, 1996, 508). There are three very important criteria regarding the act of whistleblowing. Firstly, whistleblowing presumes the existence of wrongdoing in the form of illegal, unethical or immoral act, which may occur as an action as well as an inaction. Secondly, the motives for the disclosure should be ideally related to the public interest. Thus, any small mistake or negligence does not qualify for whistleblower protection. Thirdly, the whistleblower must be a current or former employee of the organization on which the whistle is blown. Otherwise there will be no organizational dissent in respect to those employees who choose not to disclose the wrongdoing.

The act of whistleblowing involves at least three social actors: the whistleblower who reports the wrongdoing; the wrongdoer who commits the wrongdoing and the recipient of a disclosure. As was apparent from the definition of whistleblowing, the recipient of a disclosure can be either the structural unit of an organization (e.g. the immediate superior, the audit unit, management), central investigation agencies, the ombudsman, the state audit office or even media. While the choice of disclosure route depends on the extent of the wrongdoing and organizational circumstances, the internal channels and investigation agencies have been considered the most favorable by theorists. Many authors have been especially skeptical about media disclosure since it entails negative attention to organization and prohibits investigation.

Regarding the whistleblower protection three levels can be distinguished. Firstly, the whistleblower can protect himself/herself by analyzing the necessity, motives and possibilities for disclosing the wrongdoing. It has been highly recommended to consult with an expert or trustworthy colleague before making a disclosure in order to ensure that the facts and motives of a disclosure are sufficient and correct. Secondly, on the organizational level the management should give the signal to employees that reporting the wrongdoing is accepted and the whistleblower will be regarded as a witness, not a complainant. Therefore, the culture and values of an organization are as important as the structural support for whistleblowing and the existence of internal guidelines for the disclosure process. Finally, the central government may establish a general institutional and legal framework for whistleblowing protection, which should be in accordance with the cultural and social conditions of a state on the one hand, and minimizes the opportunities for misuse of whistleblower protection on the other hand.

Regarding the ideology and structure of whistleblower protection systems, three approaches can be distinguished. The system of the USA is based on the constitutional right of free speech and therefore the restrictions on disclosure channels are minimal. In addition, the protection of the person who disclosed the wrongdoing is highly emphasized in the USA. In the UK, the special attention has been paid to disclosure process and the quality of the disclosed information. Therefore, the internal disclosures are favored and external reporting (including media) will be accepted only on solid occasions (serious wrongdoing, accusation of the management, etc.). The UK's approach promotes the development of internal reporting procedures in order to avoid

negative publicity and disproportionate disclosures. The third approach is applied in Korea and the focus is on the disclosure of the wrongdoing through the “carrot-and-stick” method. On the one hand, the successful disclosures are rewarded and losses that occurred with the retaliation are compensated. On the other hand, there are penalties and other punishments in case of self-interested disclosure, victimization of the whistleblower or revelation of the identity of the whistleblower. Regarding the effectiveness of the three whistleblower protection systems, the approach of the USA has received the most criticism. Due to the few restrictions on external disclosures, it is more difficult to guarantee the whistleblower protection in practice (especially in case of media disclosures). Additionally, the effectiveness of the investigation agencies has been criticized in the USA, because there have been many cases where the identity of the whistleblower has been revealed without the consent of the whistleblower and the protection has turned out to be illusory. At the same time, the UK’s approach has often been referred to as the best practice. The process-oriented approach has generated a societal change towards whistleblowing and whistleblowers.

The Estonian Anticorruption Act states that reporting corruptive acts either to the head of the organization, police, the security police or public prosecutors’ office is obligatory for public officials. In case of a good faith disclosure to the security police, the identity of the official can be kept confidential. Nevertheless, the Anticorruption Act does not include any special provisions about whistleblower protection in the case of retaliation. European Counsel’s Group of States Against Corruption has considered existing level of whistleblower protection insufficient in Estonia and suggested that special protection measures and institutional setting should be developed. Though, it should be pointed out that according to the Public Service Act § 160, an official may file a complaint with the administrative court against directives, orders, resolutions and acts performed, concerning civil-service related issues which may include retaliation due to the reporting corruption. At the same time the provision still has a wider objective and it does not provide measures for psychological retaliation. Furthermore, civil servants may not be able to associate the provisions of the Public Service Act with the protection of whistleblowing.

