

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Eraõiguse osakond

Anneliis Kilik

UUED MEETMED VILEPUHUJA KAITSMISEKS TÖÖSUHTES

Magistritöö

Juhendaja  
professor Merle Erikson

Tartu  
2020

## Sisukord

Sissejuhatus .....	3
1. Vilepuhumise olemus .....	10
1.1. Vilepuhuja mõiste.....	10
1.2. Rikkumise sisu.....	12
1.3. Vilepuhumine kui õigus sõnavabadusele .....	16
1.3.1. Vilepuhuja sõnavabaduse kaitse aluspõhimõtted .....	16
1.3.2. Vilepuhuja sõnavabadus vs saladuse hoidmise kohustus .....	20
2. Teavituskanalite loomine.....	23
2.1. Teavitamise julgustamine .....	23
2.2. Asutusesisene teavitamine .....	26
2.2.1. Teavituskanalite sisseseadmine .....	26
2.2.3. Teavituste vastuvõtmine .....	32
2.2.4. Teavituste menetlemine .....	34
2.3. Pädeva asutuse teavitamine .....	35
2.4. Üldsuse teavitamine.....	38
3. Vilepuhuja kaitsmise põhimõtted .....	41
3.1. Kaitse saamise eeldused .....	41
3.1.1. Tõene teave.....	41
3.1.2. Nõuetekohane teavitamine .....	44
3.2. Ebaõiglase kohtlemise keelamine kui kaitse eesmärk.....	46
3.3. Vilepuhuja konfidentsiaalsuse tagamine .....	51
3.4. Anonüümse teavitamise lubatavus .....	54
3.5. Tõendamiskohustuse panemine tööandjale .....	56
3.6. Õiguskaitsevahendite tagamine .....	59
Kokkuvõte .....	62
<i>New Measures for the Protection of Whistleblowers in the Employment Relationship. Summary .....</i>	<i>70</i>
Lühendid.....	76
Kasutatud kirjandus .....	77
Kasutatud õigusaktid .....	84
Kasutatud kohtupraktika.....	86

## Sissejuhatus

Nii Eestis kui mujal maailmas on viimastel aastatel olnud töötajate poolt rikkumisest teavitamise temaatika olnud aina aktuaalsem ja oluliseks on muutunud küsimus, kas riikide õigusaktid suudavad vilepuhujaid<sup>1</sup> piisaval määral teavitamisele järgneva kättemaksu ja diskrimineerimise eest kaitsta.

Eestis leidis hiljuti suurt kõlapinda Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi juhtum, kus noor teadlane püüdis avastatud pettusele juhtida esmalt tähelepanu asutuse sees, kuid tuge ja lahendust leidmata pöördus meediasse. Sellele järgnes ülikooli poolt teavitaja jaoks ebasoovitava ja kahjuliku tagajärjena tema isikuandmete avaldamine, uute ülemuste hoiatamine tema eest ja kaebus andmekaitse inspeksiooni.<sup>2</sup>

Maaeluministeeriumi kantsler Illar Lemetti koostöö mittelaabumise tõttu ametist vabastamiseni viinud sündmustejada sai alguse sellest, et kantsler avaldas minister Mart Järviku halba valgusesse seadnud kirjavahetuse, millest selgus muuhulgas, et minister valetas avalikkusele M.W. Vooli listeriapuhangu asjaolude kohta. I. Lemetti kirjutas oma ametist vabastamise teemal peaministrile: „Ministri ebakohase käitumise varjamine ei kuulu ministeeriumi kantsleri ametiülesannete hulka. Nagu ütles õiguskantsler, ministril ei ole õigust nõuda ametnikelt seaduse rikkumist ja valetamist. Seega on vabastamine koostöö mittelaabumise tõttu otsitud põhjus, et karistada mind selliste andmete avalikustamise eest, mis on küll õiged, kuid võivad jätta avalikkusele ministrist halva mulje.“<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Inglise keeles kasutatakse rikkumisest teavitaja kohta eelkõige terminit *whistleblower*, kuid ÕS (Erelt, T. jt. Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018. – Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 2018) selle otsetõlget *vilepuhuj*a kasutada ei soovita ja pakub sobivama sõnana välja hoopis *lokulööja*, mille tähendus on varjatud väärnähtuste avalikustaja. *Lokulööja* eelistamist soovitab ka keeleteoimetaja Sirje Toomla (Toomla, S. Keele teritaja: vile või lokulaud. – Tartu Postimees 05.09.2019), kelle sõnul mõjub vilepuhuj

eeesti keeles liiga kunstlikult ning selle kujundlikkus ja tähenduslik taust jääb tavainimesele hämaraks. Maire Raadik (Raadik, M. EKI keelekool: kõneisik ja vilepuhuj

– Postimees 14.05.2016) peab termini *whistleblower* vasteks eesti keeles hoopis sõna *vilemees*, kuid möönab, et selle sõnaga pole rahul jällegi need, kes sõnaloomeski soolise võrdõiguslikkuse eest seisavad, ja pakub sobivate vastetena välja hoopis *informeerija*, *vihjeandja*, *vihjaja* ja *lekitaja*. Eesti avalikkuses on kõige populaarsem sõna siiski *vilepuhuj*a, mida kohtab enamikes selleteemalistes artiklites ja arvamslugudes. Käesolevas töös kasutatakse paralleelselt nii eestikeelses inforuumis levinuimat terminit *vilepuhuj*a kui ka neutraalsemat väljendit *rikkumisest teavitaja*, mis on kasutusel rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi (vt viide 10) pealkirjas ja sisus.

<sup>2</sup> Kund, O., Laine, M. TTÜ hämar saladus: mainekas instituut pettis süsteemselt välja eurotoetuseid. – Postimees 22.08.2019; Laine, M. Pettusest teavitamine viis erikohtlemiseni: TTÜ „hoiatas“ vilepuhuj

– Postimees 30.09.2019.

<sup>3</sup> Kook, U., Sildam, T. Kantsler Lemetti: kui mind korruptsioonist teatamise tõttu töölt vabastatakse, lähen kohtusse. – ERR 22.11.2019; Pokk, P. Valitsus vabastas Lemetti ametist. – Äripäev 25.11.2019.

Seega kuigi vilepuhujate poolt tehtud avalikustamiste tulemusel on päästetud lugematul hulgal elusid ja säästetud raha, esineb nii Eestis kui maailmas hulgaliselt juhtumeid, kus vilepuhuja on vilepuhumise järel n-ö risti löödud. Vilepuhuja võtab rikkumisest teavitamisega riski, et avalikes huvides teavitamisel võivad tema enda jaoks olla kahjulikud tagajärjed. Mitmed uurimused on näidanud, et kolm peamist põhjust, miks inimesed rikkumisest teavitamata jätavad, on hirm õigusliku, finantsilise või mainekahju ees, arvamus, et midagi niikuinii ei muutu, ja ebakindlus selle osas, kuidas, kuhu ja kellele teavitada<sup>4</sup>. Seepärast ongi oluline kaitsta vilepuhujate õigusi tervikliku ja põhjaliku regulatsiooniga, et inimesed julgeksid rikkumistest teada anda, teaksid täpselt, kuidas ja keda teavitada ega peaks kartma mingisugustki ebaõiglast kohtlemist või kandma kahju.

Tõhusama rikkumisest teavitajate kaitsmise vajaduse Euroopa Liidu (EL) tasandil tõstatas 2010. aastal Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee (ENPA), kutsudes liikmesriike üles oma regulatsioone üle vaatama, neid põhjalikumaks muutma ja laiendama rikkumisest teavitajate kaitset nii avaliku kui erasektori töötajatele<sup>5</sup>. ENPA üleskutse oli kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikas 2008. aastal välja töötatud tõlgendusega, et avalikes huvides rikkumisest teavitamine on sõnavabaduse vorm, mis on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhiõiguste kaitse konventsiooni (EIÕK)<sup>6</sup> artikliga 10<sup>7</sup>.

2010. aastal sõnastasid ka G20 liidrid<sup>8</sup> vilepuhujate kaitsmise vajaduse kui ühe kõrgeima prioriteediga valdkonna ülemaailmses korrupsioonivastases võitluses. Euroopa tasandil järgnes nendele algatustele olulisemana Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 2014. aasta üldiste printsiipidega soovitus, mille kohaselt peaksid liikmesriigid looma põhjalikud regulatsioonid vilepuhujate kaitsmiseks, sest neil on oluline roll läbipaistvuse ja demokraatliku vastutuse tugevdamisel.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Terracol, M. A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation. – Transparency International 2018, lk 6. – [http://www.transparency.ee/cm/files/2018\\_guideforwhistleblowinglegislation\\_en-2.pdf](http://www.transparency.ee/cm/files/2018_guideforwhistleblowinglegislation_en-2.pdf) (16.02.2020).

<sup>5</sup> Protection of “whistle-blowers”. Resolution 1729. – Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) 2010, p 6.

<sup>6</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

<sup>7</sup> Voorhoof, D. Freedom of journalistic newsgathering, access to information and protection of whistle-blowers under Article 10 ECHR and the standards of the Council of Europe. – Journalism at risk: Threats, challenges and perspectives. – Council of Europe 2015, lk 126 ja 133.

<sup>8</sup> The G20 Seoul Summit Leader’s Declaration 2010, p 70. – [https://www.fsb.org/wp-content/uploads/g20\\_leaders\\_declaration\\_seoul\\_summit\\_2010.pdf](https://www.fsb.org/wp-content/uploads/g20_leaders_declaration_seoul_summit_2010.pdf) (16.02.2020).

<sup>9</sup> Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 5–6.

Pärast aastaid kestnud arutelusid jõutigi 2019. aasta lõpus EL-i tasandil rikkumisest teavitajate õigusliku kaitse tugevdamiseni – EL võttis vastu direktiivi liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta<sup>10</sup>. Direktiiv määrab kindlaks miinimumkaitse teavitajatele, kes annavad teada EL-i õiguse rikkumisest kindlates valdkondades. Rahvusvaheline korrupsiooni vastu võitlev ühendus Transparency International<sup>11</sup> kutsub EL-i liikmesriike üles looma direktiivi üle võttes jõulist ja laiapõhjalist seadust, mis kaitseks kõiki rikkumisest teavitajaid, kes teavitavad nii EL-i kui ka riigisisese õiguse rikkumisest<sup>12</sup>, mitte lähtuma kitsalt direktiiviga ette antud miinimumstandardist.

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv tugevdab teavitajate kaitset eelkõige läbi selle, et kohustab liikmesriike vastu võtma regulatsioonid, mis kohustavad riigis tegutsevaid avaliku ja vähemalt 50 töötajaga erasektori juriidilisi isikuid looma asutusesiseseks teavitamiseks ja järelmeetmete<sup>13</sup> rakendamiseks vastavad kanalid ja menetlused. Direktiivi ülevõtmiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid peavad nii Eestis kui ka teistes liikmesriikides olema vastu võetud hiljemalt 2021. aasta 17. detsembriks (art 26 lg 1). Asutusesisesed teavituskanalid peavad olema loodud enam kui 250 töötajaga era- ja kõikides avaliku sektori organisatsioonides hiljemalt 2021. aasta 17. detsembriks ning 50–249 töötajaga erasektori organisatsioonides hiljemalt 2023. aasta 17. detsembriks (art 8 lg 3; art 26 lg 2).

Eesti valitsus direktiivi vastuvõtmist ei toetanud, pidades direktiivi eelnõuga kujundatava süsteemi struktuuri bürokraatlikuks ja nähes negatiivse kaasmõjuna nii ettevõtjatele kui avalikule sektorile ette tuntavat halduskoormuse kasvu<sup>14</sup>. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda leidis, et direktiivis käsitletu on Eestis kehtivate õigusnormidega juba tagatud – teavitajat ei ole võimalik vallandada, pädevatele

---

<sup>10</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2019. a direktiiv (EL) nr 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta. – ELT L 305. Käesolevas töös nimetatakse direktiivi rikkumisest teavitajate kaitse direktiiviks.

<sup>11</sup> Transparency International on 1993. aastal loodud sõltumatu rahvusvaheline organisatsioon, millel on esindus rohkem kui 100 riigis ja rahvusvaheline sekretariaat Berliinis. Eestis esindab Transparency Internationali MTÜ Korrupsioonivaba Eesti (vt viide 19). – <https://www.transparency.org/>.

<sup>12</sup> Terracol, M. Building on the EU Directive for Whistleblower Protection. Analysis and recommendations. Transparency International 2019, lk 1. – [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/building\\_on\\_the\\_eu\\_directive\\_for\\_whistleblower\\_protection](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/building_on_the_eu_directive_for_whistleblower_protection) (16.02.2020).

<sup>13</sup> Järelmeetmete all peetakse direktiivis silmas teate vastuvõtja poolt rakendatavaid meetmeid, et hinnata teates sisalduvate väidete õigsust, ja kui see on asjakohane, teavitatud rikkumisjuhtumit menetleda, sealhulgas selliste meetmetega nagu sisejuurdlus, uurimine, süüdistuse esitamine, vahendite tagasinõudmine või menetlemise lõpetamine (art 5 lg 12).

<sup>14</sup> Valitsuse pressikonverentsi stenogramm, 6. september 2018. – <https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsuse-pressikonverentsi-stenogramm-6-september-2018> (16.02.2020); Valitsus ei toeta vilepuhujate kaitse direktiivi. – Äripäev 06.09.2018.

asutustele rikkumistest teatamisel on tagatud isiku anonüümsus ja isikut ei ole võimalik süüdi mõista, kui ta teatas ebaseaduslikust tegevusest<sup>15</sup>.

Eestile on aga rahvusvahelisel tasemel puudulikku rikkumisest teavitajate õiguste kaitset ette heidetud<sup>16</sup>. Sisuliselt on olemas vaid säte korruptsioonivastases seaduses (KVS)<sup>17</sup>, mis reguleerib avaliku või erasektori korruptsioonijuhtumist teatamist (KVS § 6).

Transparency Internationali 2019. aasta korruptsioonitaju indeksi<sup>18</sup> arvestuses on Eesti 180 riigi arvestuses 18. kohal. See tulemus ei ole halb, kuid MTÜ Korruptsioonivaba Eesti<sup>19</sup> tegevjuhi Carina Paju hinnangul on vahe kõige korruptsioonivabamateks hinnatud riikidega siiski märgatav ning tippu jõudmiseks tuleb Eestil veel vaeva näha nii seaduste kui ka ühiskondlike väärtuste muutmisega. Lisaks on oluline märgata, et korruptsioonitaju indeks ei kajasta erasektoris toimuvat. C. Paju sõnul käib õigusriikluse tagamise juurde kindlasti rikkumistest teavitajate kaitse ning ta lubab Korruptsioonivaba Eestiga seista direktiivi ülevõtmise perioodil selle eest, et vihjeandjate kui korruptsioonist, pettusest ja teistest rikkumistest teavitajate õigused saaksid Eestis igakülgsest tagatud.<sup>20</sup>

Siiani ongi enamik riiklikke regulatsioone keskendunud korruptsiooni, terrorismi ja rahvuslikku julgeolekut puudutavatele rikkumistele või piirdunud vaid avaliku sektori töötajate kaitsmisega. Kuigi korruptsioon on oluline teema, esineb väärkäitumist palju laiemas sfääris.<sup>21</sup> Lisaks on leitud,

---

<sup>15</sup> Eesti Kaubandus-Tööstuskoja arvamus vilepuhujate kaitse direktiivi eelnõu kohta, 13.06.2018 nr 4/189. – <https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2018-06/13%2006%202018%20vilepuhujate%20kaitse%20direktiiv.pdf> (16.02.2020).

<sup>16</sup> The protection of whistleblowers. Challenges and opportunities for local and regional government. Congress of Local and Regional Authorities, 36th session. Report CG36(2019)14final, 3 April 2019, lk 13. – <https://rm.coe.int/the-protection-of-whistleblowers-challenges-and-opportunities-for-local/16809312bd> (16.02.2020); Committing to Effective Whistleblower Protection. – Paris: OECD Publishing 2016, lk 23; Estonia – Whistleblower Protection, Briefing. – <https://blueprintforfreespeech.net/document/estonia-briefing/>.

<sup>17</sup> Korruptsioonivastane seadus. – RT I, 13.03.2019, 96.

<sup>18</sup> Corruption Perceptions Index 2019. – Transparency International 2020, lk 2. – [https://www.transparency.org/cpi2019?utm\\_campaign=CPI2019&utm\\_medium=social](https://www.transparency.org/cpi2019?utm_campaign=CPI2019&utm_medium=social) (16.02.2020).

<sup>19</sup> Ühing Korruptsioonivaba Eesti on mittetulunduslik vabühendus ja rahvusvahelise organisatsiooni Transparency International akrediteeritud esindaja Eestis. MTÜ eesmärgiks on järjepidev korruptsiooni ennetamine, korruptsioonilase teadlikkuse tõstmine ning korruptsioonitaseme monitoorimine ja analüüs Eesti ühiskonnas. MTÜ veab projekte, mille eesmärgiks on ühelt poolt tagada vihjeandmise õigus- ja väärtusselgus, edendada vihjeandjate kaitset Eesti erasektoris ning tõsta teemakohast teadlikkust noorte seas. Teisalt ka arendada parimaid väärkäitumisest teavitamise mehhanisme ja praktikaid erasektoris. – <http://www.transparency.ee/>.

<sup>20</sup> Eesti on avaliku sektori korruptsiooni mõõtva korruptsioonitaju indeksi (CPI) arvestuses endiselt 18. kohal. – Korruptsioonivaba Eesti pressiteade 23.01.2020. – <http://www.transparency.ee/cm/uudised/korruptsioonivaba-estii-estii-avaliku-sektori-korruptsiooni-mootva-korruptsioonitaju-indeksi> (16.02.2020).

<sup>21</sup> Whistleblower Protections: A Guide. – International Bar Association (IBA) 2018, lk 9. – <https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=abdcd17c-00e9-444b-9315-f71bdc127a7e> (16.02.2020).

et ühtegi 2018. aastal kehtinud riigisisest vilepuhujaid kaitsvat regulatsiooni ei saanud pidada parima praktika näiteks<sup>22</sup>.

Ühingu Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) 2018. aasta raporti kohaselt on tööalastest pettustest 40% tuvastatud vihjete kaudu. Ühing uuris ka, kes kõige rohkem pettustest teavitab ja selgus, et üle poole vihjetest tuleb organisatsiooni töötajatelt (53%).<sup>23</sup> Siit saab järeldada, et väga oluline on just rikkumisest teavitavate töötajate kaitsmine, kuna nende roll väärnähtustest teada andmisel on kõige suurem. Käesolevas töös ongi analüüsitud eelkõige töösuhtes oleva rikkumisest teavitaja kaitsmist.

Magistritöö eesmärgiks on leida vastus küsimusele, mil määral on vilepuhujale Eesti õigusega tagatud rikkumisest teavitajate kaitse direktiivis ette nähtud tagatised ja milliseid meetmeid tuleb direktiivi ülevõtmisel kehtestada, et teavitaja oleks kaitstud teavitamisele järgneda võiva ebaõiglase kohtlemise<sup>24</sup> eest.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja vilepuhujate kaitsmiseks vajalike meetmete kohta ettepanekute tegemiseks kasutatakse kvalitatiivset ja võrdlevat uurimismeetodit. Töös võrreldakse rahvusvaheliste organisatsioonide ja teaduskirjanduses välja pakutud juhiseid ja soovitusi, erinevates riikides juba välja töötatud ja kasutusel olevaid praktikaid ning Eesti õiguses olemas olevaid regulatsioone rikkumisest teavitajate kaitse direktiivis toodud nõuetega.

Magistritöö esimeses peatükis avatakse kesksete vilepuhumisega seotud mõistete *vilepuhujate* ja *rikkumine* sisu ning tehakse ettepanekuid nende defineerimiseks riigisisises regulatsioonis. Lisaks analüüsitakse rikkumisest teavitamise kui sõnavabaduse vormi aluspõhimõtteid ja seda, milliste meetmetega vältida konflikti vilepuhujate sõnavabaduse ja töötajate saladuse hoidmise kohustuse vahel.

Teises peatükis käsitletakse rikkumisest teavitajate kaitse direktiivis sätestatud asutusesiseste ja -väliste teavituskanalite loomisega seonduvaid küsimusi. Esimeses alapeatükis selgitatakse

---

<sup>22</sup> Terracol 2018, lk 2; Vandendriessche, A. Legal Developments in the Protection of Whistleblowers in the European Union. – European Data Protection Law Review 2018/4, lk 483.

<sup>23</sup> Report to the Nations. Global Study on Occupational Fraud and Abuse. – Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) 2018, lk 17. – <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/acfe-public/2018-report-to-the-nations.pdf> (05.04.2020).

<sup>24</sup> Eesti õiguskirjanduses puudub konkreetne termin, mis kirjeldaks tööandjapoolset töötaja ebaõiglast kohtlemist, tagakiusamist või kättemaksu. Inglise keeles on kasutusel sõnad *retaliation*, mille vasteks annab Eesti Keele Instituudi terminibaas Esteri *kättemaks*. Rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi eestikeelses versioonis on *retaliation* tõlgitud kui *survemeetmed*. Kirjanduses kasutatakse ka sõnu *retribution* ja *reprisal*, mida võib samuti tõlkida kui *karistus* või *kättemaks*.

eelkõige asutusesisese teavitamise julgustamise olulisust. Teises alapeatükis analüüsitakse direktiiviga sätestatud asutusesiseste teavituskanalite sisseseadmise kohustuse reguleerimist, millega kaasneb kohustus välja töötada ka teavituste vastuvõtmise ja menetlemise protsess. Analüüsitakse ka pädevale asutusele ja üldsusele teavitamisega seotud erisusi. Kuna magistritöö rõhk on just töösuhte raames teavitamisel, käsitletakse teises peatükis põhjalikumalt eelkõige asutusesiseste teavituskanalitega seonduvat.