Interviews conducted with the deputy generals and officials of Estonian ministries showed that most of the ministries had not developed any internal disclosure guidelines

or whistleblower protection measures. Nevertheless, the opportunities for reporting corruption as well as other wrongdoing were considered sufficient by the interviewees. Deputy generals emphasized that special attention will be paid to the organization culture, which should also encourage reporting the wrongdoing. Although the officials considered the reporting opportunities equivalently sufficient, it was pointed out that negative reaction, disapproval and retaliation by their colleagues cannot always be excluded. In addition, the awareness of appropriate disclosure channels and aspects that should be taken into account before making a disclosure was considered rather insufficient. Thus, one conclusion could be that the cognition of organization environment depends on the position of the person in the organizational hierarchy.

When analyzing the structure of potential whistleblower protection system in Estonia the process-oriented approach of the UK may be considered the most appropriate among the three protection models. In the case of suspicion of corruption, the internal and open disclosure channels were preferred by the most of the interviewees. Similarly to the UK the disproportionate external disclosures, especially to the media were disapproved. Although the investigation agencies should not be viewed as the primary disclosure channels, they are still relevant in the case of extensive corruption, unfavorable organization environment etc. The interviewees highlighted the importance of the development of the organization culture, which is the main precondition for making internal disclosures. Similarly to the UK approach, the compensation of costs resulting from the retaliation, restitution and enabling confidential disclosures to investigation agencies were regarded as the most suitable protection measures. The USA and Korea approaches were generally considered inappropriate for two reasons. Unlikely to the practices of the USA and Korea the external disclosure channels were considered as secondary disclosure routes. In addition, the interviewees did not support a rewarding system for successful disclosures. The measure was regarded too expensive as well as inappropriate from the point of view of public ethics.

Taking into account the existing legislative framework and the opinions of the interviewees, it is doubtful whether the special whistleblowing protection system is practicable in the Estonian civil service. The arguments against the development of the whistleblower protection system are firstly related to historical and cultural factors. There is always a danger that the whistleblower protection is associated with informing,

but due to the historic past of the communist regime such tendency is even more likely. Moreover, since Estonia is a small country where the social networks are dense, the whistleblower protection may turn out to be illusory in practice and the application of protective measures may create more tensions in a small society. Furthermore, it was mentioned that Estonians are self-contained have closed character and therefore the extensive whistleblower protection system may not have a considerable effect on reporting the corruptive practices. Secondly, neither corruption nor the retaliation of the whistleblowers was regarded as serious problems in Estonia. Therefore, the current legislative framework was considered sufficient for protecting the whistleblowers.

While the application of special whistleblowing protection policy cannot be considered necessary in the Estonian civil service, the awareness of the officials of the possibilities of disclosing corruption and other wrongdoings should still be raised. For that purpose the ministries could introduce internal guidelines for disclosing corruptive practices and other wrongdoings. Among other issues included in the guidelines, the bigger ministries could also consider the applicability of assuring the confidentially the case of internal disclosures.

In order to encourage public officials to report corruptive practices internally, the most important precondition is a transparent and supporting organization culture. There is room for improvement, especially from the point of view of officials - one the one hand, the organizations should pay more attention to the values-related self-regulation and integrate the ethics infrastructure with personnel management. On the other hand, the officials as well as top management should be trained in order to raise their awareness about public ethics and their responsibilities in the public service.