Kolmandas peatükis analüüsitakse peamisi direktiivis sätestatud teavitaja kaitsmise põhimõtteid, mida on oluline direktiivi eesmärgi saavutamiseks riigisiselt rakendada. Esiteks käsitletakse kaitse saamise eeldusi ja direktiivis peamise kaitsemeetmena sätestatud ebaõiglase kohtlemise keelamist. Seejärel selgitatakse teavitaja konfidentsiaalsuse tagamise olulisust ja võimalusi ning hinnatakse seda, kas riigisiseses regulatsioonis peaks lubama ka anonüümset teavitamist. Lõpuks analüüsitakse veel selliseid teavitaja kaitse tagamisel olulisi menetlusega seotud põhimõtteid nagu ümberpööratud tõendamiskohustus ja õiguskaitsevahendite tagamine. Põhimõtete juures käsitletakse ka karistusi, mida riigid peavad direktiivi kohaselt rakendama isikutele, kes kehtestatud kohustused täitmata jätavad.

Magistritöö kirjutamisel on kasutatud rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi väljatöötamisele eelnenud ning EL-i institutsioonides ja liikmesriikides kooskõlastamise ajal avaldatud soovitusi, uuringuid ja analüüse. Peale EL-i materjalide on olulisel kohal erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide, näiteks Transparency Internationali<sup>25</sup>, OECD<sup>26</sup> ja IBA<sup>27</sup> uuringud ja analüüsid erinevate riikide vilepühumise regulatsioonide ja parimate praktikate kohta. Kasutatud on ka vilepühumise teemal kirjutatud teadusartikleid ning asjakohast EIK praktikat.

---

<sup>25</sup> Vt viide 11.

<sup>26</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), eesti k Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon on tööstuslikult arenenud demokraatlike riikide foorum alalise asukohaga Pariisis, kuhu kuulub 36 riiki. OECD peamised tegevusvaldkonnad on liikmesriikide majandusnäitajate kogumine ja analüüsi täiustamine, sotsiaalsete ja keskkonnakaitse probleemide analüüsimine ja ennetamine ning mitmepoolsete kaubandussüsteemide arendamine. OECD avaldab võrdlevaid ülevaateid liikmes- ja partnerriikide majandustest. – <http://www.oecd.org/>.

<sup>27</sup> International Bar Association (IBA), eesti k Rahvusvaheline Advokaatide Assotsiatsioon on 1947. aastal asutatud rahvusvaheline organisatsioon, kuhu kuulub üle 80 000 advokaadi ja 190 advokatuuri enam kui 170 riigist. IBA peakontor asub Londonis ja organisatsiooni eesmärgiks on mh toetada kohtusüsteemi iseseisvust ja juristide õigust teha oma tööd ilma sekkumiseta ning arendada rahvusvahelist õigust. – <https://www.ibanet.org/>.



Eestis on rikkumisest teavitaja õiguslikku kaitset töösuhetes oma 2014. aasta magistritöös käsitlenud Tavo Tiits<sup>28</sup>, kelle eesmärk oli uurida, kuidas tagada Eestis rikkumisest teavitajate õiguste kaitse tööandja ja kaastöötajate kättemaksu ning kahjustava kohtlemise eest. T. Tiits võrdles oma töös Eestis tol hetkel erinevates seadustes kehtinud vastavaid regulatsioone Ühendkuningriigi Public Interest Disclosure Actiga (PIDA)<sup>29</sup>. Magistritöö põhjal ilmus T. Tiitsil *Juridicas* ka artikkel<sup>30</sup>. 2007. aastal kaitses Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonnas sel teemal magistritöö ka Anneli Sihver<sup>31</sup>, kes keskendus teavitaja kaitse süsteemi rakendatavusele korruptsiooni avalikustamisel Eesti avalikus teenistuses. Rohkem ei ole käesoleva töö autorile teadaolevalt Eestis rikkumisest teavitamist teaduslikult uuritud.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad: avalik huvi, avalikustamine, kättemaks, rikkumisest teavitajad, vilepuhujad.

---

<sup>28</sup> Tiits, T. Rikkumisest teavitaja ehk „vilepuhuja“ õiguslik kaitse töösuhetes. – Magistritöö Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas 2014.

<sup>29</sup> Ühendkuningriigi Public Interest Disclosure Act (PIDA) 1998 hõlmab nii era- kui avaliku sektori töötajate õiguslikku kaitset rikkumisest teavitamisel ja selle sätted on lisatud Ühendkuningriigi 1996. aasta Employment Rights Acti. – Public Interest Disclosure Act 1998, United Kingdom (PIDA). – <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents> (23.03.2020).

<sup>30</sup> Tiits, T. Rikkumisest teavitamisega seonduvaid probleeme Eestis. – *Juridica* 2014/6.

<sup>31</sup> Sihver, A. Teavitaja kaitse („vilepuhuja kaitse“) süsteemi rakendatavus korruptsiooni avalikustamisel Eesti avalikus teenistuses. – Magistritöö Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonnas 2007.

# 1. Vilepuhumise olemus

## 1.1. Vilepuhuja mõiste

Vilepuhuja ei ole mitte igaüks, kes julgeb tööl oma suud lahti teha ja millegi üle kaevata või midagi nõuda. Üldiselt öeldes on vilepuhuja see, kes märkab tööandja juures mingit rikkumist või väärkäitumist ja soovib, et see lõpetataks.

Teaduskirjanduses tsiteeritakse kõige rohkem Neari ja Miceli 1985. aasta definitsiooni, mille kohaselt on vilepuhuja praegune või endine organisatsiooni liige või isik, kelle tegevus on tööandja kontrolli all, kuid kel puudub piisav võim organisatsioonis aset leidva väärkäitumise ennetamiseks või peatamiseks<sup>32</sup>. Aastate jooksul on hakatud seda töötajakeskset definitsiooni laiendada, sest olud on muutunud ning see lähenemine ei kirjelda enam potentsiaalset vilepuhujat kõige adekvaatsemalt. Ka inimesed väljastpoolt organisatsiooni võivad väärkäitumist märgata ning tahta sellest teada anda.<sup>33</sup>

Seega võib vilepuhujaks olla töötaja, füüsilisest isikust ettevõtja, osanik, vabatahtlik, praktikant, alltöövõtja või tarnija, endine töötaja, tööle kandideerija või ükskõik milline isik, kes rikkumist märkab<sup>34</sup>. Kuigi võimalik märkaja võib olla ka väljastpoolt organisatsiooni, annab eelkõige just töösuhe või mõni muu seos töötamisega inimesele eelisjuurdepääsu teadmisele mõnest ohust või kahjust avalikule huvile. Töötaja<sup>35</sup> mõiste, tema õiguslik staatus, õigused ja kohustused on aga riigiti väga erinevad. Seepärast soovitatakse rikkumisest teavitaja mõiste kasutamisel lähtuda võimalikult laia isikulisest kohaldamisalast, mida võib iseloomustada kui tööpõhist suhet.<sup>36</sup> Vilepuhujaid puudutava seaduse isikuline kohaldamisala peab hõlmama kõiki töötajaid, kes töötavad kas avalikus või erasektoris, olenemata nende töösuhete laadist või sellest, kas nende töö on tasustatud või mitte<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> Near, J. P., Miceli, M. P. Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. – Journal of Business Ethics 1985/4, lk 2–3.

<sup>33</sup> Culiberg, B., Mihelič, K. K. The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda. – Journal of Business Ethics 2017/146, lk 789–790.

<sup>34</sup> Who is a whistleblower? – <https://whistleblowerprotection.eu/who-is-a-whistleblower/>.

<sup>35</sup> EL-i toimimise lepingu art 45 lg 1 tähenduses ja Euroopa Kohtu tõlgenduses on töötajad isikud, kes teevad teataval ajavahemikul teisele isikule selle juhtimise all teatavaid töid, mille eest nad saavad tasu. Muuhulgas kuuluvad töötaja mõiste alla ka avalikud teenistujad, ametnikud jt avalikus sektoris töötajad. – Rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi põhjenduste p 38; Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202.

<sup>36</sup> Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 20.

<sup>37</sup> Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 7.

Teisalt ei ole aga näiteks IBA soovitusel kohaselt vaja vilepuhujat üldse spetsiifiliselt defineerida. Küll aga on vaja täpselt kindlaks määrata, millisest rikkumisest teavitavad isikud vastava regulatsiooni kaitse alla kuuluvad.<sup>38</sup>

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi puhul on arvestatud soovitusel lähtuda laiaast isikulisest kohaldamisalast. Direktiivi kohaldatakse rikkumisest teavitavate isikute suhtes, kes töötavad era- või avalikus sektoris ja kes on saanud teavet rikkumise kohta tööalases kontekstis, sh töötajad (sh avalikud teenistujad), füüsilisest isikust ettevõtjad, aktsionärid ja ettevõtja haldus-, juht- või järelevalveorgani liikmed, vabatahtlikud, praktikandid, töövõtjate, alltöövõtjate ja tarnijate järelevalve ning juhendamise all töötavad isikud, samuti endised töötajad ning tööle kandideerijad (art 4 lg-d 1–3). Lisaks laieneb asjakohasel juhul kaitse abistavatele isikutele, teavitajaga seotud kolmandatele isikutele ning teavitajatele kuuluvatele või teavitajaga muul viisil seotud juriidilistele isikutele (art 4 lg 4).

Direktiivis toodud definitsiooni kohaselt on rikkumisest teavitav isik füüsiline isik, kes teavitab tööalase tegevuse kontekstis saadud rikkumist käsitlevast teabest või avalikustab selle üldsusele (art 5 p 7). Kaitse tagatakse võimalikult suurele hulgale selliste isikute kategooriatele, kel on oma tööalase tegevuse tõttu eelisjuurdepääs teabele rikkumise kohta ning kelle suhtes võidakse rikkumisest teavitamise korral rakendada survemeetmeid (direktiivi põhjenduste p 37).

Laiast töötaja definitsioonist on lähtutud ka näiteks Iirimaa 2014. aastal vastu võetud Protected Disclosures Actis (PDA)<sup>39</sup> ja selle definitsiooni eesmärk on kindlustada võimalikult paljudele töökeskonnas viibivatele inimestele seadusega tagatud kaitse. Töötaja mõiste hõlmab Iirimaa PDA kohaselt nii töölepingu kui ka muude lepingute alusel töötajaid, agentuuritöötajaid, töökogemust omandavaid inimesi ja praktikante, lisaks avalikke teenistujaid ja politseis ning kaitsejõududes töötajaid. Eeldatakse, et iga riigi heaks töötav inimene saab PDA alusel kaitse.<sup>40</sup>

Oluline on märkida, et rikkumisest teavitajate kaitse direktiivis on kaitse alt välja jäänud isikud, keda võidakse vilepuhujaks pidada, samuti isikud, kes kavatsesid rikkumisest teavitada, kuid mingil põhjusel seda ei teinud. Seega tuleb kaitset laiendada veelgi laiemale ringile ehk kõikidele isikutele, keda võidakse vilepühumisega seonduvalt ebaõiglaselt kohelda. Siia kuuluvad mh ka

---

<sup>38</sup> Whistleblower Protections: A Guide. – IBA 2018, lk 12–13.

<sup>39</sup> Protected Disclosures Act No. 14 of 2014, Ireland (PDA). – <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/print.html> (23.03.2020).

<sup>40</sup> Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 176–177.

sellised töötajad, kes ei ole (veel) ühegi vilepuhumiseks mõeldud kanali kaudu teavitanud, kuid on jaganud oma muret näiteks kolleegi, ülemuse või personaliosakonna töötajaga. Selline käitumine ehk ametlikes kanalites teavitamise asemel enda lähedal seisvate inimestega rääkimine on väga tavapärane ja inimlik. Lisaks ei pruugi inimene teadvustada, et nii käitudes võib ta vilepuhujale mõeldud kaitsest ilma jääda.<sup>41</sup>

Ka käesoleva töö autor leiab, et on väga ebaõiglane jätta kaitseta töötajad, kes on oma murest teada andnud muul viisil kui ametliku teavituskanali kaudu. Ka selliseid töötajaid võidakse ebaõiglaselt kohelda, kui info nende plaanist rikkumisest teada anda tööandjani jõuab – näiteks võib tööandja soovida töötajast mingit muud põhjust ettekäändeks tuues lahti saada, et töötaja ei jõuaks mõnda ametlikku kanalit pidi rikkumisest teavitada, või kasutada töötaja vaigistamiseks muid meetmeid.

Riigisisiseses õiguses tuleb seega vilepuhujate defineerimisel lähtuda võimalikult laiast isikulisest kohaldamisalast, mida võib iseloomustada kui tööpõhist suhet nii era- kui avalikus sektoris<sup>42</sup>. Autor leiab, et kaitset tuleb laiendada ka neile töötajatele, kes ei ole veel ametlike kanalite kaudu teavitanud, kuid keda võidakse sellegipoolest vilepuhujaks pidada ja seetõttu ebaõiglaselt kohelda.

## 1.2. Rikkumise sisu

Nii nagu ei peaks vilepuhujale mõeldud kaitset saama igaks, kes julgeb suu lahti teha ja probleeme tõstatada, ei peaks kaitset saama ka igast pisiasjast teavitamine.

Teaduskirjanduses levinuima Neari ja Miceli 1985. aasta definitsiooni kohaselt on rikkumisest teavitamine olukord, kus varasem või praegune organisatsiooni liige avalikustab ebamoraalse või õigusvastase praktika, mis on tööandja kontrolli all<sup>43</sup>. Seega peetakse selle definitsiooni kohaselt rikkumist mingiks ebamoraalseks või õigusvastaseks tööandja kontrolli all olevaks praktikaks.

---

<sup>41</sup> Terracol 2019, lk 5–6.

<sup>42</sup> Kuna vilepuhujaid kaitsvate regulatsioonide isikuline kohaldamisala peab olema võimalikult lai ja hõlmama mitte ainult töötajaid, ei tohiks neid sätteid sisse kirjutada ainult tööseadustesse, sest see võib välistada nende inimeste kaitsmise, kes ei ole traditsioonilises töölepingulises suhtes, nt vabatahtlikud ja praktikandid. Eeskjuju tuleb võtta Eestist pika sammuga eespool olevatest riikidest – enamik parimaks peetavaid regulatsioone on kehtestatud eraldi seadusena, näiteks võib tuua Iirimaa, Ühendkuningriigi, Austraalia ja Uus-Meremaa vilepuhujate seadused. – Terracol 2018, lk 11; Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 26.

<sup>43</sup> Near, Miceli 1985, lk 4.

Erasektoris läbi viidud OECD uuringu kohaselt teavitatakse asutusesiseste teavituskanalite kaudu kõige rohkem pettusest (42%), töötervishoiu ja -ohutusreeglite rikkumistest (27%), tööõiguslikest rikkumistest (24%) ning andmekaitse ja privaatsusega seotud rikkumistest (22%). Majandus- ja finantsvaldkonnas teavitatakse kõige rohkem välismaisest altkäemaksust (22%) ning erasektori altkäemaksust ja konkurentsiga seotud rikkumistest (20%).<sup>44</sup> See uuring näitab, et teavitatakse eelkõige rasketest rikkumistest, mis võivad vastata isegi kuriteo või väärteo koosseisule.

Erinevates riikides kasutusel olevad vilepuhumise regulatsioonid saab selle järgi, kui laialt rikkumisi defineeritakse, jagada üldjoontes kolmeks. Üks võimalus on lähtuda detailsest definitsioonist, mis katab kõiki rikkumiste kategooriaid, millest teavitamine on kaitstud. Selle lähenemise riskiks on, et mõni oluline kategooria jäetakse kas kogemata või tahtlikult välja ning tekib lünk. Näiteks võib siin tuua Ühendkuningriigi regulatsiooni, kus on toodud ammendav nimekiri rikkumisi, millest teavitamine kaitse saab (PIDA art 43B). Ühendkuningriigi regulatsiooni analüüsinud T. Tiitsi hinnangul ei ole selline lähenemine kõige tõhusam, sest ammendavalt antud rikkumislükkide suur abstraktsiooniaste võib tekitada küsimusi, kas mõnda spetsiifilist rikkumist puudutav informatsioon ikkagi kvalifitseerub mõne nimetatud liigi alla või mitte, mistõttu võib tekkida oht, et rikkumisest teavitaja arvab ekslikult, et tema tehtud avalikustamine langeb õigusakti kaitsealasse<sup>45</sup>. Sellise olukorra vältimiseks soovitatakse luua laiad avalikustatava väärkäitumise kategooriad ning parimaks näiteks peetakse siin Iirimaa PDA-d<sup>46</sup>.

Teine võimalus ongi kasutada laia ja üldist definitsiooni, mille kohaselt saab kaitse teavitamine igasugusest avalikku huvi ohustavast või kahjustavast rikkumisest<sup>47</sup>. Avalikes huvides teavitamine tähendab sellise teo või tegevusetuse avalikustamist, mis kujutab endast ohtu või kahju avalikule huvile. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel on avalikes huvides teavitamist eriti rõhutatud ja kutsutud riike üles muutma paradigmat, et vilepuhumine pole mitte ebalojaalne käitumine, vaid demokraatliku vastutuse ilming.<sup>48</sup> Ka EL-i Kontrollikoda leiab oma direktiivi ettepaneku kohta antud arvamuses, et kaitse saamisel peab olema määravaks teguriks avalik huvi

---

<sup>44</sup> Corporate Governance and Business Integrity: A Stocktaking of Corporate Practices. – OECD 2015. – Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 121–122.

<sup>45</sup> Tiits, *Juridica* 2014, lk 451.

<sup>46</sup> Terracol 2018, lk 8.

<sup>47</sup> Terracol 2018, lk 8; Blueprint Principles for Whistleblower Protection. – Blueprint for Free Speech 2016, lk 3. – <https://blueprintforreespeech.net/en/blueprint-principles/> (06.04.2020).

<sup>48</sup> Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 6–7 ja 23–24.

rikkumisest teatamise käigus ilmnenu teabe vastu<sup>49</sup>. Positiivne on, et selline lähenemine nihutab fookuse vilepuhujalt avalikustamisele ja annab vilepuhumisele vastutustundliku kodanikukohuse täitmise kuvandi<sup>50</sup>.

Euroopas mõistetakse avaliku huvi all üldsuse või ühiskonna heaolu (ingl k *welfare, well-being, common good*). Riigisisese õiguse eesmärk on lihtsustada teavitamist väärkäitumisest või ohust avalikule huvile, sest selliste tegude ennetamine ja nende eest karistamine on avalikes huvides. Iga liikmesriik peab ise kindlaks määrama, mis avaliku huvi alla kuulub, kuid kindlasti on avalikes huvides teavitada seaduste ja inimõiguste, rahvatervise ja -ohutuse ning keskkonna-alastest rikkumistest.<sup>51</sup>

Avalikes huvides teavitamine on paindlik ja lai mõiste, mis katab küll palju olukordi, kuid on avatud tõlgendamisele, mille tagajärjeks võib olla teavitaja ebakindlus. Oluline on tähele panna, et inimesed, kes seaduse alusel kaitse peaksid saama, ei pruugi üldse aru saada, mida avalikes huvides teavitamine täpsemalt tähendab. Seetõttu soovitatakse liikmesriikidel selgelt kindlaks määrata, missugusest väärkäitumisest teavitamine kaitse saab, arvestades samas riiklikke eripärasid, nii et avalikkus saaks võimalikult täpselt aru, mis on kaetud ja mis mitte, ning inimesed saaksid teha sellest lähtuvalt teadliku otsuse.<sup>52</sup>

Iirimaa PDA-sse näiteks ei lisatud avaliku huvi kriteeriumit põhjusel, et on ebaõiglane oodata, et töötaja peaks igal juhtumil hindama, kas antud juhul on avalik huvi olemas või mitte. Leiti, et selliste takistuste seadmine ausa väärkäitumisest teavitaja teele annab hoopis hoolimatule tööandjale võimaluse teavitajat rünnata ja tekitab töötajale põhjuse tunda hirmu võimalike avalikustamise tagajärgede ees.<sup>53</sup>

On ka kolmas võimalus rikkumise defineerimiseks – Transparency International peab parimaks praktikaks kasutada segadefinitsiooni, mis hõlmab ühelt poolt igasuguse väärkäitumise ja teiselt

---

<sup>49</sup> Euroopa Liidu Kontrollikoja arvamus nr 4/2018 ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitse kohta (2018/C 405/01). – ELT C 405, lk 5.

<sup>50</sup> Terracol 2018, lk 10.

<sup>51</sup> Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 23–24.

<sup>52</sup> Terracol 2018, lk 8; Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 24–25.

<sup>53</sup> Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 175.

poolt potentsiaalse kahju avalikule huvile. Välistavaid või ammendavaid rikkumiste nimekirju tuleb nende soovitusel kohaselt igal juhul vältida.<sup>54</sup>

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv defineerib rikkumist kui tegevust või tegevusetust, mis on ebaseaduslik või vastuolus õigusnormide eesmärgiga (art 5 lg 1). Direktiivi sisulise kohaldamisalana on sõnastatud konkreetsed liidu õiguse valdkonnad, milles aset leidnud rikkumisest teavitamine kaitse saab. Kaitse tagatakse isikutele, kes teavitavad liidu õiguse rikkumistest riigihangete; finantsteenuste, -toodete ja -turgude ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise; tooteohutuse ja nõuetele vastavuse; transpordiohutuse; keskkonnakaitse; kiirguskaitse ja tuumaohutuse; toiduainete ja sööda ohutuse, loomatervise ja loomade heaolu; rahvatervise; tarbijakaitse; eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse ning võrgu- ja infosüsteemide turvalisuse valdkonnas; samuti liidu finantshuve kahjustavate rikkumiste ning siseturuga seotud rikkumiste valdkonnas (art 2 lg 1 p-d a–c). Direktiivi lisas on toodud nimekiri EL-i õigusaktidest, mis neid valdkondi puudutavad. Oluline on märkida, et direktiiviga ei piirata liikmesriikide pädevust laiendada liikmesriigi õiguse alusel kaitset valdkondadele või tegevustele, mis direktiivi kohaldamisalasse ei kuulu (art 2 lg 2). Lisaks hõlmab teave rikkumise kohta direktiivi kohaselt ka põhjendatud kahtlust tegeliku või potentsiaalse rikkumise kohta (art 5 lg 2).