## LISAD

### LISA 1 Vääritud teost teavitaja kaitse süsteemid

Süsteemi aluspõhimõte	Sõnavabadus	Vastutustundlik teavitaja ja organisatsioon	Vääritu teo avalikustamine
<b>Tüüpiline näide</b>	USA	Suurbritannia	Korea
<b>Õigusakt</b>	Vilepuhuja Kaitse Seadus <i>Whistleblower Protection Act</i>	Avaliku teabe avalikustamise seadus <i>Public Information Disclosure Act</i>	Korruptsioonivastane seadus <i>Anticorruption Act</i>
<b>Vääritud teost teavitaja</b>	Föderaaltasandi ametnikud (v.a üksikud valitsusasutused))	Avaliku ja erasektori töötajad (v.a füüsilisest isikust ettevõtjad, sõjavägi ja luureteenistused)	Teavitada võivad nii avaliku kui erasektori töötajad, kuid kaitse laieneb ainult avaliku sektori töötajatele
<b>Vääritu teo olemus</b>	1) vääritud tegu: õigusaktide rikkumine, ulatuslik riigi vara rikkumine, raiskamine, keskkonnaohtliku olukorra loomine jne. 2) keelatud personalipraktika: vilepuhuja tagakiusamine, diskrimineerimine, nepotism jms.	Tsiviil-, kriminaal- või haldusõiguse rikkumine (sh kriminaalkuriteod, kohtuvead, keskkonnaohtliku olukorra loomine, avalike teenistujate ebalojalne käitumine valitsuse suhtes jne)	Vääritud tegu võrdsustatud korruptiivse teoga - sh omakasupüüdlik käitumine, võimu ärakasutamine, riigivara ja lepingute sõlmimisega seonduvate kohustuste rikkumine, ametniku ebaeetiline käitumine, seadusest tulenevate kohustuste täitmata jätmine jne
<b>Vääritud teost teavitamise kanalid</b>	Organisatsioonisiseseid ja -väliseid kanalid, sh meedia. Teavitamise järjekord kaitse seisukohalt tähtsust ei oma. Keskised uurimisasutused: <i>Office of Special Counsel (OSC)</i> and <i>Merit Systems Protection Board (MSPB)</i>	Astmeline teavitamine. Eelistatud organisatsioonisiseseid kanalid. Organisatsioonist välja pöördumisel rangemad nõuded teavitajale. Meediasse teavitamine kaitstud erijuhtudel. Avaliku eetika küsimustes on keskseks uurimisasutuseks <i>Office of Civil Service Commissioners (OCSC)</i>	Organisatsioonisiseseid ja -väliseid kanalid, v.a meedia. Eelistatud on organisatsioonivälise teavitamine. Keskne uurimisasutus: <i>Korean Independent Commission Against Corruption (KICAC)</i>
<b>Vääritud teost teavitamise motiivid</b>	WPA motiividele kriteeriume ei sätesta. Praktikas hindab OSC informatsiooni usaldusväärsust, toetavate faktide olemasolu, vääritud teo vastavust WPAs kehtestatud ning tõenäosust, et tegemist on enama kui spekulatsiooniga	Olulisuse kriteerium, mille kohaselt organisatsioonisisesele teavitamisele nõutakse teavitamise heauskust, organisatsioonivälisel lisaks ka põhjendatud veendumust, et vääritud tegu on aset leidnud ning teavitamiskanali valiku põhjendust	Heauskus ning korruptiivset tegu tõestavad materjalid. Halbadel motiividel teavitamine karistatav

<b>Vääritust teost teavitaja kaitse</b>	Teavitaja konfidentsiaalsuse tagamine uurimisasutuste poolt; rahaline kompensatsioon või olukorra ennistamine tagakiusamise korral; distsiplinaarkaristus tagakiusamise eest; rahaline preemia tulemusliku teavitamise korral. MSPB on keskne organ tagakiusamisjuhtumite lahendamisel.	Asutusesiseselt eeldatakse avatud teavitamist, konfidentsiaalsuse tagamine erandjuhtudel või asutusesiseses eeskirjas; kompensatsioon või olukorra ennistamine tagakiusamise korral; avalike teenistujate tagakiusamisjuhtumitega tegeleb OSCS; kõigil töötajatel on õigus pöörduda töövaidluskomisjoni.	Teavitaja konfidentsiaalsuse tagamine; rahaline kompensatsioon või olukorra ennistamine tagakiusamise korral; distsiplinaarvastutus tagakiusamise eest; rahaline preemia tulemusliku teavitamise korral; riiklikud tänukirjad kodanikujulguse eest. Tagakiusamisjuhtumitega tegeleb keskselt KICAC
<b>Teised riigid</b>	-	Austraalia, Kanada, Lõuna-Aafrika, Uus-Meremaa	Iisrael