Nagu näha, keskendub direktiiv raskematest liidu õiguse rikkumisest teavitajate kaitsele, kusjuures kaitse saamiseks piisab ka sellest, kui teavitajal on kahtlus, et rikkumine on toimunud või võib toimuda. Avalikust huvist direktiivi artiklites ei räägita, kuid põhjendustes (p 1) viidatakse sellele otsesõnu, öeldes, et avalikku huvi kahjustavast liidu õiguse rikkumisest teavitades on vilepuhujal tähtis roll selliste rikkumiste paljastamisel ja ärahoidmisel ning ühiskonna heaolu kaitsmisel. Seega on direktiivis igal juhul silmas peetud seda, et kaitse saab teavitamine sellistest rikkumistest, mis kujutavad endast kahju või ohtu avalikule huvile.

EL-i Kontrollikoda väljendas juba oma arvamuses direktiivi ettepaneku kohta muret direktiivi kohaldamisala keerukuse pärast. Kui liikmesriigid jätavad oma õiguses direktiivi kohaldamisala teistesse valdkondadesse vabatahtlikult laiendamata, peab vilepuhujal hakkama tegema keerulisi ekspertteadmisi nõudvaid hindamisi, et aru saada, kas rikkumine, millest ta teatada kavatseb, puudutab mõnd direktiivi lisas loetletud õigusakti, mis annab talle õiguse saada direktiivist ja

---

<sup>54</sup> Terracol 2018, lk 9; Terracol 2019, lk 4.

liikmesriigi ülevõtvatest õigusaktidest tulenevat kaitset. Selline keerukus vähendab võimalike vilepuhujate õiguskindlust ja võib panna nad rikkumisest teatamisest loobuma.<sup>55</sup>

Autor leiab, et EL-i Kontrollikoja arvamust tuleb Eestis direktiivi ülevõtmisel kindlasti arvesse võtta ning riigisisese õiguses arusaadavalt sätestada, millistest rikkumistest teavitamine kaitse saab. Nagu eespool selgitatud, peetakse rikkumise defineerimisel kõige olulisemaks mõisteks avalikku huvi<sup>56</sup>, mis tõstab vilepuhujat asemel fookusesse avalikustatava teabe ning annab vilepuhumisele vastutustundliku kodanikukohuse täitmise kuvandi. Kuna liikmesriikidel on lubatud direktiivi üle võttes kaaluda, kas ja mis ulatuses enda seaduses vilepuhujate kaitse kohaldamisala direktiiviga sätestatust laiendada, tuleb autori arvates rikkumine defineerida võimalikult laialt – kattes kõik nii riigisisese kui EL-i õiguse rikkumised kui ka avalikku huvi ohustavad või kahjustavad rikkumised. Mõistlik on lisada seadusesse ka lahtine näitlikustav nimekiri, millistest rikkumistest teavitamine kaitse saab. See annab teavitajale parema arusaamise selle kohta, kas tema poolt teavitatav rikkumine on seaduse sisulise kohaldamisalaga hõlmatud või mitte.

### **1.3. Vilepuhumine kui õigus sõnavabadusele**

#### **1.3.1. Vilepuhujate sõnavabaduse kaitse aluspõhimõtted**

Kui Ameerika Ühendriikides on vilepuhujaid kaitsvate regulatsioonide loomisel pikk ajalugu ja juba eelmise sajandi lõpus oli pea kõikides riigi raha kasutamist reguleerivates seadustes vilepuhumise sätted sees<sup>57</sup>, siis EL-is oli näiteks veel 2013. aastal vaid neljas liikmesriigis olemas põhjalikum riigisisene regulatsioon – Luksemburgis, Rumeenias, Sloveenias ja Ühendkuningriigis<sup>58</sup>. Üheks põhjuseks, miks see valdkond on Euroopas Ameerika Ühendriikidega

---

<sup>55</sup> Euroopa Liidu Kontrollikoja arvamus 2018, lk 3.

<sup>56</sup> Näiteks Ühendkuningriigi Public Interest Disclosure Act, Lõuna-Korea Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers ja Austraalia Public Interest Disclosure Act viitavad avaliku huvi olulisusele juba oma pealkirjas.

<sup>57</sup> Guyer, T. M., Peterson, N. F. The Current State of Whistleblower Law in Europe: A Report by the Government Accountability Project 2013, lk 7. – <https://www.whistleblower.org/wp-content/uploads/2017/11/ABA-Rome-Paper-by-Thad-Guyer-FINAL-04-28-2013-proofed-by-NP-with-logo.pdf> (10.04.2020).

<sup>58</sup> Worth, M. Whistleblowing in Europe. Legal Protections for Whistleblowers in the EU. – Transparency International 2013, lk 5. – [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistleblowers\\_in\\_the\\_eu](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu) (05.04.2020).



võrreldes oluliselt aeglasemalt arenenud, on õiguskultuuriline erinevus töölepingu ülesütlemise põhimõtetes. Ameerika Ühendriikides kehtib *at will* režiim, mis ei eelda töölepingu ülesütlemise põhjendamist. Euroopa õiguskultuur nõuab aga töölepingu ülesütlemiseks mõjuva põhjuse olemasolu. Kuna vilepuhumisega ei kaasne üldjuhul teavitajapoolset väärkäitumist, ei esine ka vilepuhuja vallandamiseks mõjuvat põhjust, mistõttu Euroopa õiguskultuur kaitseb vilepuhujaid vähemalt ebaõiglase töölepingu ülesütlemise eest juba olemuslikult.<sup>59</sup> See ei tähenda aga, et vilepuhujad paremat kaitset ei vaja. Tööandja saab rikkumisest teavitajat ka muul moel taga kiusata ning turvaliseks teavitamiseks on tarvis luua vastavad tingimused.

Samal ajal kui enamikes Euroopa riikides ei olnud veel rikkumisest teavitajatele loodud usaldusväärset ja efektiivset kaitset, püüdis EIK seda olukorda parandada, tõlgendades avalikes huvides rikkumisest teavitamist sõnavabaduse vormina, mis on tagatud EIÕK artikliga 10.<sup>60</sup> Õigus sõnavabadusele kätkeb endas vabadust oma arvamusele ning vabadust saada ja levitada teavet ja mõtteid ilma ametivõimude sekkumiseta ja sõltumata riigipiiridest (EIÕK art 10 lg 1). Formaalsused, tingimused, piirangud või karistused peavad olema õigustatud (art 10 lg 2). Eesti on alates 1996. aastast EIÕK liikmesriik, mis tähendab, et ka Eestis on rikkumisest teavitamine kui üks sõnavabaduse vorm EIÕK artikli 10 raames kaitstud.

2008. aastal tehtud *Guja*<sup>61</sup> vs *Moldova*<sup>62</sup> otsuses pidas EIK ametniku vallandamist põhjusel, et ta lekitas oma organisatsioonis toimunud rikkumise kohta meediale informatsiooni, ebaseaduslikuks sõnavabaduse piiramiseks. See oli 2008. aastal esimene kohtuotsus, milles EIK vilepuhuja kaitset käsitles ja mis oli ülioluline samm vilepuhujate kaitse raamistiku arengus Euroopas<sup>63</sup>. Sellele EIK poolt vilepuhujatele antud lisakaitsegarantiile järgnes 2014. aastal juba Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus, kus tunnustati rikkumisest teavitajate rolli ja panust läbipaistvuse ja demokraatliku vastutuse tugevdamisel<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> Guyer, Peterson 2013, lk 7.

<sup>60</sup> Voorhoof 2015, lk 126.

<sup>61</sup> Guja oli Moldova peaprokuratuuri meediaosakonna juhataja, kes lekitas ajakirjandusele teavet Moldova parlamendi asejuhataja mõjutustegevuse kohta peaprokuröri suhtes seoses politsei ebakohase käitumisega. Guja vallandati ja tal ei õnnestunud riigisisestes kohtutes saavutada tööle ennistamist. – Rainey, B., Wicks, E., Ovey, C. Jacobs, White, and Ovey: *The European Convention on Human Rights*. 7th Edition. – Oxford University Press 2017, lk 508.

<sup>62</sup> EIKo 14277/04, 12.02.2008, *Guja vs Moldova*.

<sup>63</sup> Vandendriessche 2018, lk 484.

<sup>64</sup> Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 5.

*Guja vs Moldova* kaasus oli ainulaadne selle poolest, et käsitles sõnavabadust poliitilise korrupsiooni kontekstis. Kohus märkis, et väärkäitumisest teavitamist tuleb kaitsta olukorras, kus riigiteenistuja on ainus inimene, kes on rikkumisest teadlik ja saab selle paljastada. Siiski – arvestades, et riigiteenistujal on kaalutus- ja konfidentsiaalsuskohustus, leidis kohus, et töötaja peab tavaolukorras esmalt informeerima oma ülemust. Info avalikustamine või meediale lekitamine on lubatud viimase abinõuna. Seetõttu pidas EIK oluliseks *Guja vs Moldova* otsuses analüüsida, kas väärkäitumisest teavitamine oleks pidanud antud juhul toimuma meedia poole pöördumise asemel asutusesiseselt.<sup>65</sup>

EIK sõnastas *Guja vs Moldova* otsuses kuus kriteeriumit, mille alusel hindas, kas sekkumine isiku sõnavabadusse oli vajalik: (1) kas rikkumisest teavitamiseks on organisatsioonis kättesaadavad sisemised teavitamise kanalid ja protseduurid; (2) kas avalikustatud teave on avalikes huvides; (3) kas avalikustatud teave on autentne; (4) milline on tasakaal avaliku huvi ning tööandja reputatsioonile ja ärihuvidele tekitatava kahju vahel; (5) kas teavitaja tegutses heas usus; (6) kas teavitaja vastu rakendatud sanktsioon on proportsionaalne sanktsiooniga saavutatava sõnavabaduse piiramisega<sup>66</sup>.

Päras *Guja vs Moldova* kaasust rakendas ja täpsustas EIK sõnastatud kuut kriteeriumit veel mitmes kohtuasjas. Näiteks leidis kohus kohtuasjas *Bucur and Toma vs Romania*<sup>67</sup>, et avalikes huvides on õigustatud ka väga salajaste dokumentide avalikustamine. Kohtuasjas *Heinisch vs Germany*<sup>68</sup> leidis EIK, et samad kuus kriteeriumit kehtivad nii avalikus kui erasektoris aset leidnud teavitaja sõnavabaduse piiramise hindamisel. Teavitaja vastu rakendatud sanktsiooni ja selle sanktsiooniga saavutatava sõnavabaduse piiramise proportsionaalsuse kohta leidis kohus, et riiklikus tervishoiuasutuses aset leidnud rikkumised on avaliku huvi mõttes nii olulised, et nende avalikustamine kaalub üles tööandja reputatsioonile ja ärihuvidele tekitatava kahju.<sup>69</sup>

Kohtuasjas *Frankovicz vs Poland*<sup>70</sup> tuvastas kohus EIÕK art 10 rikkumise, kui distsiplinaarkaristus määrati arstile, kes kirjutas patsiendi tervisearuandesse negatiivseid kommentaare patsiendi ravi kohta ühes konkreetses haiglas. Aruande kirjutamine ei olnud kohtu hinnangul mitte isiklik rünnak

---

<sup>65</sup> Voorhoof 2015, lk 126–127.

<sup>66</sup> *Guja vs Moldova*, p-d 80–96.

<sup>67</sup> EIKo 40238/02, 08.01.2013, *Bucur and Toma vs Romania*.

<sup>68</sup> EIKo 28274/08, 21.07.2011, *Heinisch vs Germany*.

<sup>69</sup> Vandendriessche 2018, lk 485; *Heinisch vs Germany*, p-d 93–95.

<sup>70</sup> EIKo 53025/99, 16.12.2008, *Frankovicz vs Poland*.

kolleegi vastu, vaid käsitles patsiendi ravimist teise arsti poolt, mistõttu oli see seotud avaliku huviga. Seetõttu ei olnud distsiplinaarkaristusena tehtud noomitus demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja kohus käsitles seda kui arsti sõnavabaduse piiramist.<sup>71</sup>

Ka rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv tugineb EIK sõnavabadust käsitlevale kohtupraktikale ja selle põhjal antud Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel välja töötatud põhimõtetele, tunnustades, et isikud, kes annavad tööalase tegevuse kontekstis saadud teavet avalikule huvile tekitatud ohtude või kahju kohta, kasutavad oma sõnavabadust (direktiivi põhjenduste p 31).

Peale selle, et Eestis on EIÕK liikmesriigina rikkumisest teavitamine kui sõnavabaduse vorm EIÕK artikli 10 alusel kaitstud, sätestab ka põhiseadus (PS)<sup>72</sup>, kui formaalselt EIÕK-st ehk rahvusvahelisest lepingust riigisisese õigusnormi hierarhias kõrgemal asuv õigusakt igaühe õiguse vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil (PS § 45), mis on kokku võetav üldmõistena „sõna- ehk väljendusvabadus“<sup>73</sup>. Väljendusvabadus kui üks kesksemaid vabadusõigusi hõlmab igasugust informatiivse tähendusega eneseväljendust ning eeldab riigi kohustust rakendada meetmeid selleks, et sõnavabadust saaks vabalt ja põhjendamatute takistusteta kasutada<sup>74</sup>. Väljendusvabaduse kaitse ei laiene üksnes heasoovliku eesmärgiga antud informatsioonile, vaid ka sellisele eneseväljendusele, mis ründab, šokeerib ja häirib riiki või mõnda selle sektorit<sup>75</sup>.

Kokkuvõttes on EIK praktika mänginud vilepuhujate õiguste kaitse kujunemisel ja tugevdamisel Euroopas olulist rolli. Kohus tõlgendas avalikes huvides rikkumisest teavitamist EIÕK artikliga 10 tagatud sõnavabaduse vormina ning sõnastas olulised kriteeriumid, millel tugineb muuhulgas ka rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv. On väga oluline, et nii teavitajad kui ka tööandjad ning avalikkus mõistaksid ja tunnustaksid vilepuhumist kui sõnavabaduse väljendust, mille toetamine on demokraatlikes ühiskondades nende demokraatlikena säilimise jaoks hädavajalik.

---

<sup>71</sup> Voorhoof 2015, lk 130.

<sup>72</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>73</sup> Maruste, R., Turk, K. Põhiseaduse § 45 kommentaar, kumm 1 ja 4. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiendatud väljaanne. – Tallinn: Juura 2017.

<sup>74</sup> Maruste, R., Turk, K. Põhiseaduse § 45 kommentaar, kumm 6, 8 ja 10.

<sup>75</sup> EIKo 5493/72, 07.12.1976, *Handyside vs The United Kingdom*, p 49; Maruste, R., Turk, K. Põhiseaduse § 45 kommentaar, kumm 11.

### 1.3.2. Vilepuhujja sõnavabadus vs saladuse hoidmise kohustus

Niisiis on vilepuhujal õigus sõnavabadusele ja vilepuhumise eesmärk on avaldada avalikus huvis olevat teavet oma tööandja juures nähtud või kogetud rikkumiste kohta. Samas on tööandjal õigus määrata, et teatud teabe, näiteks tootmis- ja ärisaladuse osas kehtib töötajal saladuse hoidmise kohustus. Kui nüüd töötaja avastab mõne oma tööandja tootmis- ja ärisaladuse kaitsealasse kuuluva rikkumise, tähendaks sellest teavitamine töölepingus kokku lepitud saladuse hoidmise ja lojaalsuskohustuse rikkumist. Vilepuhujaja on seega ühelt poolt justkui kangelane, kes paljastab ebaseaduslikke tegusid, ja teiselt poolt reetur, kes avaldab tööandja jaoks konfidentsiaalset informatsiooni ja praktikaid. Kui vilepuhujat peetakse reeturiks, võib ta kergesti sattuda kättemaksu ja diskrimineerimise ohvriks. Kangelasena saab ta aga propageerida avaliku elu ja asutuste kõrget moraali ja standardeid.<sup>76</sup>

Järelikult võib töötaja sattuda olukorda, kus ta on saanud teada mõnest olulisest rikkumisest tööandja juures, kuid kuna tema töölepingus on kokku lepitud saladuse hoidmise kohustuses, ei saa või ei julge ta rikkumisest teavitada. See puudutab eelkõige asutusevälist teavitamist, sest asutuse sees teavitades töötaja eeldatavasti saladuse hoidmise kohustust ei riku. Ka Eesti töölepingu seadus (TLS)<sup>77</sup> sätestab tööandja õiguse määrata, millise teabe osas kehtib töötajal saladuse hoidmise kohustus töölepingu kehtivuse ajal ja pärast töösuhte lõppu (TLS § 22 lg 1). Tööandja ja töötaja võivad kokku leppida ka leppetrahvis saladuse hoidmise kohustuse rikkumise puhuks (TLS § 22 lg 2).

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiivis on selle peale mõeldud, et inimesed vajavad konkreetset õiguskaitset, kui nad on rikkumisest teada saanud oma tööalase tegevuse kaudu, mistõttu neid ähvardavad survemeetmed konfidentsiaalsus- või lojaalsuskohustuse rikkumise eest, seda enam, et teavitaja on tööandjaga võrreldes nõrgemas positsioonis (direktiivi põhjenduste p 36). Seega kui teavitamine on direktiiviga kooskõlas, ei käsitata teavitamist ühegi piirangu rikkumisena ning teavitajad ei kannu teavitamisega seoses mingit vastutust, tingimusel, et neil oli põhjendatult alust arvata, et teavitamine või teabe üldsusele avalikustamine oli vajalik rikkumise paljastamiseks (art 21 lg 2). See tähendab, et lepingutes sisalduvatele lojaalsussätetele või konfidentsiaalsuse või mitteavaldamise kokkulepetele ei saa tugineda, et takistada rikkumisest teavitamist, keelata neile

---

<sup>76</sup> Latimer, P., Brown, A. J. Whistleblower Laws: International Best Practice. – University of New South Wales Law Journal 2008/31 (3), lk 768–769.

<sup>77</sup> Töölepingu seadus. – RT I, 19.03.2019, 94.

kaitse või karistada rikkumisest teavitavaid isikuid teavitamise eest, kui selliste sätete ja kokkulepete kohaldamisalasse kuuluva teabe edastamine on vajalik rikkumise paljastamiseks (direktiivi põhjenduste p 91).

Üks võimalus tööandja saladuse hoidmise kohustuse ja vilepuhuja õiguste kaitsmise konflikti vältimiseks ning direktiivis sätestatud kaitse tagamiseks on viia riigisisesele õigussisse regulatsioon, mis keelab tööandjatel töölepingutesse ja muudesse tööalastesse kokkulepetesse lisada n-õ vaigistamissätteid<sup>78</sup>, mis võivad keelata töötajatel asutuseväliselt pädevatele asutustele tööandja juures toimunud väärkäitumisest teavitada.<sup>79</sup> Vaigistamissätteid on kolme tüüpi. Esiteks sellised, mis kohustavad töötajaid kõigepealt teavitama rikkumisest asutuse sees. Teiseks sellised, mis nõuavad, et töötaja loobuks igasugusest vilepühumise tulemusel saadavast rahalisest hüvitisest. Ja kolmandaks sellised, mille kohaselt rikub vilepuhuja teavitamisega oma töölepingus olevat konfidentsiaalsuskokkulepet.<sup>80</sup> Selline vaigistamiskokkulepete sõlmimise eest kaitsev säte on olemas näiteks Ühendkuningriigi PIDA-s (art 43J)<sup>81</sup>. Heade näidetena tuuakse selles osas esile ka Irimaa, Malta ja Zambia regulatsioone<sup>82</sup>.

Eestis tuleneb TLS-is sätestatud saladuse hoidmise kohustus võlaõigusseaduse (VÕS)<sup>83</sup> §-st 625, milles kohaselt ei ole töötajal saladuse hoidmise kohustust juhul, kui ta on avalikustamiseks kohustatud seadusest tulenevalt (VÕS § 625 lg 1 ls 2). Seadusest tulenevaks kohustuseks on näiteks õigusrikkumisest teatamine<sup>84</sup>. Tulenevalt seadusest on kohustus saladusi avaldada näiteks uurijale, prokurörile, kohtule ning Maksu- ja Tolliametile vastavate menetluste raames<sup>85</sup>.

---

<sup>78</sup> Inglise keeles *gag clauses*, mida näiteks T. Tiits on oma magistritöös tõlkinud ka kui *suukorvistavad tingimused*. – Tiits 2014, lk 20.

<sup>79</sup> Whistleblower Protections: A Guide. – IBA 2018, lk 17; Devine, T., Walden S. International Best Practices For Whistleblower Policies. Government Accountability Project. Washington 2015, lk 6. – <https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2017/09/Recomendaciones-GAP.pdf> (05.04.2020); Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 30; Terracol 2018, lk 24; Blueprint Principles for Whistleblower Protection. – Blueprint for Free Speech 2016, lk 6.

<sup>80</sup> Chalouat, I., Carrión-Crespo, C., Licata, M. Law and practice on protecting whistle-blowers in the public and financial services sectors. – Geneva: International Labour Office 2019, lk 3. – [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/publication/wcms\\_718048.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_718048.pdf) (06.04.2020).

<sup>81</sup> *Any provision in an agreement to which this section applies is void in so far as it purports to preclude the worker from making a protected disclosure.* (Lepingu säte, mis välistab töötaja õiguse teha kaitstud avalikustamine, on tühine. – Autori tõlge.)

<sup>82</sup> Terracol 2018, lk 24–25.

<sup>83</sup> Võlaõigusseadus. – RT I, 08.01.2020, 10.

<sup>84</sup> Käärats, E. jt. Töölepingu seaduse selgitused. – Tallinn: Juura 2013, § 22 p 6, lk 57.

<sup>85</sup> Varul, P. Võlaõigusseaduse § 625 kommentaar, komm 3.3. – Varul, P. jt. Võlaõigusseadus III. 8. ja 10. osa. Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Juura 2009.

Kahjuks ei ole ei VÕS-is ega TLS-is ega nende seaduste kommentaarides täpsustatud, millistest õigusrikkumisest teavitamisel töötajal saladuse hoidmise kohustust ei ole. Ilmselt saab siia hulka arvata kõik väär- ja kuriteod, kuid kaheldav on, kas ka näiteks ebamoraalsed teod, millest teavitamine võiks samuti lubatav olla. Seetõttu tuleb kehtestada rikkumisest teavitamise puhuks eriregulatsioon, mis keelab tööandjatel töölepingutesse ja muudesse töösuhetega seotud kokkulepetesse lisada vaigistamissätteid ning ütleb, et sellised sätted on igal juhul tühised. Nii on vilepuhujal võimalik saladuse hoidmise kohustuse rikkumist kartmata teavitada ka muudest avaliku huvi seisukohast olulistest rikkumistest, mitte ainult õigusrikkumistest.

Seega kaitseb ka Eesti saladuse hoidmise kohustuse regulatsioon põhimõtteliselt töösuhete raames avastatud rikkumisest teavitajat, kuid vaigistamissätete töölepingusse lisamise keeld ja samuti selle keelu rikkumise tagajärg peavad seaduses selgelt kirjas olema, mitte olema tuletatavad tõlgendamise teel.

## 2. Teavituskanalite loomine

### 2.1. Teavitamise julgustamine

Tööandjad võivad karta, et kui nad julgustavad oma töötajaid rikkumistest teada andma, tabab neid teavituste laviin, millega tegelemine võtab tohutult aega ja ressursi. Uuringud näitavad, et selliseks hirmuks ei ole alust. 2011. aastal avaldatud Norra töötajaid hõlmanud uuringust selgus, et isegi kui vastavad kanalid on loodud, teavitab rikkumistest vaid suhteliselt väike arv töötajaid – selle uuringu järgi vaid 12%<sup>86</sup>. Korruptsioonist teatab Eurobaromeetri 2017. aasta uuringu kohaselt vaid 18% sellega kokku puutunud eurooplastest<sup>87</sup>.

Ka Eestis justiitsministeeriumi poolt läbi viidud korruptsiooniuuringute kohaselt ei ole korruptsioonist teavitamine levinud praktika. 2010. aasta uuringu kohaselt ei rääkinud 45% elanikest korruptsiooniga kokku puutudes sellest kellelegi, 16% rääkis lähedastele, sõpradele või kolleegidele ning 1% teatas õiguskaitseorganitele. Õiguskaitset teavitanud ametnikke oli 13%, samal ajal kui teiste puhul ei ületanud see 1%.<sup>88</sup> 2016. aasta kohta tehtud uuringust selgus, et võrreldes 6 aasta taguse ajaga oli veelgi kasvanud nende inimeste hulk, kes ei tee korruptsiooniga kokku puutudes midagi – 51% elanikest ja 28% ettevõtjatest ei rääkinud juhtumist kellelegi. 15% ettevõtjatest ja 20% elanikest rääkisid sõpradele või kolleegidele, õiguskaitsete teatas vaevalt 1% vastajatest, nii nagu kuus aastat varemgi.<sup>89</sup>

Vilepuhumise soodustamine aitab aga riikidel kokku hoida suurel hulgal raha. EL-is riigihangete valdkonnas tehtud uuringu kohaselt on vilepuhumise süsteemi loomise ja käigushoidmise kulu oluliselt väiksem kui sellest saadav potentsiaalne kasu. Näiteks ainuüksi riigihangete valdkonnas toob Hollandis iga vilepuhumise soodustamiseks kulutatud euro 22–36 eurot kasu, Rumeenias toob iga euro lausa 319–532 eurot kasu. Kokku on EL-is efektiivse vilepuhujate kaitsmise süsteemi abil hinnanguliselt võimalik ainuüksi riigihangete valdkonnas kokku hoida aastas 5,8–9,6 miljardit

---

<sup>86</sup> Bjørkelo, B. jt. Silence is golden? Characteristics and experiences of self-reported whistleblowers. – European Journal of Work and Organizational Psychology 2011/20 (2), lk 232.

<sup>87</sup> Special Eurobarometer 470: Corruption. – European Union 2017, lk 6. – [https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2176\\_88\\_2\\_470\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG) (10.04.2020).

<sup>88</sup> Sööt, M., Vajakas, K. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010. – Justiitsministeerium 2010, lk 52–53. – [https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioon\\_eestis\\_kolme\\_sihtru\\_hma\\_uuring\\_2010\\_justiitsministeerium\\_ja\\_tartu\\_ulikool.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioon_eestis_kolme_sihtru_hma_uuring_2010_justiitsministeerium_ja_tartu_ulikool.pdf) (05.04.2020).

<sup>89</sup> Sööt, M. Korruptsioon Eestis 2016. Kolme sihtrühma uuring: elanike, ettevõtjate ja avaliku sektori töötajate korruptsiooniküsitluse tulemused. – Justiitsministeerium 2017, lk 37. – [https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooniuuring\\_loplik.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooniuuring_loplik.pdf) (05.04.2020).

eurot.<sup>90</sup> Uuringud näitavad ka, et kui tööandja pingutab selle nimel, et töötajad saaksid kergesti murettekitavatest asjaoludest teada anda, usaldab nii personal kui ka avalikkus organisatsiooni rohkem, lisaks suudab organisatsioon pakkuda kvaliteetsemat teenust.<sup>91</sup>

Otsust, kas teavitada või mitte, mõjutavad töötaja jaoks ühelt poolt kättemaksuhirm ja teiselt poolt lootus tööandja toele ja asutuse juhtimise viis. Teavitamise kanali valikut mõjutab see, kas teavitaja kardab pigem teavitamisega kaasnevaid mitteametlikke kolleegide poolseid või ametlikke tööandja poolseid sanktsioone.<sup>92</sup>

Tööandjatel võib olla ka hirm sattuda rikkumiste avalikustamise järel avalikkuse järelevalve ja surve alla. Oluline on aga tähele panna, et enamik töötajaid teavitab eelkõige asutusesiseste kanalite kaudu ja rikkumisest teavitamine on suhteliselt edukas väärkäitumise vähendamise või lõpetamise meede, mis lõppkokkuvõttes toob organisatsioonile igal juhul kasu<sup>93</sup>. Näiteks selgus Ameerika Ühendriikides läbi viidud uuringust, et 27% asutusesisestest teavitajatest ja 44% asutusevälistest teavitajatest tundis, et nende vilepuhumise tulemusel muutis tööandja oma praktikat<sup>94</sup>. Seega julgustades töötajaid rikkumisest asutuse sees teada andma, saab väärkäitumisega operatiivselt tegeleda ning probleemi eskaleerumist kontrolli all hoida.

Kuigi väärkäitumisest teavitamine toob organisatsioonile kasu, sest võimaldab rikkumistele reageerida ja need lõpetada, siis nagu öeldud, peab teavitaja sageli seisma silmitsi mitmesuguste ebaõiglaste tagajärgedega. Teavitamise julgustamise kontekstis on eriti oluline, et tööandjad tagaksid teavitajale igakülgse kaitse, sest see annab nii teavitajale endale kui tema kolleegidele julguse ka edaspidi olulistest rikkumistest teada anda.

Eestis tuleb süsteemselt tegeleda ka vilepuhumise negatiivse kuvandi kummutamisega. Negatiivsele kuvandile viitavad ainuüksi sellised vilepuhuja kohta kasutatavad sõnad nagu *koputaja*, *nuhk* ja *pealekaebaja*, mis on selgelt nõukogude aja taak ega peegelda demokraatliku

---

<sup>90</sup> McGuinn, J., Rossi, L., Fernandes, M. Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement. Final report. – European Commission 2017, lk 38 ja 50–51. – <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-38082319> (05.04.2020).

<sup>91</sup> Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons. – United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) 2015, lk 33. – [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf) (04.04.2020).

<sup>92</sup> Johannsen, L., Pedersen, K. H. Tell-tale tit: retaliation on whistleblowers in public administration. – Crime Law and Social Change 2019/5, lk 3.

<sup>93</sup> Bjørkelo jt 2011, lk 232.

<sup>94</sup> Rothschild, J., Miethe, T. D. Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation. The Battle to Control Information About Organization Corruption. – Work and Occupations 1999/26, lk 126.



ühiskonna põhimõtteid. Selline kuvand tuleneb T. Tiitsi hinnangul eelkõige teadmatusest – inimesed ei tea rikkumisest teavitamise tegelikke eesmärke ja selle positiivseid järelmeid, mistõttu tuleb Eestis riiklikul tasandil avalikkust, eelkõige töötajaid ja tööandjaid, laiaulatuslikult ja sihipäraselt rikkumisest teavitamise olemusest ja positiivsetest järelmitest informeerida ning rõhutada, kuidas rikkumisest teavitamise abil on võimalik ise aidata kaasa korruptsiooni tõkestamisele ning muude rikkumiste ja ohtude kõrvaldamisele.<sup>95</sup>

Seega peavad liikmesriigid tegema kindlasti enam, kui vastu võtma regulatsioonid, mis kohustaksid tööandjaid asutusesiseseid rikkumisest teavitamise kanaleid looma. Siia juurde käib ka pidev teavitustöö, et tööandjad mõistaksid vilepuhaja kaitsmise olulisust ja kasu, mida asutusesiseste teavituskanalite loomine pikas perspektiivis toob – hoolimata selle rakendamise ja käigus hoidmise kuludest. Tööandjatele tuleb tutvustada näiteks uuringuid, mis näitavad vilepuhumise soodustamisest tõusvat kasu ehk head juhtimisstiili ja väärkäitumiste varast avastamist. Samuti peab olema tööandjatele arusaadav, et nende töötajad võivad asutusesisese vastava kanali puudumisel pöörduda riiklike pädevate asutuste poole ning takistades oma töötajaid rikkumistest teada andma, peavad tööandjad selle eest vastutama.<sup>96</sup>

Veelgi suurem töö tuleb ära teha tööandjatel endil. Kindlasti ei piisa ainult teavituskanalite loomisest, sest neist pole kasu, kui töötajad neist midagi ei tea või neid kasutada ei oska. Oluline on luua vastavad juhendid ja protseduurid ning teavitada töötajaid neist asutusesiseste infokanalite kaudu. Lisaks tuleb tagada teavituste vastuvõtmise ja menetlemisega tegelevate töötajate väljaõpe ja koolitamine, samuti igasugused analüüsid, mis aitavad leida kitsaskohti ning süsteemi parandada. Oma töötajate harimine vilepuhumise vajalikkuse alal on väga oluline, sest annab töötajatele info kõikide olemasolevate teavitusviiside kohta ning signaali, et asutus toetab ja julgustab vilepuhumist<sup>97</sup>. Oluline on viia töötajateni teadmine, et rikkumistest teavitamine ei ole mitte nende õigus, vaid kohustus<sup>98</sup>.

Niisiis ei ole vilepuhumine uuringute kohaselt kuigi levinud tegevus, kuid ometi aitaks see kokku hoida tohutul hulgal raha ja tooks ka muus mõttes organisatsioonile kasu. Seetõttu on töötajate

---

<sup>95</sup> Tiits, *Juridica* 2014, lk 446.

<sup>96</sup> Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 33.

<sup>97</sup> Jeon 2017, lk 159.

<sup>98</sup> Roberts, P., Brown, A. J., Olsen, J. Whistling while they work: a good-practice guide for managing internal reporting of wrongdoing in public sector organisations. – ANU E Press 2011, lk 13 ja 26.

julgustamine väärkäitumist märkama ja sellest teada andma ning vilepuhumise negatiivse kuvandi kummutamine igal juhul tööandja huvides. Töötajatele tuleb aga „vastutasuks“ garanteerida kaitse igasuguste ebaõiglaste tagajärgede eest.

## 2.2. Asutusesisene teavitamine

### 2.2.1. Teavituskanalite sisseseadmine

Asutusesiseste teavituskanalite kaudu rikkumisest teavitamine peab olema töötaja jaoks lihtne ja esmane valik, sest just tööandjal on oma organisatsiooni sees toimunud rikkumise uurimiseks ja lahendamiseks kõige paremad võimalused. Ka teaduskirjanduses on valitsevaks arvamuseks, et väärkäitumisest tuleb teada anda asutusesiselt<sup>99</sup>. Asutusesisese teavitamise kasuks räägib ka see, et teavitaja tagakiusamise oht on just asutusevälise teavitamise puhul suurem<sup>100</sup>. Lisaks on asutusesisese teavitamise tee valinud töötajad oma tööandjale lojaalsemad, olles tõenäoliselt töötanud organisatsiooni heaks juba pikka aega, ja tõenäoliselt paljastavad nad informatsiooni, mida juhtkond ei teadnud, aga millega on hädavajalik tegeleda<sup>101</sup>. Sisemise teavituskanali olemasoluga annab organisatsioon nii võimalikele rikkujatele kui ka vilepuhujatele märku, et on pühendunud tõsise väärkäitumise ennetamisele<sup>102</sup>. Seega on palju põhjuseid, miks tööandjad peavad pingutama selle nimel, et töötajad valiksid asutusevälise teavitamise asemel asutusesisese teavitamise.

Efektiivse asutusesisese teavitussüsteemi vajalikkuse kohta on heaks näiteks 2019. aastal Tallinna Tehnikaülikooli vilepuhuja kaudu meediasse jõudnud kaasus, kus väärkäitumisest teavitajat ei võetud asutuse sees tõsiselt ning tõstatatud probleemiga ei tegeletud. Positiivne on, et ülikool õppis

---

<sup>99</sup> Vt nt Chen, C. P., Lai, C. T. To blow or not to blow the whistle: The effects of potential harm, social pressure and organisational commitment on whistleblowing intention and behaviour. – *Business Ethics, A European Review* 2014/23 (3), lk 331; Culiberg, Mihelič 2017, lk 798 ja 800; Jeon, S. H. Where to report wrongdoings? Exploring the determinants of internal versus external whistleblowing. – *International Review of Public Administration* 2017/22, lk 167; Berry, B. Organizational culture: A framework and strategies for facilitating employee whistleblowing. – *Employee Responsibilities and Rights Journal* 2004/16 (1), lk 10.

<sup>100</sup> Vt nt Johannsen, Pedersen 2019, lk 4; Rothschild, Miethe 1999, lk 120.

<sup>101</sup> Dworkin, T. M., Baucus, M. S. Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes. – *Journal of Business Ethics* 1998/17, lk 1297.

<sup>102</sup> Liyanarachchi, G., Newdick, C. The Impact of Moral Reasoning and Retaliation on Whistle-Blowing: New Zealand evidence. – *Journal of Business Ethics* 2009/89 (1), lk 47; Culiberg, Mihelič 2017, lk 800.

sellest juhtumist kiiresti ja juba paar nädalat pärast juhtumi meedias avalikustamist palus rektor ülikooli administratsioonidirektoril korraldada ülikoolis vihjeliini avamine<sup>103</sup>.

Arvukad uuringud on näidanud, et enamik vilepuhujaid eelistabki asutusesisest teavituskanalit. Näiteks Ameerika Ühendriikides erasektoris tehtud uuringu kohaselt teavitas ainult üks kuuest vilepuhujast (18%) asutuseväliselt, neist omakorda 84% teavitas asutuseväliselt pärast seda, kui oli esmalt püüdnud teavitada asutuse sees. Pooled asutusevälistest teavitajatest teavitasid hiljem ka asutusesiselt. Ainult 2% töötajatest pöördus asutusest väljapoole ega teavitanud oma tööandjat väärkäitumisest üldse.<sup>104</sup> Ühendkuningriigis tehtud uuring näitas, et 91% vilepuhujaid teavitas esimesel katsel, 73% teisel katsel ja 60% kolmandal katsel asutusesiselt. Mida pikemaks venib teavitamise teekond, seda tõenäolisemaks muutub asutuseväline teavitamine.<sup>105</sup> Austraalias avalikus sektoris läbi viidud uurimusest selgus, et lausa 97% vilepuhujaid kasutas asutusesisest kanalit<sup>106</sup>. Iirimaa uuringu kohaselt soovib 90% vastajaid teavitada asutuse sees oma otsest või järgmise astme juhti või juhatuse liiget<sup>107</sup>.

On oluline, et asutusesiselt on rikkumistest võimalik teada anda mitmel eri viisil ja erinevatele inimestele, et vilepuhujaja saaks valida just konkreetse juhul kõige sobivama kanali. Näiteks võib olla sisse seatud üks konkreetne asutusesisene teavitamiskanal, kuid kui avalikustatav informatsioon puudutab mõnd kõrgema juhtkonna liiget, on võimalus teavitada ka anonüümselt. Kui kirjeldatud alternatiivsed asutusesisesed teavitamisvahendid ei ole kättesaadavad või sobivad, on teavitajal veel võimalik pöörduda asutusevälise kanali poole. Viimane võib olla teavitaja jaoks ka kohe eelistatuim variant, kuid ei tohiks olla ainus võimalus.<sup>108</sup> Ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel ei peaks eri kanalid omama üksteise ees prioriteeti<sup>109</sup>.

---

<sup>103</sup> Vt TalTechi koostatud Nurkse kriisi ajajooni aadressil <https://www.ttu.ee/nurkse-ajajoon>.

<sup>104</sup> Inside the Mind of a Whistleblower: A Supplemental Report of the 2011 National Business Ethics Survey. – Ethics Resource Center 2012, lk 2. – <https://www.corporatecomplianceinsights.com/wp-content/uploads/2012/05/inside-the-mind-of-a-whistleblower-NBES.pdf> (10.04.2020); Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 116–117.

<sup>105</sup> Whistleblowing: The Inside Story. A Study of the Experiences of 1,000 Whistleblowers. – Public Concern at Work and the University of Greenwich 2013, lk 12–13. – [https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/10296/1/Whistleblowing\\_the\\_inside\\_story\\_FINAL.pdf](https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/10296/1/Whistleblowing_the_inside_story_FINAL.pdf) (05.04.2020).

<sup>106</sup> Donkin, M., Smith, R., Brown, A. J. How do officials report? Internal and external whistleblowing. – Brown, A. J. (toim). Whistleblowing in the Australian Public Sector. – ANU E Press 2008, lk 90.

<sup>107</sup> Devitt, J. jt. Speak Up Report 2017. – Transparency International Ireland 2017, lk 38. – <https://transparency.ie/resources/whistleblowing/speak-report-2017> (04.04.2020).

<sup>108</sup> Whistleblower Protections: A Guide. – IBA 2018, lk 22.

<sup>109</sup> Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 32 ja 34.

Samas selgus 26 riiki hõlmanud OECD 2014. aasta uuringust, et 9 riigis (35%) on avalikus sektoris mitmetasandiline süsteem ehk enne asutusevälise kanali poole pöördumist on kohustus teavitada rikkumisest esmalt asutusesiseselt<sup>110</sup>. Ka Iirimaa ja Ühendkuningriik on kehtestanud nii avalikus kui erasektoris töösuhetes olevate vilepuhujate kaitsmiseks kohustusliku kolmeastmelise süsteemi, mis tuleb läbida kindlas järjekorras, et vilepuhujal saaks loota seadusega tagatud kaitsele ja mille eesmärk on tagada, et töötaja pöörduks kõigepealt oma tööandja poole. Esimene aste on asutusesisene teavitamine tööandjale või mõnele teisele tööandja määratud isikule, teine aste on teavitamine volitatud isikule või ministrile ning kolmas aste teavitamine laiemale avalikkusele. Tugevaim kaitse on mitmetasandilise süsteemi eesmärgist lähtudes tagatud asutusesisestele teavitajatele ja seda kaitset on ka kõige lihtsam tagada.<sup>111</sup>

Seega isegi kui seadus ei nõua, et esimeses järjekorras tuleb rikkumisest teavitada tööandjat, on võimalik seadus nii üles ehitada, et asutusesisene teavitamine jääks vilepuhujate jaoks eelistatuimaks variandiks, tagades seadusega teavitajale asutusesisese teavitamise puhul kõige tugevama kaitse, mida on ka oluliselt lihtsam saavutada. Astmeline süsteem, mis on loodud eelkõige vilepuhujate kaitsmiseks, on eriti oluline töökontekstis tehtud teavituste puhul, kus töötajad võivad tööandja ees olla seotud lepinguliste konfidentsiaalsus- ja lojaalsuskohustustega. Sellistel juhtudel on just tööandja see vastutav isik, kes peab rikkumisest teada saama ja saab rikkumise lõpetamiseks midagi ette võtta. Kui selline info suunatakse avalikkusele, on vilepuhujate kaitse paratamatult nõrgem.<sup>112</sup>

Ühendkuningriigi Committee on Standards in Public Life soovitusel suudavad parimad asutusesisised teavitussüsteemid eristada vilepuhumist kaebustest, annavad võimaluse teavitada väljaspool otsest juhtimisahelat, loovad ligipääsu sõltumatule ja konfidentsiaalsele abiliinile, pakuvad konfidentsiaalse teavitamise võimalust, selgitavad töötajatele, millal ja kuidas on võimalik turvaliselt teavitada väljaspool asutust, ning tagavad distsiplinaarkaristuse tegemise heauskse vilepuhujate kahjustava kohtlemise ja pahatahtliku valesüüdistuse esitamise eest. Väga oluline on, et organisatsiooni juhtkond annaks regulaarselt edasi sõnumit, et vilepuhumist

---

<sup>110</sup> OECD survey on managing Conflict of Interest in the executive branch and Whistleblower Protection. – Paris: OECD 2014. – Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 54.

<sup>111</sup> Kierans, L. Whistle While You Work: Protected Disclosures Act 2014. – Irish Business Law Review 2015/2, lk 44–46; Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons. – UNODC 2015, lk 30 ja 54.