*Tabel on koostatud 2. peatükis viidatud allikate põhjal.*

## LISA 2 Küsimustik

1. Mida saab teha Eesti ametnik, kes avastab, et tema asutuses rikutakse seadust, käitatakse ebaeetiliselt vms?
2. Mõnes riigis on rakendatud õigusrikkumistest teavitajate kaitse süsteemi. Kuidas Teie hindate - millistest juhtumitest peaksid ametnikud teavitama?
3. Kas Teie organisatsioonis on mingeid meetmeid, et kaitsta teavitajaid hilisemate sanktsioonide eest?
  - 3.1. Kui jah, siis millised?
  - 3.2. Kui ei, siis miks mitte?
4. 1) Palun hinnake, kuidas Teie organisatsioonis suhtusid teised kolleegid ametnikku, kes teavitab korruptsioonikahtlusest:
  - 1) oma ülemust või asutuse juhtkonda
  - 2) uurimisasutust
  - 3) meediat

2) Aga kuidas suhtusite Teie oma organisatsiooni töötajasse, kes on teavitanud korruptsioonikahtlusest asutuse juhtkonda, uurimisasutust või meediat?
5. Mida positiivset ja/või negatiivset tooks kaasa, kui ametnik teavitab korruptsioonist:
  - kolleege oma struktuuriüksusest
  - otsest ülemust
  - organisatsioonisisene uurimisüksus (siseaudit)
  - juhtkonda
  - organisatsioonivälist uurimisüksust (kaitsepolitsei, prokuratuur)
  - meediat
6. Mis võiks Teie arvates soodustada Eesti ametnikku korruptsioonijuhtumist teavitama:
  - 1) oma ülemust või asutuse juhtkonda
  - 2) uurimisasutust
  - 3) meediat
  - teavitajale garanteeritakse konfidentsiaalsus ning tema isik oleks teada vaid uurimisüksustele (-asutustele)
  - teavitaja saab tulemusliku teavitamise eest rahalist kompensatsiooni proportsioonis avalikustamisega kokku hoitud summaga
  - seadusega on ette nähtud sanktsioonid (trahv, kahju hüvitamine, olukorra ennistamine jne) avalikustaja organisatsioonile, kes ametnikku avalikustamise tõttu mingil viisil karistanud (ametialandus, sisutud tööülesanded, halvemad töötingimused võrreldes kolleegidega jne)
7. Kelle poole peaks ametnik korruptsioonikahtluse korral Teie hinnangul kõigepealt pöörduma – mis oleks kõige õigem?



8. Mil määral peaks Teie hinnangul korruptsioonikahtlusest teavitamisel ning teavitaja kaitsmisel arvesse võtma teavitaja motiive? Kuidas neid motiive selgitada?
9. Kuivõrd oluline on Teie arvates teavitajapoolne eeltöö ning tõendite kogumine enne korruptsioonikahtluse esitamist asutusesiseselt või –väliselt?
10. Praegu tegelevad korruptsioonikuritegude uurimisega Eestis mitu asutust. Kuidas võiks Teie arvates olla korraldatud korruptsioonikahtluste vastuvõtmine, uurimine ning selliste juhtumite lahendamine, kus teavitajat on karistatud?
11. Kuidas võiks Teie arvates olla korraldatud vaidluste ja edasikaebuste lahendamine olukorras, kus korruptsioonist teavitaja (või tema organisatsioon) ei nõustu:
  - 1) organisatsiooni otsusega määratud kompensatsiooni kohta (eeldades, et tööandja on teavitajat karistanud)?
  - 2) keskse uurimisüksuse otsusega määratud kompensatsiooni kohta (eeldades, et tööandja on teavitajat karistanud)?
12. Mis on Teie hinnangul olulisem – kas kaitsta teavitajat (juurutada teavitamise kultuuri) või tagada, et väljaantav informatsioon oleks õige või keskenduda korruptsiooni avalikustamisele laiemas mõttes?
13. Kas avalikustajate kaitsmine võiks tegelikult ka aidata korruptsioonivastases võitluses?
14. Mis muutuks Teie organisatsioonis, kui avalikustajale laieneks kaitse?