<sup>112</sup> Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons. – UNODC 2015, lk 30–31.

aktsepteeritakse ja toetatakse.<sup>113</sup> Kõiki neid Ühendkuningriigi kui ühe parimaks peetud vilepuhujate regulatsiooni looja soovitusi tasub asutusesiseste teavituskanalite loomisel arvesse võtta. Lisaks tuleb veelkord rõhutada, kui oluline on tagada erineval viisil ja erinevatele isikutele teavitamise võimalus. OECD 2015. aasta uuringust tuli välja, et erasektori organisatsioonides on kõige tavalisemad isiklikult tehtavad teavitused (69%)<sup>114</sup>. Sellise teavitusviisi ülekaal on ilmselt tingitud selle kergest kättesaadavusest. Kui aga isikliku teavitamise kõrval ei pakuta muid võimalusi, mõjub see vilepuhujate motivatsioonile pärssivalt, eriti näiteks olukorras, kus teavitamine puudutabki seda isikut, kelle ülesanne on teavitusi vastu võtta.<sup>115</sup>

Ka rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv juhendab liikmesriike julgustama teavitajaid enne asutusevälise teavituskanalite kaudu teavitamist kasutama asutusesisest teavituskanalit, kui rikkumist saab tõhusalt käsitleda asutusesiselt ning kui rikkumisest teavitav isik leiab, et puudub survemeetmete oht (art 7 lg 2). Asutusesisest teavitamist defineerib direktiiv kui rikkumise kohta suuliselt või kirjalikult teabe andmist era- või avaliku sektori juriidilise isiku sees (art 5 lg 4).

Direktiivi kohaselt peavad asutusesisesed teavituskanalid võimaldama eelkõige asutuse töötajatel rikkumisest teavitada, kuid nende kanalite kaudu võib võimaldada ka muudel asutusega tööalase tegevuse kontekstis kokku puutuvatel isikutel teavet jagada (nt aktsionärid, vabatahtlikud, praktikandid, endised töötajad) (art 8 lg 2). Seega kohustab direktiiv looma kanalid eelkõige asutuse töötajatele, kuid riigisisese õiguse otsustada on jäetud, kas ka teised isikud peavad asutusesisese kanali kaudu teavitada saama või mitte. Autor leiab, et asutusesisesele teavituskanalile peab võimaldama juurdepääsu kõikidele isikutele, kes võivad soovida mingist rikkumisest teada anda. Vastasel juhul pöörduvad need isikud asutusevälise pädeva isiku või asutuse poole, mis võib muuta rikkumise uurimise organisatsiooni jaoks keerulisemaks.

Iga organisatsioon võib ise kindlaks määrata, millist tüüpi teavituskanal luua. Täidetud peab olema tingimus, et hoitakse ära volitamata töötajate juurdepääs kanalile ning tagatud peab olema rikkumisest teavitava ja kõigi teates nimetatud kolmandate isikute identiteedi konfidentsiaalsus, mida peetakse asutusesiseste teavitussüsteemide nurgakiviks<sup>116</sup> (art 9 lg 1 p a). Teavituskanalid

---

<sup>113</sup> Whistleblowing arrangements: Code of practice. – British Standards 2008, lk 3. – [http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/21418whistleblowing\\_a.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/21418whistleblowing_a.pdf) (05.04.2020).

<sup>114</sup> Corporate Governance and Business Integrity: A Stocktaking of Corporate Practices. – OECD 2015. – Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 119.

<sup>115</sup> Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 120.

<sup>116</sup> Vt täpsemalt ptk 3.3.

peavad võimaldama rikkumisest teavitada kirjalikult ja esitada teade posti, kaebuste postkasti või veebiplatvormi kaudu, samuti suuliselt vihjetelefoni, muu häälsõnumivahetuse süsteemi või mõlema kaudu, lisaks füüsilisel kohtumisel (art 9 lg 2; direktiivi põhjenduste p 53). See säte viitab, et direktiivi kohaselt peab ühe asutuse sees olema mitu paralleelset võimalust teavitamiseks – nii nagu ka ülaltoodud soovitusel ette näevad. Teavituskanalite loomisel tuleb arvestada ka töötajate vajadustega – näiteks kui osad töötajad arvutitega üldse kokku ei puutu, siis vaid veebiplatvormist või e-postiaadressist ei piisa, et töötajate seas teavitamist soosida<sup>117</sup>.

Direktiiv lubab liikmesriikidel teavituskanalite loomise kohustusest vabastada vähem kui 10 000 elanikuga või vähem kui 50 töötajaga kohalikud omavalitsused või muud avaliku sektori juriidilised isikud (art 8 lg 9). Viimane erisus ei pruugi arvestada Eesti väiksust teiste liikmesriikidega võrreldes. Näiteks on Eestis 58% kohalikus omavalitsuses alla 10 000 elaniku<sup>118</sup>, mis tähendaks, et Eesti riik võiks üle poole kohalikest omavalitsustest teavituskanalite loomise kohustusest vabastada. Ka nt 49 töötajaga kohalikud omavalitsused või muud avaliku sektori asutused on Eesti mõistes piisavalt suured, mistõttu ei pruugi direktiivis toodud töötajate arvu ülempiir olla mõistlik alus selliste asutuste teavituskanalite loomise kohustusest vabastamiseks. Ka EL-i Kontrollikoda toob oma arvamuses välja, et teatud omavalitsuste vabastamine asutusesiseste teatamiskanalite loomise kohustusest võib rikkumisest teatajatele pakutavat kaitset oluliselt nõrgendada, sest liikmesriigiti on erinevused suured<sup>119</sup>.

Eestis on juba varasemalt just riigi väiksusele viidates riigisiselt direktiiviga sätestatud madalamat künnist kasutatud. Näiteks 2007. aastal jõustunud töötajate usaldusisiku seaduses (TUIS)<sup>120</sup> kohaldatakse informeerimise ja konsulteerimise kohustust tööandjatele, kelle juures töötab vähemalt 30 töötajat (TUIS § 17 lg 1), kuigi vastavas direktiivis<sup>121</sup> oli künniseks vähemalt 50 töötajat. TUIS-i kommentaari kohaselt on direktiivist erineva künnise valik tingitud lihtsast tõsiasjast, et põhiosa Eesti töötajatest töötab mikro- (1–9 töötajat) ja väikeettevõtetes (10–49 töötajat), mistõttu kõrgema arvkünnise kehtestamisel hõlmanuks direktiivi mõjusfäär TUIS-i kaudu vaid äärmiselt tühist osa töötajaskonnast, muutes kogu seaduse regulatsiooni

---

<sup>117</sup> Jatsa, A. Vihjeandmise mehhanism ettevõttes. Tööriistakast. – MTÜ Korruptsioonivaba Eesti 2019, lk 36. – [http://www.transparency.ee/cm/files/vihjeandmine\\_erasektoris\\_kve2019\\_0.pdf](http://www.transparency.ee/cm/files/vihjeandmine_erasektoris_kve2019_0.pdf) (16.02.2020).

<sup>118</sup> Autori arvutus veebilehel <https://www.elvl.ee/elanike-ary> toodud andmete põhjal.

<sup>119</sup> Euroopa Liidu Kontrollikoja arvamus 2018, lk 4.

<sup>120</sup> Töötajate usaldusisiku seadus. – RT I, 28.04.2017, 6.

<sup>121</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. märtsi 2002. a direktiiv (EÜ) nr 2002/14, millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja ärakuulamise üldraamistik Euroopa Ühenduses. – EÜT L 80.

vähemõjusaks<sup>122</sup>. Sellele põhjendusele tuginedes saab öelda, et vähem kui 50 töötajaga kohalike omavalitsuste või muude avaliku sektori juriidiliste isikute asutusesiseste teavituskanalite loomisest vabastamine muudaks ka Eesti vilepuhujate regulatsiooni vähemõjusaks.

Autor leiab, et rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi ülevõtmisel peab Eesti sarnaselt usaldusisiku informeerimise ja konsulteerimise regulatsiooni loomisega alandama künniseid, millest alates on lubatud kohalikud omavalitsused või muud avaliku sektori juriidilised isikud teavituskanalite loomise kohustusest vabastada. Väiksemates omavalitsustes ja riigiasutustes võib olla isegi rohkem võimalusi ja ahvatlusi ebaseaduslikuks tegevuseks ning sellisest tegevusest teada saamiseks on just teavitamine tõhusaim abinõu. Eesti oludes mõistlike künniste hindamiseks tuleb riigil koostada vastavad analüüsid.

Asutusesiseste teavituskanalite sisseseadmise kohta võib kokkuvõtteks öelda, et tööandjad peavad efektiivse asutusesisese teavitussüsteemi loomist võtma tõsiselt ja sellesse panustama, kui eesmärgiks on lahendada kõikvõimalikud väiksemad ja suuremad organisatsiooni mainet rikkuvad väärkäitumise juhtumid asutuse sees, mitte lasta asjadel areneda nii kaugele, et organisatsiooni „musta pesu“ pestakse avalikkuse tähelepanu all.

Hiljemalt 2021. aasta 17. detsembriks peavad asutusesisised teavituskanalid olema loodud kõikides Eesti enam kui 250 töötajaga era- ja kõikides avaliku sektori organisatsioonides. See, millised need teavituskanalid täpsemalt olema peavad, tuleb Eesti riigil juba eelnevalt direktiivi ülevõtmisel loodava regulatsiooniga täpsustada. Direktiivis esitatud nõudeid ja olemasolevat parimat praktikat eeskujuks võttes võib öelda, et riik peab looma tugevaima kaitse just asutusesisestele teavitajatele ja selle kanali kaudu teavitamist eriti toetama, kuigi vilepuhujale peab alati jääma ka võimalus kohe organisatsioonist väljapoole pöörduda, kui see on konkreetses olukorras parim lahendus. Riik peab oma regulatsioonides kindlasti silmas pidama, et tööandjatele antaks selge signaal luua oma organisatsioonis mitu paralleelset teavitamise kanalit – töötaja peab saama teavitada nii kirjalikult kui suuliselt, nii telefoni teel kui ka füüsilisel kohtumisel, samuti erinevatele isikutele. Kuigi asutusesisene kanal peab olema kättesaadav eelkõige asutuse töötajatele, leiab autor, et rikkumisest teavitamise eesmärgist lähtuvalt on mõistlik võimaldada kanalile juurdepääs kõigil, kel võib olla võimalike rikkumiste kohta infot anda.

---

<sup>122</sup> Kaadu, T. Töötajate usaldusisiku seadus. Kommenteeritud väljaanne. – Sotsiaalministeerium 2008, § 17 p 1, lk 87.

Eestis on juba ettevõtjatele asutusesiseste teavituskanalite loomisel appi tulnud ühing Korruptsioonivaba Eesti, kes andis 2019. aastal välja vihjeandmise mehhanismi loomise juhendi<sup>123</sup>. Kuigi see juhend on välja töötatud ja välja antud enne rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi vastu võtmist ja selles ei ole konkreetselt direktiivis sätestatud arvesse võetud, on selle loomisel siiski juhitud Transparency Internationali ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonide juhenditest ja soovitustest. Seega on Eesti ettevõtetal juba praegu olemas olulisematele rahvusvahelistele standarditele vastav juhend, mille alusel on võimalik juba enne direktiivi ülevõtmist asutusesiseste teavituskanalite välja töötamisega alustada.

### 2.2.3. Teavituste vastuvõtmine

Teavituskanalite loomisest üksi ei piisa, asutused peavad määrama ka töötajad, kes hakkavad teavituskanalite kaudu saadud teavitusi vastu võtma ja nendega edasi tegelema. Usaldusvääruse tagamiseks võiks teavituste vastuvõtmise ja menetlemise eest vastutav isik olla sõltumatu kõrgema juhtkonna liige, kes annab regulaarselt juhatusale aru<sup>124</sup>, ja omab kohustuse täitmiseks teavat autonoomiat. Suuremates asutustes võib teavitusi teha juhatusale või administratiivdirektorile. Väikeste tööandjate jaoks võib olla liikmesriikides mõistlik luua teavituste vastuvõtmiseks üks avalik asutus või komisjon, mis täidab ainult teadete vastuvõtmise ülesannet ega hakka kaebusi uurima ega lahendama – see ülesanne jääks ikka tööandjale või õiguskaitseasutusele<sup>125</sup>.

Direktiivi kohaselt sõltub valik, milline isik või üksus määrata asutusesiselt teadete vastuvõtjaks, organisatsiooni struktuurist. Igal juhul tuleb tagada selle isiku või üksuse sõltumatus ja huvide konflikti puudumine (direktiivi põhjenduste p 56). Teadete vastuvõtja võib olla sama isik või üksus, kes suhtleb teavitajaga ka edaspidi, küsib vajaduse korral täiendavat teavet ning annab tagasisidet (art 9 lg 1 p c). Autor leiab, et organisatsioon peab olenevalt oma suurusest määrama teadete vastuvõtjaks ühe konkreetse isiku või osakonna. Kui asutuses on olemas siseauditi osakond, siis on parim lahendus määrata rikkumisteadete vastuvõtjaks mõni siseauditi töötaja. Väiksemates

---

<sup>123</sup> Vt viide 117.

<sup>124</sup> Whistleblower Protections: A Guide. – IBA 2018, lk 22.

<sup>125</sup> Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 32–33.



organisatsioonides võib teateid vastu võtta mõni juhtkonna liige – keegi, kel on piisav autonoomia ja ka motivatsioon rikkumisteadetega tegelemiseks ja rikkumiste lõpetamiseks.

Direktiivi kohaselt võib teavituskanalit hallata kas asutusesisene üksus või isik või mõni asutuseväline kolmas isik (art 8 lg 5). Kolmanda isiku puhul seab direktiiv tingimuseks, et ta pakuks asjakohaseid tagatisi seoses sõltumatuse, konfidentsiaalsuse, andmekaitse ja saladuse hoidmise kohustuse järgimisega. Kolmandad isikud võivad pakkuda teenust platvormi kaudu, olla asutusevälised nõustajad, audiitorid, ametiühingu või töötajate esindajad (direktiivi põhjenduste p 54). Autori arvates saavad kolmanda isikuna edukalt teenust pakkuda näiteks IT-ettevõtted, kes suudavad luua kõikidele tingimustele vastava veebiplatvormi, mille kaudu on lihtne teavitusi vastu võtta. Eriti hästi sobib selline teenus nendele väiksematele asutustele, kel endal vastav IT-võimekus puudub. Riigil tasub igal juhul sellise teenuse osutamist toetada, sest see teeks tööandjate jaoks teavituskanalite loomise ja teadete vastuvõtmise lihtsamaks ning suureneb tõenäosus, et asutusesiseste teavituskanalite loomise kohustust ka realselt täidetakse.

Halduskoormuse vähendamiseks loob direktiiv 50–249 töötajaga erasektori organisatsioonidele võimaluse teadete saamisel tehtavate uurimistega seoses omavahel vahendeid jagada, seda aga nii, et tagatud on teavitajate konfidentsiaalsus, neile tagasiside andmine ja rikkumistega tegelemine (art 8 lg 6). Ka omavalitsustel on lubatud asutusesiseseid teavituskanaleid omavahel jagada tingimusel, et jagatud kanalid on asutusevälistest teavituskanalitest eristatavad ja iseseisvad (art 8 lg 9). Ka selle erisuse rakendamiseks on parim lahendus kasutada kolmanda isiku pakutavat teenust. Analooget näite võib tuua töötervishoiu valdkonnast, kus hästi toimiv SportID<sup>126</sup> keskkond aitab teenusepakkujana platvormiga liitunud tööandjatel nende tervise- ja sporditoetuste paketti hallata. Ka rikkumisteadete haldamiseks on rahvusvaheliselt juba vastavaid keskkondi loodud<sup>127</sup>, Eestis pakuvad vihjeliini haldamise teenust suuremad konsultatsiooni- ja advokaadibürood<sup>128</sup>.

Kokkuvõttes on rikkumisteadete vastuvõtmise puhul kõige olulisemad märksõnad teadete vastuvõtja sõltumatus ja autonoomia ning huvide konflikti puudumine. Väiksemates organisatsioonides võiks teateid vastu võtta mõni juhtkonna liige, suuremates näiteks siseaudit. Direktiiv lubab teavituskanalit hallata ka asutusevälisel kolmandal isikul, mis on Eesti väiksust ja

---

<sup>126</sup> Vt täpsemalt <https://sportid.com/>.

<sup>127</sup> Nt GlobaLeaks (<https://www.globaleaks.org/>) vabavaral põhinev tarkvara, mis võimaldab organisatsioonidel pakkuda oma töötajatele turvalist teavituskanalit. – Jatsa 2019, lk 38.

<sup>128</sup> Jatsa 2019, lk 39.

idufirmade võimekust arvestades kindlasti hea lahendus. Riigisisises regulatsioonis tasub toetada ka keskmise suurusega ettevõtete ja omavalitsuste puhul teavituskanalite jagamise erisust, mis vähendab asutuste halduskoormust ja motiveerib neid paremini teavituskanalite loomise kohustust täitma.

#### 2.2.4. Teavituste menetlemine

Tööandjad peavad välja töötama praktika, mida rikkumise kohta saadud infoga pärast selle vastuvõtmist edasi tehakse. Kui rikkumisest teavitaja tunneb, et tema antud teabega ei tegeleta ja rikkumist ei lõpetata, muutub teavitamine tema jaoks halvaks kogemuseks, mis mõjutab nii tema töö- kui eraelu, samuti võib anda nii teavitajale endale kui ka tema kolleegidele signaali, et tööandja ei hooli. Seega on teate ja rikkumise menetluse kohta tagasiside andmine üks konkreetne viis, kuidas tugevdada asutusesisest rikkumisest teavitamist ja vähendada vajadust ja tõenäosust asutuseväliseks teavitamiseks<sup>129</sup>. Kui vilepuhuja saab iga hetk rikkumist menetleva üksuse või töötajaga ühendust võtta, annab see võimaluse tulevasi probleeme ennetada ning vilepuhujale kindlustunde, et probleemiga tegeletakse ja seda ei ignoreerita<sup>130</sup>.

Kogu seda tegevust, mis järgneb teate vastuvõtmisele kuni menetluse lõpetamiseni, nimetab direktiiv järelmeetmeteks<sup>131</sup>. Menetluse käigu kohta tuleb teavitajale anda tagasisidet – see on direktiivi kohaselt rikkumisest teavitavatele isikutele teabe andmine selle kohta, milliseid meetmeid kavatsetakse võtta või on võetud järelmeetmetena, ning selliste järelmeetmete võtmise aluste kohta (art 5 lg 13).

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv kohustab saatma rikkumisest teavitajale seitsme päeva jooksul kinnituse, et tema teavitus on kätte saadud (art 9 lg 1 p b). Tagada tuleb ka kõikide rikkumisteadete asjakohane dokumenteerimine ja säilitamine, et teated oleksid taasesitatavad ja et vajaduse korral saaks teavet kasutada tõendusmaterjalina (art 18; direktiivi põhjenduste p 86). Suuliselt esitatud teated tuleb salvestada või teha vestluse täielik ja täpne ümberkirjutus või protokoll, kusjuures teavitajale tuleb anda võimalus ümberkirjutust või protokollit kontrollida ja

---

<sup>129</sup> Bjørkelo jt 2011, lk 230.

<sup>130</sup> Whistleblowing arrangements: Code of practice. – British Standards 2008, lk 29.

<sup>131</sup> Vt viide 13.

parandada ning sellele alla kirjutades sellega nõustuda (art 18 lg-d 2–4). Eraldi on välja toodud kohustus tagada hoolikas anonüümsete teavituste menetlus (art 9 lg 1 p e).

Tagasisidet tuleb teavitajale anda mõistliku aja jooksul, mis ei ole pikem kui kolm kuud pärast teavitavale isikule teate kättesaamise kinnituse saatmist või, kui kinnitust ei saadatud, kolm kuud pärast teate esitamisele järgneva seitsmepäevase ajavahemiku lõppemist (art 9 lg 1 p f). Selle sätte eesmärk võiks olla tagada, et vilepuhujal saab hiljemalt kolm kuud pärast rikkumisest teavitamist infot selle kohta, kuidas tema antud teadet on uuritud. Kahjuks ei ütle direktiiv midagi selle kohta, kui kiiresti tuleb rikkumisteate menetlus läbi viia. Autor leiab, et riigisisises regulatsioonis tuleb kindlasti täpsustada, millise aja jooksul peab rikkumise menetlemisega lõpule jõudma. Mõistlik aeg selleks võiks olla kolm kuud. Põhjendatud juhul võib keerulisemate juhtumite puhul menetlusaega ka pikendada, ja siis tuleb see põhjendus ka teavitajale esitada. Kui mingit konkreetset ajalimiiti ei seata, võivad teavituste menetlused organisatsioonides liiga pikaks venida ning olukord lahenemise asemel hoopis eskaleeruda.

Teavituste menetlemise puhul tuleb seega riigisisises regulatsioonis silmas pidada, et asutustele on kehtestatud kohustus tagada teadete korrektne dokumenteerimine, teavitaja konfidentsiaalsus ja vajadusel anonüümsus. Vilepuhujale tuleb anda vähemalt seitsme päeva jooksul kinnitus, et tema teade on kätte saadud, pärast seda tuleb tagada teate põhjalik, kiire ja sõltumatu uurimine ning väärkäitumise lõpetamine. Direktiivi kohaselt tuleb teavitajale anda teate kättesaamise kinnitamisest kolme kuu jooksul uurimise kohta tagasisidet, kuid autor peab oluliseks, et riigisisesele kehtestataks ka konkreetne aeg, mille jooksul peab menetlus lõpule jõudma. Põhjendatud juhul peab saama seda aega pikendada.

### **2.3. Pädeva asutuse teavitamine**

Kui asutusesisene teavitamine annab tööandjale võimaluse ise enda probleemidega tegeleda, siis asutuseväline teavitamine paneb organisatsiooni välise kontrolli alla ja vähendab avalikkuse usaldust organisatsiooni vastu ning läheb ka rahaliselt kallimaks maksma<sup>132</sup>. Samas peab

---

<sup>132</sup> Lee, G., Fargher, N. L. When does financial misconduct result in external whistle-blowing: A comparison between external whistle-blowing and internal reporting. – SSRN Electronic Journal 2014, lk 23–24.

vilepuhujale olema tagatud ka asutusevälise teavitamise võimalus juhaks, kui asutusesisene teavitamine ei ole andnud tulemust või kui vilepuhujal on põhjust karta, et teavitamise järel võidakse teda ebaõiglaselt kohelda.

OECD hinnangul on riigisisesed regulatsioonid suunatud eelkõige asutuseväliselt teavitavate vilepuhujate kaitsmisele, kuigi uuringud näitavad kindlalt, et tegelikkuses valivad vilepuhujad palju suurema tõenäosusega asutusesisese teavitamise tee<sup>133</sup>. Töötajad teavitavad rikkumistest väljaspool asutust siis, kui nad usuvad, et sisemised kanalid on neile mingil põhjusel suletud, nad peavad oma tööandjat ebamoraalseks ja juhtkonda ükskõikseks või rikkumise kaasosaliseks. Asutuseväline teavitamine on justkui relv või viimane õlekõrs väärkäitumise lõpetamiseks ja organisatsiooni seaduslikule teele tagasi viimiseks. Kusjuures Ameerika Ühendriikides läbi viidud uuringust selgus, et see viib ka sihile – 44% asutusevälistest teavitajatest tundis, et organisatsioon muutis nende teavitamise tõttu oma praktikat.<sup>134</sup>

Tähele tuleb panna ka, et asutusesisene ja -väline vilepuhumine on väga erinevad, samuti on neil vilepuhujatele erinev mõju. Asutuseväliseid teavitajaid iseloomustab suurem individualistlikkus, nad usaldavad oma tööandjat vähem ja on sellele vähem pühendunud ega hooli võimalikust kahjust, mida nad tööandjale põhjustada võivad<sup>135</sup>. Samuti on nad organisatsioonis lühemat aega töötanud, neil on väärkäitumise kohta esitada rohkem tõendeid, nad tõstatavad raskemaid väärkäitumisi ning on muutuste esile toomisel efektiivsemad, samas kogevad nad ulatuslikumat tagakiusamist nii ülemuste kui ka kolleegide poolt kui asutusesisesed teavitajad<sup>136</sup>. Viimast arvestades võib riikide poolt asutusevälistele teavitajatele suurema kaitse pakkumine õigustatud olla. Siin peabki suurema kaitse tagama just riiklike regulatsioonidega, samas kui asutusesisese teavitamise puhul on suurem vastutus tööandjatel endil. Samas tuleb silmas pidada, et riigid ehitaksid oma regulatsioonid üles nii, et igal juhul jääks eelisseisundisse asutusesisene teavitamine.

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiivis defineeritakse asutusevälist teavitamist kui rikkumise kohta suuliselt või kirjalikult teabe andmist pädevale asutusele (art 5 lg 5). Direktiiv annab alternatiivi kasutada esmalt asutusesisest teavituskanalit või teavitada kohe asutuseväliselt (art 10).

---

<sup>133</sup> Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 116.

<sup>134</sup> Rothschild, Miethe 1999, lk 124–126.

<sup>135</sup> Culiberg, Mihelič 2017, lk 798; Chen, Lai 2014, lk 331.

<sup>136</sup> Dworkin, Baucus 1998, lk 1296; vt ka Rothschild, Miethe 1999, lk 120–121; Park, H., Bjørkelo, B., Blenkinsopp, J. External Whistleblowers' Experiences of Workplace Bullying by Superiors and Colleagues. – Journal of Business Ethics 2020/161, lk 592.

Seega on töötajal võimalus kogetud või nähtud rikkumisest teada anda asutusevälise teavituskanali kaudu, kui asutusesisene teavitamine ei andnud mõistliku aja jooksul tulemust või kui esinevad muud asjaolud, mistõttu on vilepuhuja jaoks turvalisem pöörduda oma asutusest väljapoole. Näiteks kui on hirm või alus uskuda, et asutusesisesele teavitamisele järgnevad vilepuhuja jaoks kahjulikud tagajärjed, et talle ei tagata konfidentsiaalsust või anonüümsust või et rikkumine „mätsitakse kinni“. Samuti kui avalikustamine puudutab mingit ohu- või hädaolukorda, mistõttu asutusesisene teavitamine ja ohule reageerimine võib võtta liiga palju aega, näiteks kui ohus on kellegi elu või tervis.

Direktiiv paneb liikmesriikidele kohustuse määrata teadete vastuvõtmiseks, tagasiside andmiseks ning järelmeetmete rakendamiseks pädevad asutused ning anda neile selleks piisavad vahendid (art 11 lg 1). Seega tuleb riigil tööle rakendada ametiasutus või anda see ülesanne mõnele olemasolevale asutusele, mis hakkab organisatsioonide kohta esitatavate kaebustega tegelema – neid vastu võtma ja menetlema ning vilepuhujale direktiivis nõutud ajaraamis tagasisidet andma. Selliste pädevate asutustena nimetatakse direktiivi põhjendustes (p 64) õigusasutusi, asjaomastes konkreetsetes valdkondades pädevaid reguleerivaid või järelevalveasutusi, liikmesriigi kesktasandil üldisemat pädevust omavaid asutusi, õiguskaitseasutusi, korrupsioonivastaseid asutusi ja ombudsmene<sup>137</sup>.

Hea näitena tuuakse esile Lõuna-Korea süsteemi, kus on tööle pandud üks asutus nimega Anti-Corruption and Civil Rights Commission, mis võtab vastu kõik avalikku huvi ohustavate või kahjustavate rikkumiste teavitused. See asutus ei uuri neid rikkumisi ise, vaid edastab teated vastavatele pädevatele asutustele, kuid hoiab siiski uurimistel ja kehtestatud ajalimiitidel silma peal.<sup>138</sup> Ka Eesti võiks tööle panna ühe pädeva asutuse, kus kõiki rikkumisteateid hinnatakse ja edasi vastavatesse asutustesse uurimiseks saadetakse, nt maksudega seotud rikkumised Maksu- ja Tolliametisse, keskkonnarikkumised Keskkonnaametisse ning töötervishoiu ja -ohutusega seonduvad rikkumised Tööinspektsiooni. Vastasel juhul peavad need asutused igäüks ise oma valdkonna rikkumisteade te vastuvõtmiseks kanalid looma. Sellise üldise rikkumisteadetega

---

<sup>137</sup> Mõnedes valdkondades on EL-i tasandil juba asutusesiseste ja -välise teavituskanalite loomise nõue ette nähtud, näiteks turukuritarvitused (määrus (EL) nr 596/2014 ja rakendusdirektiiv (EL) 2015/2392) ja tsiviillennundus (määrus (EL) nr 376/2014) ning vastavad teavituskanalid Eestis ka loodud (vt nt Lennuameti veebileht [www.ecaa.eu/et/reisimine-ohutus-lennundusjulgestus/juhtumist-teavitamine](http://www.ecaa.eu/et/reisimine-ohutus-lennundusjulgestus/juhtumist-teavitamine) ja Finantsinspektsiooni veebileht [www.fi.ee/et/juhendid/banking-and-credit/turukuritarvituse-kahtlusest-teatamine](http://www.fi.ee/et/juhendid/banking-and-credit/turukuritarvituse-kahtlusest-teatamine)).

<sup>138</sup> Terracol 2018, lk 39.

tegeleva asutuse loomine vähendab vilepuhuja segadust küsimuses, millisele pädevale asutusele konkreetses asjas teade esitada ja kes on seda pädev uurima.

Direktiiv lubab pädeval asutusel ka otsustada, et kui rikkumine on selgelt väheoluline ega vaja täiendavaid järelmeetmeid või kui sama rikkumise kohta esitatakse teade korduvalt, võib menetluse kohe lõpetada (art 11 lg-d 3 ja 4). See on ressursside kokkuhoiu mõttes väga oluline erisus.

Asutusevälisele teavituskanalile esitatavad nõuded on suures plaanis samad, mis asutusesisele kanalile esitatavad nõuded – tagada tuleb teabe täielikkus ja konfidentsiaalsus ning ära hoida volitamata töötajate juurdepääs, samuti tagada teabe nõuetekohane säilitamine (art 12 lg 1; art 18). Vilepuhuja peab saama teavitada nii kirjalikult, suuliselt kui ka füüsilisel kohtumisel (art 12 lg 2) ning pädevas asutuses tuleb määrata töötajad, kes teavitusi vastu võtavad, neid menetlevad ja teavitajale tagasisidet annavad (art 12 lg 4). Kogu teavitamist puudutav info peab olema kättesaadav asutuse veebilehel (art 13) ning asutus peab toimunud menetlusi regulaarselt läbi vaatama ja analüüsima (art 14).

Seega on asutusevälise teavitamise puhul vilepuhujale kohaldatavad kaitsemeetmed üldjoontes samad, mis asutusesisese teavitamise puhul, erinevuseks on, et kui asutusesisese teavitamise puhul peab kaitse tagama eelkõige tööandja oma asutusesiseste regulatsioonide ja põhimõtetega, siis asutusevälise teavitamise puhul tuleb teavitajat kaitsev õigusraamistik luua riiklikul tasemel. Riigil tuleb tööle rakendada pädev asutus, mis hakkab teadete vastuvõtmise ja menetlemisega tegelema siis, kui oma tööandja juures teavitamine ei ole vilepuhuja jaoks andnud soovitud tulemust või kui esinevad asjaolud, mille tõttu on turvalisem või mõistlikum pöörduda kohe oma asutusest väljapoole. Autor soovib Eesti riigil võtta eeskujuna Lõuna-Koreast, kus on loodud kõikide teadete vastuvõtmiseks üks pädev asutus, mis vastuvõetud teateid hindab ja need vajadusel vastavatele pädevatele uurimisasutustele edasi saadab.

## **2.4. Üldsuse teavitamine**

Rangelt võttes on üks asutusevälise teavitamise vorm ka rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi sõnastuses üldsusele avalikustamine, mis tähendab rikkumist käsitleva teabe üldsusele kättesaadavaks tegemist (art 5 lg 6). Üldsusele võib teabe kättesaadavaks teha mõne konkreetsele teemale keskendunud MTÜ või ühiskonnagrupi kaudu, aga eelkõige mõeldakse selle all meedia,

tänapäeval kindlasti ka sotsiaalmeedia kaudu teavitamist. Praktikas võib teatud asjaoludel olla üldsusele avalikustamine ainus võimalus rikkumise tuvastamiseks ja lõpetamiseks. Samas kuigi meedia sekkumine tõmbab rikkumisele suure tähelepanu ja eeldatavasti aitab ka väärkäitumisele efektiivselt piiri panna, on sellel vilepuhujale kõige negatiivsem ja elumuutvam mõju.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee peab üldsusele teavitamise võimaluse tagamist ja toetamist demokraatlikus ühiskonnas ülioluliseks avaliku huvi kaitsemeetmeks, mis tagab ka inimeste õiguse sõnavabadusele<sup>139</sup>. Sama oluline on toetada riiklikult rahvusvahelistele standarditele tuginedes ajakirjandusvabadust ning ajakirjanike ja nende allikate kaitset avalikes huvides oleva informatsiooni avalikustamisel<sup>140</sup>.

Mõned riigid võimaldavad oma regulatsioonides teatud asjaoludel üldsusele avalikustamise puhul vilepuhujale õigusliku kaitse, näiteks võib tuua Iirimaa, Rumeenia ja Serbia. Eriti märkimisväärne on Rumeenia regulatsioon, mis lubab meedias avalikustamist ilma ühegi piiranguta<sup>141</sup>.<sup>142</sup>

Tulenevalt sellest, et üldsusele avalikustamisega kaasneb kõige suurem oht vilepuhujate avalikuks hukkamõistuks, mainekahjuks ja muudeks kahjulikeks tagajärgedeks ning vilepuhujate kaitse tagamine on kõige keerulisem, soovitatakse riigisisest selle kanali kaudu teavitamist kommenteerida kui viimast abinõu<sup>143</sup>. Sama põhimõtte tuleneb ka rikkumisest teavitajate kaitse direktiivist.

Direktiivi kohaselt tagatakse kaitse juhul, kui vilepuhujate teavitamine rikkumisest kõigepealt asutusesisest ja asutuseväliselt või kohe asutuseväliselt, kuid teatele ei reageeritud asjakohaselt või vilepuhujal oli põhjendatud alus uskuda, et rikkumine võib kujutada vahetut või ilmset ohtu avalikule huvile, näiteks kui tegemist on hädaolukorraga või esineb pöördumatu kahju oht, või asutusevälise teavitamise korral esineb survemeetmete oht või on tõenäoline, et rikkumist ei käsitleta tulemuslikult, tulenevalt juhtumi konkreetsetest asjaoludest, näiteks sellest, et tõendeid võidakse varjata või hävitada või esineb asutuse ja rikkumise toimepanija vaheline kokkumäng või on asutus rikkumisega seotud (art 15 lg 1). Seega tuleb direktiivi kohaselt üldsusele avalikustava

---

<sup>139</sup> Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 31.

<sup>140</sup> Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons. –UNODC 2015, lk 40.

<sup>141</sup> Law on the protection of public officials complaining about violations of the law, 571/2004, 14.12.2004, Romania. – <http://www.drasmuszodis.lt/userfiles/Romanian%20whistleblower%27s%20law.pdf> (23.04.2020).

<sup>142</sup> Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons. –UNODC 2015, lk 40.

<sup>143</sup> Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 58.

vilepuhuja kaitse tagada juhul, kui avalikustamine tuleneb mingitest erakorralistest asjaoludest ja on avalikes huvides.

Eestis saab vilepuhuja ajakirjanduse poole pöördudes loota vaid meediateenuste seaduses (MeeTS)<sup>144</sup> sätestatud informatsiooniallika kaitsele, mille kohaselt ei tohi ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötlev isik informatsiooniallika nõusolekuta tema tuvastamist võimaldavaid andmeid avaldada (MeeTS § 15 lg 2). Samas kui vilepuhuja näiteks aususe ja läbipaistvuse huvides oma isiku paljastab, puudub Eestis regulatsioon, mis teda vilepuhumisega kaasnevate kahjulike tagajärgede eest kaitseks.

Seega tuleb Eestis tagada vilepuhuja kaitse ka juhuks, kui ta ei saa pöörduda ei oma tööandja ega pädeva asutuse poole või kui nende poole pöördumine ei andnud tulemust ning ainsaks pääseteeks on teavitada rikkumisest üldsust kas mõne vastava ühiskonnagrupi või ajakirjanduse ja sotsiaalmeedia kaudu. Selleks tuleb riigisisises regulatsioonis tunnustada üldsusele avalikustamist kui ühte võimalikku väärkäitumisest teavitamise kanalit.

---

<sup>144</sup> Meediateenuste seadus. – RT I, 12.12.2018, 55.



### 3. Vilepuhuja kaitsmise põhimõtted

#### 3.1. Kaitse saamise eeldused

##### 3.1.1. Tõene teave

Vilepuhuja kaitse regulatsiooni luues on tarvis mõelda, kas on vajalik kehtestada mingi kontrollimehhanism, mille alusel otsustada, kas konkreetsel juhul peab vilepuhuja seaduse alusel kaitse saama või mitte ehk millised on kaitse saamise eeldused.

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiivis on kehtestatud konkreetsed tingimused, millele teavitamine peab vastama ja mille olemasolul on kaitse tagatud. Direktiivi kohaselt peab teavitajal olema esiteks põhjendatud alus uskuda, et rikkumise kohta esitatud teave vastas teavitamise ajal tõele ja kuulus direktiivi kohaldamisalasse (art 6 lg 1 p a). Direktiivi põhjendustes (p 32) selgitatakse, et nõue, mille kohaselt peab rikkumisest teavitajal olema mõistlik alus uskuda, et talle teavitamise ajal kättesaadavaid asjaolusid ja teavet arvesse võttes on tema esitatav teave tõene, on oluline pahatahtlike, põhjendamatute või kuritahtlike teadete vastane kaitsemeede, millega tagatakse, et kaitset ei anta isikutele, kes teavitamise ajal tahtlikult ja teadlikult esitasid ebaõiget või eksitavat teavet. See nõue tagab kaitse ka isikule, kes andis ebaõige teate edasi heauskselt. Direktiivi põhjenduste kohaselt ei tohiks rikkumisest teavitava isiku motiivid teabe esitamisel mõjutada otsust selle kohta, kas ta peab saama kaitset.

Seoses sellega, et teavitaja antud teave peab olema tõene, on palju diskuteeritud, kas vilepuhujaid kaitsvates regulatsioonides võiks olla asjakohane ka heas usus teavitamise nõue. Mõned ühendavad selle nõude avalikustatava informatsiooniga, mis tähendab, et nõue on täidetud, kui vilepuhuja usub, et tema info vastab tõele. Teised ühendavad heas usus teavitamise nõude vilepuhuja isikliku motivatsiooniga, mis tähendab, et kaitse peavad saama ausad töötajad ja/või need, kes soovivad, et väärkäitumist uuritaks, mitte isikliku agenda või veritasu ajel teavitajad.<sup>145</sup>

Kuigi paljude riikide regulatsioonid sisaldavad endiselt heas usus teavitamise nõuet<sup>146</sup>, soovitatakse sellest nõudest loobuda, sest see on vilepuhujale ebavajalik koorem, mis annab võimudele või kohtule liiga üldise ja mittespetsiifilise kaalutusõiguse. Nii puudub teavitajal kaitse

---

<sup>145</sup> Terracol 2018, lk 15.

<sup>146</sup> Nt Belgia, Horvaatia, Luksemburgi, Prantsusmaa, Rumeenia ja Hollandi vilepuhumise regulatsioonid. – Commission Staff Working Document: Impact Assessment. – Brussels, 23.04.2018 SWD(2018)116. Annexes, lk 128. – [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11\\_annexes.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf) (25.04.2020).

saamise osas kindlus ning ta ei julge rikkumisest teada anda.<sup>147</sup> Näiteks eemaldati heas usus teavitamise nõue Ühendkuningriigi PIDA-st 2013. aastal põhjendusega, et vilepuhujal võib olla palju motive, kuid neid tuleb igal juhul kaitsta, kui nad astuvad välja avalike huvide kaitseks.<sup>148</sup> Lisaks põhjustas selle nõude rakendamine nii kohtutele kui töötajatele ja tööandjatele hulgaliselt probleeme, sest õigusaktides puudus hea usu definitsioon<sup>149</sup>.

Heas usus teavitamise nõudest otsustati seaduse väljatöötamise käigus loobuda ka Iirimaa PDA puhul, kus kaitse saamisel ei võeta kuidagi arvesse vilepuhujate motivatsiooni teavitamiseks. Olukord, kus teavitaja annab väärkäitumisest korrektselt teada, kuid hiljem selgub, et talle kui teavitajale seaduse kaitse ei laiene, on jätkusuutmatu ja ebaõiglane.<sup>150</sup> Küll aga on nii Ühendkuningriigi kui ka Iirimaa seaduses säte, mis lubab kohtul alandada vilepuhujale välja mõistetud kompensatsiooni 25% võrra, kui kohus tuvastab, et rikkumisest ei teavitatud heas usus ehk väärkäitumisest teavitamine ei olnud vilepuhujate ainsaks motiiviks rikkumise paljastamisel<sup>151</sup>.

Lisaks võidakse terminit „heas usus teavitamine“ erinevates õigussüsteemides tõlgendada erinevalt. Näiteks võib heas usus teavitamist tõlgendada nii, et isik usub mõistlikult, et tema antav teave on õige. Teisalt võib seda tõlgendada ka kui nõuet, et teavitav isik peab kaitse saamiseks tegutsema vaid omakasupüüdmatutel motiividel. Viimane tähendaks, et kui teavitamise eesmärk on kellelegi kätte maksta, ei saa teavitaja oodata kaitset, isegi kui tema antav teave on tõene.<sup>152</sup> Nagu öeldud, kehtib viimane tõlgendus ka Ühendkuningriigi ja Iirimaa vilepuhumise seadustes.

Transparency Internationali poolt välja töötatud põhimõtetes puudub viide heale usule ja ainsaks vajalikuks nõudeks peetakse tingimust, et vilepuhujal peab olema „mõistlik usk, et informatsioon vastab avalikustamise hetkel tõele“. Fookus peab olema sõnumil, mitte sõnumitoojal.<sup>153</sup> Ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel tuleb välistada kaitse saamise tingimustest nii vilepuhujate motiivid avalikustamiseks kui ka heas usus teavitamine<sup>154</sup>.

---

<sup>147</sup> Whistleblower Protections: A Guide. – IBA 2018, lk 22.

<sup>148</sup> Terracol 2018, lk 15.

<sup>149</sup> Kierans 2015, lk 42.

<sup>150</sup> Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 175.

<sup>151</sup> Kierans 2015, lk 42–43.

<sup>152</sup> Whistleblower Protections: A Guide. – IBA 2018, lk 22.

<sup>153</sup> Terracol 2018, lk 15.

<sup>154</sup> Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 39.

Eesti tsiviilõiguses on hea usu põhimõtte sätestatud VÕS-i §-s 6 ja see tähendab kohustust käituda heas usus ehk vastavalt seadusele, ühiskonnas väljakujunenud moraalistandarditele, arvestades ausust, lojaalsust, õiglust, koostööd ja teise poole huve jne. Heas usus käitumise põhimõtte edasiarendamine ei toimu mitte seaduse teksti alusel, vaid läbi kohtupraktika, millega seda üldpõhimõtet järjest uute kohustuste ja õigustega sisustatakse.<sup>155</sup> Seega kuna hea usu põhimõtte kohaldamine sõltub iga kord konkreetsetest asjaoludest, peab nii vilepuhuja kui ka teavitamise õiguspärasust menetlev asutus igakordselt hea usu olemasolu hindama. See tekitab õigusselgusetust ja nõrgendab vilepuhuja kaitset ning võib vilepuhujat teavitamast heidutada.

Kuigi hea usu põhimõtte on Eesti tsiviilõiguses levinud ja seda kohaldatakse ka kohtumenetluses üsna palju, ei peaks autori arvates Eestis heas usus teavitamise nõuet vilepuhujate regulatsiooni lisama. Asjatundjate ja teiste riikide praktikale tuginedes saab öelda, et rikkumisest teavitajate direktiivis esimese kaitse saamise eeldusena sätestatud tingimus, et teavitajal peab olema põhjendatud alus uskuda, et rikkumise kohta esitatud teave vastas teavitamise ajal tõele, on igati asjakohane ja sel viisil võib selle ka Eesti õiguses sõnastada.

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv annab juhiseid ka pahatahtliku teavitamise puhuks, kohustades liikmesriike kehtestama tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused isikute suhtes, kes esitasid teadlikult valeteateid või avalikustasid üldsusele ebaõiget teavet (art 23 lg 2 ls 1). Lisaks tuleb ette näha meetmed pahatahtlikust teavitamisest tuleneva kahju hüvitamiseks (art 23 lg 2 ls 2). Kuigi direktiivis on nimetatud kohustused juba ilma riigisisese kaalumisõiguseta kehtestatud, ei pea näiteks Transparency Internationali soovitusel riiklikud regulatsioonid sisaldama mingeid eri- või lisakaristusi isikutele, kes jagavad vilepuhujatele mõeldud kanalite kaudu teadvalt valeinformatsiooni. Sellised sätted mõjuvad teavitajatele pigem peletavalt, eriti kui karistused on rasked. Lisaks on juba riigisisestest laimuvastastes või kriminaalseadustiku sätetes ette nähtud karistused teadvalt valesüüdistuste esitamise eest.<sup>156</sup>

Samale seisukohale jõuti ka Iirimaa PDA väljatöötamise käigus – valeteavitamise eest sanktsioone ette nägevad sätted pärsivad heade kavatsustega töötajate väljaastumist. Leiti, et avalik huvi

---

<sup>155</sup> Kull, I. Võlaõigusseaduse § 6 kommentaar, komm 4.1.4. – Varul, P. jt. Võlaõigusseadus I. Üldosa. Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Juura 2016.

<sup>156</sup> Terracol 2019, lk 6–7.

julgustada siiraid vilepuhujaid välja astuma kaalub üles igasuguse avaliku huvi karistada neid väheseid, kes proovivad seadust enda huvides ära kasutada.<sup>157</sup>

Transparency Internationali soovitusel ja Iirimaa lähenemisest hoolimata ilmnes 2014. aastal läbi viidud OECD uuringust, et enamik OECD riike (85%) on kehtestanud meetmed, mis välistaksid halvas usus teavitamise – kaitsest, näiteks konfidentsiaalsusest ilmajätmine, laimusuüdistuse esitamise võimalus, trahvid või isegi vangistus. Mõnel juhul võib pahatahtliku teavitamise tõttu kahju kannatanud isik saada ka kompensatsiooni või rakendatakse mõnd muud heastamise meetet.<sup>158</sup> Ka Eesti KVS ütleb korrupsioonijuhtumite teavitamise puhul sõnaselgelt, et kui teavitaja edastab teadvalt väärteavet, ei tagata teavitamise fakti konfidentsiaalsust (KVS § 6 lg 3).

Seega kuigi puudub üksmeel, et pahatahtlike teavitajate karistamine on kindlasti vajalik ja põhjendatud, ei ole EL selles asjas oma liikmesriikidele kaalumisõigust jätnud – teadlikult valeteadete või üldsusele ebaõige teabe esitamise eest tuleb vilepuhujale ette näha tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused. Nende karistuste raskuse saab iga riik siiski ise määrata, nii et nii palju on ka Eestile ses asjas otsustusvabadust jäetud. Autori arvates ei tohiks Eestis määrata pahatahtlikele teavitajatele raskeid karistusi, näiteks trahve või vangistust. Usutavasti on piisavaks meetmeks ka konfidentsiaalsusest ilmajätmine, nii nagu sätestab ka KVS korrupsioonijuhtumite kohta teadvalt väärteabe esitamise puhul.

### **3.1.2. Nõuetekohane teavitamine**

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv sätestab teise kaitse saamise eeldusena kohustuse teavitada kas asutusesiselselt, asutuseväliselt või üldsusele (art 6 lg 1 p b).

Direktiivi ettepanekus esitati esialgu teise kaitse saamise tingimusena, et teavitajad peavad esmalt kasutama asutusesiseseid kanaleid. Kui need kanalid aga ei toimi või nende toimimist ei saa

---

<sup>157</sup> Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 174. Iirimaa otsustati jätta karistamata ka tööandjad, kes on vilepuhujast töötajaid ebaõiglaselt kohelnud, kuigi sel oleks märkimisväärne majanduslik heidutismõju.

<sup>158</sup> OECD survey on managing Conflict of Interest in the executive branch and Whistleblower Protection. – Paris: OECD 2014. – Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 51.

mõistlikult eeldada, võivad nad teatada pädevate asutuseväliste kanalite kaudu ning viimase abinõuna avalikkusele või meediale.<sup>159</sup> Ka direktiivis esitati see tingimus lõpuks sarnase, kuigi oluliselt pehmema üldpõhimõttena – rikkumisest teavitavad isikud annavad teavet rikkumise kohta, olles eelnevalt kasutanud asutusesisest teavituskanalit või teavitades rikkumisest kohe asutuseväliste teavituskanaleid kasutades (art 10). See tähendab, et liikmesriigid peavad vilepuhujaid julgustama enne asutuseväliste teavituskanali kaudu teavitamist kasutama asutusesisest teavituskanalit, kui rikkumist saab tõhusalt käsitleda asutusesiseselt ning kui vilepuhujat leiab, et puudub survemeetmete oht (art 7 lg 2).

Direktiivi ettepaneku arutelude ajal panid huvigrupid otsustajatele südamele, et direktiiv annaks vilepuhujale kindlasti võimaluse konkreetse olukorras kõige sobivama kanali kaudu teavitada – esimese valikuna ka sh kas selleks loodud riigiasutuste või meedia kaudu, mitte sundima alustama teekonda kindlasti asutusesisesest teavitamisest<sup>160</sup>. Ilmselt nende ettepanekute põhjal sõnastatigi lõpuks direktiivis esimeses järjekorras asutusesisene teavitamine kui soovitus, mis ei välista asutusesisest teavitamist välistavate asjaolude esinemise korral rikkumisest ka kohe asutuseväliselt teavitada. Igal juhul on põhimõte, et enne asutusevälist teavitamist tuleb vilepuhujat julgustada asutusesiseselt teavitama, igati mõistlik<sup>161</sup>. Autor rõhutab samas, et kaitseta ei tohi jääda ka need inimesed, kes ei ole kasutanud teavitamiseks riigisisese regulatsioonis n-ö ametlikult tunnustatud teavituskanalit, vaid on alles teavitamise peale mõelnud või arutanud rikkumisest teavitamise vajalikkust mõne kolleegiga, kuid on juba ainuüksi seetõttu sunnitud silmitsi seisma vilepuhumise plaanist tuleneva ebaõiglase kohtlemisega<sup>162</sup>.

---

<sup>159</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek 2018/0106: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta. – Brüssel 23.04.2018, lk 13.

<sup>160</sup> Salson, N. EU whistleblower directive must give whistleblowers all reporting options. – Whistleblowerprotection.eu blog, 07.03.2019. – <https://whistleblowerprotection.eu/blog/eu-whistleblower-directive-must-give-whistleblowers-all-reporting-options/> (26.03.2020).

<sup>161</sup> Täpsemalt on seda kaitse saamise eeldust analüüsitud asutusesiseste teavituskanalite sisseseadmist käsitlevas ptk-is 2.2.1.

<sup>162</sup> Vt ptk 1.1.

### 3.2. Ebaõiglase kohtlemise keelamine kui kaitse eesmärk

Sageli ei ole organisatsioonis aset leidnud rikkumiste avalikustamine tööandja huvides, eriti kui rikkumist ei avalikustata mitte asutuse sees, vaid näiteks meedias. Teavitamise tagajärjel võivad väärkäitumisest teavitavatele töötajatele osaks saada ohvristamine, alandamine, kättemaks, distsiplinaarkaristused, palga vähendamine, diskrimineerimine, vallandamine või muu ebaõiglane kohtlemine. Väljaspool töökohta võivad vilepuhumise tagajärjeks olla laimu- ja kriminaalsüüdistused. Hirm selliste tagajärgede ees on peamine põhjus, miks inimesed otsustavad väärkäitumisest teada saades sellest vaikida.<sup>163</sup>

Sellel hirmul on ka alust. Näiteks Ühendkuningriigis läbi viidud uuringust selgus, et 69% vilepuhujate isiklik positsioon halvenes pärast rikkumise tõstatamist. Lisaks – pärast esimest katset rikkumisest teada anda lahkus töölt 10% töötajaid, pärast teist katset 12% ja pärast kolmandat katset 15% töötajaid. Seega mida rohkem kordi vilepuhujate probleemidest teada annab, seda suurema tõenäosusega kaotab ta töö.<sup>164</sup> Ameerika Ühendriikides tehtud uuringu tulemused näitavad, et 69% teavitajatest kaotas töö või oli sunnitud pensionile minema, 64% sai oma tööle negatiivset tagasisidet, 68% pidid töötama ülemuste suurema tähelepanu all, 69% kritiseeriti või välditi kolleegide poolt, 64% kanti n-ö musta nimekirja ja neil oli raske leida enda erialal uut tööd. Võibolla kõnekaim on asjaolu, et paljudele teavitajatele jäigi külge „vilepuhujate“ staatus, mis mõjutas nende elu pikka aega. Positiivse poole pealt saab aga samast uuringust välja tuua, et hoolimata isiklikust ja finantsilisest allakäigust valiks 90% uuritud vilepuhujatest siiski samas olukorras olles uuesti väärkäitumisest teavitamise tee. Samast uuringust selgus veel, et asutusevälised teavitajad kogesid suuremal määral kiusamist ja kättemaksu kui asutuse sees teavitajad, mis tähendab, et organisatsioonist väljapoole pöördujate kaitsmisele tuleb pöörata suuremat tähelepanu. Märkida tasub ka, et mida laialdasema ja süsteemsema väärkäitumise vilepuhujate paljastas, seda suurem oli juhtkonna pingutus vilepuhujat karistada.<sup>165</sup>

Kui rääkida veel põhjustest, miks väärkäitumisest ei teavitata, siis ühe olulise põhjusena tuuakse enamasti välja see, et kardetakse vähest kaitset või kaitse puudumist. Näiteks selgus 2017. aasta

---

<sup>163</sup> Whistleblower Protections: A Guide. – IBA 2018, lk 14; Terracol 2018, lk 21–22.

<sup>164</sup> Whistleblowing: The Inside Story. A Study of the Experiences of 1,000 Whistleblowers. – Public Concern at Work and the University of Greenwich 2013, lk 27–28.

<sup>165</sup> Rothschild, Miethe 1999, lk 120–121 ja 125.

Eurobaromeetri uuringust, et umbes kolmandik ehk 29% eurooplastest arvab, et korruptsioonist teavitamata jätmise põhjuseks on adekvaatse kaitse puudumine<sup>166</sup>.

Rikkumisest teavitaja kaitsemeetmete rakendamisel on seega üks olulisemaid küsimusi, kuidas tagada teavitaja kaitse tööandja, aga ka kolleegide ja vahel ka avalikkuse kahjustava kohtlemise, kättemaksu või tagakiusamise eest. Töötajate pingutused väärkäitumise lõpetamise nimel tähendavad tööandjale vastutust töötajaid teavitamisele järgneva kättemaksu ja töökiusamise eest kaitsta<sup>167</sup>.

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv defineerib teavitajale osaks saavaid survemeetmeid kui otsest või kaudset tegevust või tegevusetust, mis leiab aset tööalases kontekstis, tuleneb asutusesisesest või -välisest teavitamisest või üldsusele avalikustamisest ning mis põhjustab või võib põhjustada rikkumisest teavitavale isikule põhjendamatut kahju (art 5 lg 11). Direktiivi põhjendustes (p 88) selgitatakse, et kui vilepuhujat kättemaksu eest ei kaitsta ega kättemaksjaid ei karistata, on sel potentsiaalsetele rikkumisest teavitajale heidutav mõju. Kui aga igasugused survemeetmed õigusaktidega selgelt keelatakse, on sellel oluline hoiatav mõju, mida tugevdaksid veelgi sätted survemeetmete rakendajate isikliku vastutuse ja neile määratavate karistuste kohta.

Direktiiv kohustabki liikmesriike võtma vastu vajalikud meetmed, et keelata rikkumisest teavitajate vastu igal kujul rakendatavad survemeetmed, sh ka survemeetmete rakendamise ähvardused ja katsed (art 19). Direktiivis on toodud ka loetelu võimalike survemeetmete kohta: näiteks töösuhte peatamine, vallandamine, ametist vabastamine või samaväärsed meetmed; madalamale ametikohale viimine või edutamise takistamine; tööülesannete üleandmine, töötamise koha muutmine, palga vähendamine, tööaja muutmine; koolitusel osalemise takistamine; tulemuslikkusele negatiivse hinnangu või negatiivse tööalase soovituskirja andmine; distsiplinaarmede, noomituse või muu karistuse, sealhulgas rahalise karistuse määramine või rakendamine; sunni rakendamine, hirmutamine, ahistamine või tõrjumine; diskrimineerimine, ebasoodsasse olukorda seadmine või ebaõiglane kohtlemine; ajutise töölepingu tähtjatuks töölepinguks muutmata jätmine, kui töötajal oli tekkinud õiguspärane ootus, et talle pakutakse alalist töökohta; ajutise töölepingu pikendamata jätmine või ennetähtaegne lõpetamine; kahju tekitamine, sealhulgas isiku maine kahjustamine, eriti sotsiaalmeedias, või rahalise kahju

---

<sup>166</sup> Special Eurobarometer 470: Corruption. – European Union 2017, lk 6.

<sup>167</sup> Bjørkelo, B. Workplace bullying after whistleblowing: future research and implications. – Journal of Managerial Psychology 2013/28 (3), lk 316.

põhjustamine, sealhulgas ärivõimaluste ja sissetulekute kaotamine jne (art 19 p-d a–o)<sup>168</sup>. Direktiivis on need survemeetmed sõnastatud näitlikustava lahtise nimekirjana, mis tähendab, et olenevalt töandja „loovusest“ peab vilepuhuja saama kaitse ka muude direktiivis nimetatata kahjustavate meetmete eest.

Asjatundjate soovitus ongi vältida regulatsioonides ammendavate nimekirjade koostamist keelatud ebaõiglase kohtlemise kohta, sest sellist nimekirja ei ole võimalik teha – see sõltub alati konkreetsest töösuhtest ja asjaoludest ning ahistamise vorme piirab ainult kujutlusvõime. Parimaks praktikaks on keelata absoluutselt igasugune ebaõiglane kohtlemine, nii otsene kui kaudne, mis on tingitud vilepuhumisest. Heaks näiteks on Lõuna-Korea regulatsioon, kus iga ebaõiglase kohtlemise kategooria juurde on lisatud märges selle kohta, et nimekiri ei ole lõplik.<sup>169</sup> Autor leiab, et ka Eesti regulatsioonis tuleb silmas pidada soovitus vältida ammendava ebaõiglase kohtlemise võimaluste nimekirja esitamist. Seaduses tuleb ära tuua näidisnimekiri, et nii töandja kui ka teavitaja saaksid aimu, mis laadi ebaõiglane kohtlemine on keelatud. See nimekiri tuleb jätta aga lahtiseks, et oleks arusaadav, et ka kõik muud vilepuhumisele järgnevad kahjustavad meetmed on keelatud.

Oluline on mõelda ka sellele, mis aja jooksul vilepuhujat kahjulike tagajärgede eest kaitsta tuleb. IBA soovitus kohaselt ei peaks kaitset üldse ajaliselt piiritlema, sest praktika kohaselt võib kättemaks vilepuhujat tabada kuid või isegi aastaid pärast rikkumisest teavitamist. Kui aga ajalimiit kehtestatakse, peab ajaperioodi hakkama arvestama hetkest, mil kättemaksja teavituse avastas, mitte aga hetkest, mil teavitus tehti.<sup>170</sup> Ka Eesti regulatsioonis tuleb autori arvates jätta piiritlemata, kui kaua võib kahjustavat kohtlemist vilepuhumisega seostada. Seda tuleb igal konkreetsel juhul eraldi hinnata. Näiteks kui vilepuhuja on tõstatanud suurt avalikku tähelepanu pälvinud probleemi, võib ta olla saanud aastateks, kui mitte terveks eluks endale vilepuhuja kuvandi, mis mõjutab jätkuvalt ka temaga seotud erinevate töandjate otsuseid ja käitumist tema suhtes.

---

<sup>168</sup> Direktiivis nimetatakse veel selliseid väljaspool töösuhet esineda võivaid survemeetmeid, nagu musta nimekirja kandmine sektorit või kogu tööstusharu hõlmava mitteametliku või ametliku kokkuleppe alusel, mis võib kaasa tuua selle, et isik ei leia tulevikus selles sektoris või tööstusharus tööd; kaupu või teenuseid käsitleva lepingu ennetähtaegne lõpetamine või tühistamine; litsentsi või loa tühistamine; psühhiaatri juurde või ravile saatmine.

<sup>169</sup> Terracol 2018, lk 22; Devine, Walden 2015, lk 6; Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 37–38.

<sup>170</sup> Whistleblower Protections: A Guide. – IBA 2018, lk 23.



Direktiiv kohustab liikmesriike kehtestama ka tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused isikutele, kes takistavad või üritavad rikkumisest teavitamist takistada (art 23 lg 1 p a), kes kohaldavad rikkumisest teavitajate suhtes survemeetmeid (art 23 lg 1 p b) ja kes algatavad teavitajate vastu pahatahtlikke menetlusi (art 23 lg 1 p c). OECD 2014. aasta uuringu kohaselt on selliste karistuste määramine avalikus sektoris võimalik 22 OECD riigis (81%), Eesti nende riikide hulka ei kuulu. Vilepuhujate ebaõiglase kohtlemise eest ei ole karistusi ette nähtud ka Iirimaa PDA-s ja põhjenduseks on, et kui riik ei näe ette karistusi pahatahtlikele teavitajatele<sup>171</sup>, siis tasakaalu huvides ei ole sobiv ette näha karistusi ka pahatahtlikele tööandjatele.<sup>172</sup> Küll aga lubab Iirimaa regulatsioon pöörduda vilepuhujal kohtusse ja nõuda ebaõiglaselt kohtlejalt tekitatud kahju hüvitamist (Iirimaa PDA § 13).

Eestis on TLS-is sätestatud võrdse kohtlemise põhimõte ja tööandja kohustus tagada töötajatele kaitse diskrimineerimise eest (TLS § 3). Selle sätte laia sõnastust lugedes võiks arvata, et see annab ka rikkumisest teavitajatele kaitse neid teavitamise tõttu tabada võiva tagakiusamise eest. Töölepingu seaduse selgitustes viidatakse TLS § 3 seletamisel võrdse kohtlemise seadusest (VõrdKS)<sup>173</sup> tulenevale kaitsele diskrimineerimise eest rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel (VõrdKS § 1 lg 1). Töösuhtes ka perekondlike kohustuste täitmise, sotsiaalse seisundi ja töötajate huvide esindamise või töötajate ühingusse kuulumise, keeleoskuse või kaitseväeteenistuse kohustuse tõttu (VõrdKS § 2 lg 3).<sup>174</sup> VõrdKS kasutab § 2 lg-s 3 toodud nimekirja ees sõna „eelkõige“, mis tähendab, et tegemist on lahtise loeteluga, ja võrdse kohtlemise nõudeid võib kasutada ka muudel diskrimineerimise või ebavõrdse kohtlemise juhtudel. Seega võib järeldada, et kuigi mitte otsesõnu, tuleneb ka TLS-is sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttest ja diskrimineerimiskeelust VõrdKS kaudu tööandja kohustus kaitsta rikkumisest teavitajaid töösuhte raames osaks saava ebaõiglase kohtlemise eest.

Küll aga võib öelda, et TLS-is olev töölepingu ülesütlemise regulatsioon töötajast rikkumisest teavitajale täielikult direktiiviga sätestatud kaitset ei taga, nõudes siiski töölepingu erakorraliseks ülesütlemiseks mõjuva põhjuse olemasolu. Tööandja võib töölepingu erakorraliselt üles öelda

---

<sup>171</sup> Vt ptk 3.1.1.

<sup>172</sup> OECD survey on managing Conflict of Interest in the executive branch and Whistleblower Protection. – Paris: OECD 2014. – Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 83.

<sup>173</sup> Võrdse kohtlemise seadus. – RT I, 26.04.2017, 9.

<sup>174</sup> Käärats jt 2013, § 3 p 2, lk 17.

töötajast tuleneval mõjuval põhjusel, mille tõttu ei saa mõlemapoolseid huve järgides eeldada töösuhte jätkamist, mh ka kui töötaja on toime pannud teo, millega põhjustas tööandja usalduse kaotuse enda vastu, on põhjustanud kolmanda isiku usaldamatuse tööandja vastu või rikkunud saladuse hoidmise kohustust (TLS § 88 lg 1). Selle regulatsiooni kohaselt annab tööandjal üsna kergesti rikkumisest teavitajale mõjuva põhjusena teavitamisega seotud usalduse kaotust või saladuse hoidmise kohustuse rikkumist ette heita ja tema tööleping sel põhjusel erakorraliselt üles öelda. Miski ei kohusta tööandjat TLS kohaselt rikkumisest teavitajat kuidagi erilisemalt kaitsma ja toetama. Siiski tuleb EIK praktika kohaselt eeldada, et vilepuhuja õigused kehtivad ka töösuhetes, sest kohtuasjas *Fuentes Bobo vs Hispaania*<sup>175</sup> leidis kohus, et EIÕK art 10 kaitsesfääris on töökoht laiemalt<sup>176</sup>.

Valdkond, kus ka Eestis töösuhte raames rikkumisest teavitajale tugevam kaitse on tagatud, on korruptsioon. Eesti on juba erinevate korruptsioonivastaste konventsioonidega liitumisel võtnud endale kohustuse korruptsioonist teavitajaid kaitsta<sup>177</sup> ja nendest konventsioonidest tulenevad kaitsemeetmed on sisse kirjutatud ka KVS-i. Eelkõige on teavitajat kaitsvateks meetmeteks KVS-is teavitamise fakti konfidentsiaalsuse tagamine<sup>178</sup> (§ 6 lg 2) ja jagatud tõendamiskohustus<sup>179</sup> (§ 6 lg 4). Kui teavitaja edastab teadvalt väärteavet, siis teavitamise fakti konfidentsiaalsust ei tagata (§ 6 lg 3). 2016. aastal jõustus säte, mis laiendas kaitset ka erasektoris toimunud korruptsioonijuhtumist teavitajale (§ 6 lg 5)<sup>180</sup>.

Olemasoleva rikkumisest teavitaja kaitse kohta Eesti õiguses saab kokkuvõtvalt öelda, et kuigi KVS-is on mõningad kaitsemeetmed korruptsioonijuhtumist teavitavale isikule ette nähtud ja ka TLS-is sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttest ja diskrimineerimiskeelust tuleneb tööandja

---

<sup>175</sup> EIKo 39293/98, 29.02.2000, *Fuentes Bobo vs Hispaania*.

<sup>176</sup> Maruste, R., Turk, K. Põhiseaduse § 45 kommentaar, komm 27.

<sup>177</sup> Näiteks ratifitseeris Eesti 2000. aastal korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsiooni (RT II 2000, 27, 164), millega võttis kohustuse sätestada oma riigisisestes õigusaktides töötajatele kohase kaitse ebaõiglase sanktsioonide vastu, kui töötajatel on põhjust kahtlustada korruptsiooni ning nad teavitavad heauskselt oma kahtlustest vastutavaid isikuid või ametiasutusi (art 9). 2001. aastal ratifitseeris Eesti Euroopa Nõukogu korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni (RT II 2001, 28, 140), millega kohustus võtma vastu meetmed, et tagada tõhus ja asjakohane kaitse neile, kes teatavad konventsioonis nimetatud kuritegudest või teevad muul viisil koostööd uurimis- või kohtuasutustega (art 22). 2010. aastal ühines Eesti ÜRO korruptsioonivastase konventsiooniga (RT II 2010, 4, 10), mille kohaselt peavad konventsiooniosalised kaaluma oma õiguses selliste meetmete kehtestamist, mis tagaksid kaitse ebaõiglase kohtlemise vastu isikutele, kes on heas usus ja mõistlikel alustel teatanud pädevatele ametiasutustele konventsioonis kindlaks määratud kuritegudega seonduvatest asjaoludest (art 33).

<sup>178</sup> Vt ptk 3.3.

<sup>179</sup> Vt ptk 3.5.

<sup>180</sup> Seletuskiri korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõu teise lugemise juurde. – 143 SE II, 04.03.2016, muudatusettepanek nr 1, lk 1.

kohustus kaitsta rikkumisest teavitajaid töösuhte raames osaks saava ebaõiglase kohtlemise eest, on sellest kindlasti vähe. Eestis tuleb vilepuhujatele luua igakülgne ja sõnaselge kaitse mistahes valdkonnas aset leidnud rikkumisest teavitamisel ning need õigused ei saa olla tuletatavad muude regulatsioonide tõlgendamisest. Parim viis sellise kaitse tagamiseks on tuua riigisisises vilepuhujate seaduses ära lahtine näidisinimekiri keelatud ebaõiglase kohtlemise viiside kohta. Lisaks tuleb kehtestada keelu rikkujatele tõhusad karistused.

### 3.3. Vilepuhujate konfidentsiaalsuse tagamine

Efektiivne ja usaldusväärne vilepuhujate regulatsioon peab kindlasti kaitsma teavitaja identiteeti. Konfidentsiaalse teavitamise puhul on tööandjale küll teavitaja isik teada, kuid seda hoitakse rangelt saladuses. Teavitaja isiku võib avalikustada vaid tema enda selge nõusoleku alusel<sup>181</sup>. Kui teavitatud rikkumise toime pannud isik<sup>182</sup> peaks saama teavitaja isiku teada, jääb vilepuhujate rikkujate meelevalda. Just see, kelle väärkäitumise kohta infot antakse, on ka kõige tõenäolisem vilepuhujate kättemaksu soovija<sup>183</sup>.

Kui rikkumise uurimisega ei ole kuidagi võimalik edasi minna ilma teavitaja isikut paljastamata, tuleb Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel kohaselt teha vilepuhujate koostööd ja paluda konfidentsiaalsuskohustuse rikkumiseks tema nõusolekut. Mõnel juhul võib olla vajalik taotleda ka kohtuotsust selle kohta, kas ja mis ulatuses on võimalik vilepuhujate identiteeti avalikustada.<sup>184</sup>

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv sätestab sõnaselge konfidentsiaalsuskohustuse (art 16 lg 1) - liikmesriigid peavad tagama, et rikkumisest teavitava isiku identiteeti ei avalikustata ilma selle isiku sõnaselge nõusolekuta mitte kellelegi peale volitatud töötajate, kes on pädevad teateid vastu võtma või nende suhtes järelmeetmeid võtma. See kehtib ka muu teabe suhtes, mille alusel

---

<sup>181</sup> Terracol 2018, lk 18.

<sup>182</sup> IBA vilepuhujate kaitsmise juhendi koostanud töögrupp on seisukohal, et ka vilepuhumise subjektiks oleva isiku identiteeti tuleb kaitsta, nii palju kui see on põhjaliku uurimise käigus võimalik. Ometi regulatsioonides enamasti n-ö rikkujate konfidentsiaalsuskohustust ei laiendata. – Whistleblower Protections: A Guide. – IBA 2018, lk 25.

<sup>183</sup> Autor mõõnab, et rikkujal võib siiski isikuandmete kaitse reeglite alusel olla õigus vilepuhujate isik või teavituse sisu teada saada ja on ka arusaadav, et võimalik rikkujate ei saa jääda kaitseta, teavitaja isikut või teavituse sisu teadmata on tal väga keeruline ennast kaitsta.

<sup>184</sup> Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 35–36.

võib otseselt või kaudselt tuletada rikkumisest teavitava isiku identiteeti. Direktiivi põhjendustes (p 82) selgitatakse, et rikkumisest teavitava isiku konfidentsiaalsuse kaitsmine teavitamisprotsessi ja teate põhjal algatatud uurimise jooksul on survemeetmete vältimiseks hädavajalik meede. Teavitaja identiteedi võib avalikustada üksnes siis, kui see on liidu või liikmesriigi õigusaktide alusel vajalik ja proportsionaalne kohustus asutuste teostatava uurimise või kohtumenetluste raames, eelkõige selleks, et tagada puudutatud isikute kaitseõigus.

Seega ei tohiks konfidentsiaalsuskohustust võtta küll kui keeldu jagada rikkumise uurimisega seotud informatsiooni uurimisasutustega, kuid seda tohib teha vaid vastavalt seadusele ja astunud samme tuleb vilepuhujale selgitada<sup>185</sup>. Sama põhimõtte on sätestatud ka rikkumisest teavitajate kaitse direktiivis – erandina võib teavitaja isiku identiteedi ja muu teabe avalikustada juhul, kui see on seadusega ette nähtud vajalik ja proportsionaalne kohustus seoses riigi ametiasutuste läbiviidavate uurimiste või kohtumenetlusega (art 16 lg 2). Avalikustamise suhtes tuleb kohaldada asjakohaseid kaitsemeetmeid, eelkõige teavitada teavitajat enne tema identiteedi avalikustamist, välja arvatud juhul, kui see seaks ohtu uurimise või kohtumenetluse (art 16 lg 3).

Mõne riigi regulatsioonis on üles loetletud konkreetsed juhud, mil vilepuhujate konfidentsiaalsust ei tagata, ja seda ilma vastavat nõusolekut küsimata. Kui selliseid erandeid ei ole võimalik vältida, peavad need aga selgelt seaduses sätestatud olema<sup>186</sup>. Nii näiteks sätestab Iirimaa PDA, et teavituse vastuvõtja ei pea teavitaja konfidentsiaalsust tagama, kui ta mõistlikult usub, et teavitaja isiku avalikustamine on vajalik väärkäitumise efektiivseks uurimiseks; riigi, rahva, avalikkuse või keskkonna turvalisuse tagamiseks või kuritegude ennetamiseks (PDA § 16 lg 2). Rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv aga selliste erandite kehtestamist ei luba.

Kui välja arvata need piiratud juhud, mil seadus lubab vilepuhujate identiteeti paljastada, peaksid kõik muud konfidentsiaalsuskohustuse rikkumised olema karistatavad<sup>187</sup>. Näiteks Austraalia regulatsioon<sup>188</sup> näeb konfidentsiaalsuskohustuse rikkumise eest ette kuni 6 kuu pikkuse vangistuse või trahvi (Austraalia PIDA art 20). Ka rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv kohustab kehtestama

---

<sup>185</sup> Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 35.

<sup>186</sup> Terracol 2018, lk 19.

<sup>187</sup> Terracol 2018, lk 20.

<sup>188</sup> Public Interest Disclosure Act 2013 No. 133, Australia (PIDA). – <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013A00133> (10.04.2020).

tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused neile, kes rikuvad teavitajate identiteedi konfidentsiaalsena hoidmise kohustust (art 23 lg 1 p d).

Seega on konfidentsiaalsuse hoidmine üks efektiivsemaid võimalusi kaitsta vilepuhujat kättemaksu ja tagakiusamise eest – kui ei ole teada, kes rikkumise avalikustas, ei ole võimalik ka avalikustajat kiusata. Eeliseks on ka see, et kui teavitaja identiteet on salajas, ei ole fookus mitte vilepuhujat isikul, vaid avalikustatud rikkumisel. Lisaks aitab konfidentsiaalsuse garanteerimine vähendada anonüümset teavitamist.<sup>189</sup> Konfidentsiaalse teavitamise eeliseks anonüümse teavitamise ees on, et vilepuhujalt on võimalik küsida lisainformatsiooni ja teda vajadusel rikkumise menetlemisse kaasata, mis lihtsustab uurimist.

Eestis on teavitaja konfidentsiaalsus tagatud vaid korruptsioonijuhtumist teavitajale – teavet teavitamise fakti kohta võib avaldada ainult teavitaja kirjalikul nõusolekul (KVS § 6 lg 2). Seega on see KVS-i säte rikkumisest teavitajate direktiivis sätestatud konfidentsiaalsuskohustusega kooskõlas ning Eestis on olemas praktika, mida saab direktiivi ülevõtmisel ka teistest rikkumistest teavitamisele laiendada.

Siiski puudub Eestis regulatsioon, mis kohustaks kõikide eri valdkondi puudutavate rikkumisteadete puhul nii tööandjat kui ka rikkumisteadete vastu võtvaid pädevaid asutusi hoidma rikkumisest teavitaja konfidentsiaalsust. Kui teavitaja isik on töökollektiivis või ka avalikkusele teada, jääb ta nii rikkujat, tööandjat, kolleegide kui ka asutusevälise teavitamise puhul laiema avalikkuse ees kaitseta. Võib öelda, et konfidentsiaalsuse hoidmine on olulisim ja vilepuhujat ebaõiglase kohtlemise eest kõige paremini kaitsev meede. Kui uurimise seisukohalt on oluline vilepuhujat isik paljastada, peab regulatsioonis olema kaitsemeetmena sätestatud, et teavitaja identiteedi avalikustamiseks peab olema teavitaja sõnaselge nõusolek. Juhul kui teavitaja identiteet on vaja avalikustada seoses uurimistoimingute või kohtumenetlusega, peab seaduses olema selge kohustus sellest vilepuhujat teavitada. Seaduses tuleb sätestada ka karistused konfidentsiaalsuskohustuse rikkumise eest.

---

<sup>189</sup> Terracol 2018, lk 18. Vt anonüümse teavitamise kohta ptk 3.4.

### 3.4. Anonüümse teavitamise lubatavus

ACFE 2018. aasta raporti kohaselt saabub 14% vihjetest tööalaste pettuste kohta anonüümselt allikalt<sup>190</sup>, mis näitab, et teatud hulk teavitajaid ei soovi oma identiteeti paljastada. Kui küsida miks, siis leitud on, et anonüümset teavitust näitavad usalduse puudumist vilepuhujate kaitse süsteemi ja tööandja vastu<sup>191</sup>. Teavitaja valib pigem anonüümse teavitamise, kui talle on teada mingeid varasemaid juhtumeid, kus mitteamonüümsele teavitamisele on järgnenud teavitaja jaoks kahjulikud tagajärjed<sup>192</sup>.

Erinevates ülevaadetes ja teaduskirjanduses diskuteeritakse palju, kas anonüümset teavitamist peaks lubama või mitte<sup>193</sup>. Anonüümse teavitamise kasuks räägib asjaolu, et selle lubamine suurendab teavitamise tõenäosust<sup>194</sup>, seda eriti riikides, kus vilepuhumisse kui pealekaebamisse suhtutakse halvasti või kus ei suudeta vilepuhujale tagada adekvaatset kaitset. Negatiivsete asjaoludena tuuakse välja, et vastupidiselt konfidentsiaalsele teavitamisele nihkub anonüümse teavitamise puhul fookus edastatud sõnumilt vilepuhujaga identiteedile.<sup>195</sup> Usutakse ka, et vilepuhujat on lihtsam kaitsta, kui tema identiteet on teada. Anonüümne teavitamine muudab teavitamise süsteemi ka vähem efektiivseks – kui teade ei sisalda uurimiseks piisavalt informatsiooni, puudub võimalus teavitajaga suhelda ja infot juurde küsida. Lisaks puudub võimalus vilepuhujat uurimise käigust ja tulemustest informeerida. Siiski on välja mõeldud lahendused ka viimati analüüsitud takistustele. Vilepuhujat saab kasutada näiteks anonüümset e-postiaadressi, lisaks on arendatud platvorme, kus teavitaja ja teavituse vastuvõtja saavad anonüümselt dialoogi pidada<sup>196</sup>. Erinevates riikides on võimalik anonüümselt teavitada näiteks advokaadi ja mõne välise teenusepakkuja kaudu või krüpteerimistehnoloogiate kaasabil<sup>197</sup>.

---

<sup>190</sup> Report to the Nations. Global Study on Occupational Fraud and Abuse. – ACFE 2018, lk 17.

<sup>191</sup> Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 62.

<sup>192</sup> Kaplan, S. E. jt. An examination of anonymous and non-anonymous fraud reporting channels. – Advances in Accounting, incorporating Advances in International Accounting 2012/28, lk 94.

<sup>193</sup> Nt Vandekerckhove, W., Lewis, D. The Content of Whistleblowing Procedures: A Critical Review of Recent Official Guidelines. – Journal of Business Ethics 2012/108, lk 255 ja 259; Whistleblowing arrangements: Code of practice. – British Standards 2008, lk 14; Kierans 2015, lk 50.

<sup>194</sup> Kaplan jt 2012, lk 94.

<sup>195</sup> Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 62–63.

<sup>196</sup> Terracol 2018, lk 20.

<sup>197</sup> Whistleblower Protections: A Guide. – IBA 2018, lk 23.

Tööandjad on tundnud muret, et anonüümsus võib vähendada isiklikku vastutust ja suurendada valeteavitusi. Siiski on uurimused näidanud, et selliseks hirmuks ei ole alust – anonüümne teavitamine ei suurenda pahatahtlike ja valeteadete arvu märkimisväärselt.<sup>198</sup>

2014. aastal tehtud OECD uuringust ilmnes, et anonüümse teavitamise võimalus on olemas rohkem kui pooltes (59%) OECD riikides<sup>199</sup>. Iirimaa PDA-s anonüümse teavitamise võimalust ette nähtud ei ole. Kui töötaja avalikustab mõne rikkumise anonüümset ja kogemata või tahtlikult tema identiteet avalikustatakse, on vaieldav, kas töötaja peab saama seaduse alusel võimalike karistuste või kahjulike tagajärgede eest kaitse või mitte<sup>200</sup>. Üheks soovitusel on kirjanduses see, et anonüümset teavitamist ei ole vaja aktiivselt julgustada, kuid sellegipoolest tuleb leida viis anonüümsete teadete vastuvõtmiseks. Teate saamise järel saab juba edasi otsustada, kas on mõistlik teadet edasi uurida. Anonüümsete teadete automaatne ignoreerimine ei ole kindlasti organisatsiooni huvidega kooskõlas.<sup>201</sup> Autori arvates olekski selline lahendus ka Eesti jaoks parim – anonüümseid teavitusi peab lubama vastu võtta, kuid eelkõige tuleb toetada teavitajale konfidentsiaalsuse tagamist.

Omaette küsimus on, kuidas üleüldse täielikku anonüümsust saavutada. Ühelt poolt peavad olema kasutatavad kanalid ja tehnilised vahendid nii usaldusväärsed, et teavitaja isikut ei ole kuidagi võimalik kindlaks teha. Teisalt tekib probleem, et anonüümne teade, mis ka tegelikult rikkumise kohta mingit informatsiooni annab, paljastab paratamatult midagi ka teavitaja enese kohta – näiteks mis tüüpi tööd ta teeb ja millises üksuses või osakonnas. Mida spetsiifilisem on rikkumise kohta antav teade, seda lihtsam on ka teavitajat tuvastada.

Anonüümse teavitamise lubatavuse vaieldavus on ilmselt põhjuseks, miks on ka Euroopa tasandil otsustatud jätta anonüümsete teavitamist lubamine või keelamine iga liikmesriigi enda pädevusse. Rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv jätab nimelt liikmesriikidele vabad käed otsustamiseks, kas era- või avaliku sektori organisatsioonidelt ning pädevatelt asutustelt nõutakse anonüümsete rikkumisteadete vastuvõtmist ja nende suhtes järelmeetmete rakendamist või mitte (art 6 lg 2). Kui

---

<sup>198</sup> Vt nt Terracol 2018, lk 21; De Gramont, J. The Business Case for “Speaking Up”. How Internal Reporting Mechanisms Strengthen Private-Sector Organisations. – Transparency International 2017, lk 12. – [http://www.transparency.ee/cm/files/2017\\_businesscasespeakingup\\_en.pdf](http://www.transparency.ee/cm/files/2017_businesscasespeakingup_en.pdf) (16.02.2020).

<sup>199</sup> OECD survey on managing Conflict of Interest in the executive branch and Whistleblower Protection. – Paris: OECD 2014. – Committing to Effective Whistleblower Protection. – OECD 2016, lk 64.

<sup>200</sup> Kierans 2015, lk 50.

<sup>201</sup> Nt Whistleblowing arrangements: Code of practice. – British Standards 2008, lk 23; Vandekerckhove, Lewis 2012, lk 259.

aga anonüümne teavitaja hiljem mingil põhjusel siiski tuvastatakse ja tema suhtes survemeetmeid kohaldatakse, tuleb talle direktiivis nõutav kaitse tagada (art 6 lg 3; põhjenduste p 34).

Niisiis puudub asjatundjate hulgas üksmeel, kas anonüümset teavitamist peab lubama või mitte. Kuna rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv lubab anonüümse teavitamise lubamise liikmesriikidel endil otsustada, leiab autor, et Eestis võiks olla vilepuhumise regulatsiooni loomise üheks eesmärgiks võimalikult paljudest rikkumistest teada saada, mistõttu tuleb anonüümset teavitamist lubada. Ilmselt olukorras, kus vilepuhumisel ei ole Eestis veel kuigi hea maine ja vähemalt korruptsiooniuuringute põhjal võib järeldada, et inimesed ka pigem ei soovi rikkumistest teada anda, annab anonüümse teavitamise lubamine võimalikule teavitajatele suurema kindlustunde ja parema kaitse võimaliku ebaõiglase kohtlemise eest ning suurendab teavitamise tõenäosust. Eesti võiks lähtuda seisukohast, et parem on saada mõnest raskest rikkumisest teada anonüümselt, kui riskida sellega, et rikkumisega kursis olev inimene, kes enda identiteeti mingil põhjusel paljastada ei taha, vaikib edasi.

### **3.5. Tõendamiskohustuse panemine tööandjale**

Kuigi tööandja võib pühendada vilepuhujate poolt teada antud rikkumiste uurimiseks märkimisväärselt aega, kulutada suuri summasid õigusabikuludele ja kannatada mainekahju, on tööandja siiski vilepuhujaga võrreldes oluliselt tugevamas positsioonis. Vilepuhujate elu võib teavitamise järjel täielikult muutuda. Seepärast on mõistlik pöörata vilepuhujate kui nõrgema poole kaitsmiseks kohtumenetluses tõendamiskohustus ümber nii, et tööandjal tuleb tõendada, et vilepuhujate kahjustav kohtlemine ei olnud vilepuhumisega seotud.<sup>202</sup>

Ümberpööratud tõendamiskohustust kui hädavajalikku vilepuhujate kaitsemeetet tuuakse esile paljudes soovituses ja ülevaadetes<sup>203</sup>. Ameerika Ühendriikide kui kõige pikaajalisema vilepuhujate kaitsja kogemus näitab selgelt ümberpööratud tõendamiskohustuse positiivset mõju –

---

<sup>202</sup> Whistleblower Protections: A Guide. – IBA 2018, lk 27.

<sup>203</sup> Protection of “whistle-blowers”. Resolution 1729. – PACE 2010, p 6.3; Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation. G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of Whistleblowers. – Cannes: G20 Summit 2011, lk 11. – <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf> (16.02.2020); Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014, lk 40; Terracol 2019, lk 3 ja 7.



pärast vastava kaitsemeetme seadusesse sisse viimist kasvas edukate kaasuste arv aastas 1–5%-lt 25–33%-ni<sup>204</sup>.

Töösuhtes on ümberpööratud tõendamiskohustuse mõte vilepuhumise asjades selles, et töötaja peab tõendama, et ta on rikkumisest teavitanud ja kannatas seetõttu tööandja tõttu kahju. Seejärel pöördub tõendamiskohustus tööandjale, kes peab tõendama, et tema käitumine oli õiglane ega olnud kuidagi teavitamisega seotud ehk oleks juhtunud sellest hoolimata.<sup>205</sup> Ka Iirimaa PDA-s kehtib küsimuses, kas avalikustamine on kaitstud avalikustamine, eeldus, et on, kuni pole tõendatud vastupidist (PDA § 5 lg 8). Selle sätte eesmärk on tagada, et töötajad ei kardaks informatsiooni avalikustada põhjusel, et peavad pärast tõendamise pärast muretsema<sup>206</sup>.

Vilepuhuja kaitsmiseks ongi rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv ühe meetmena kehtestanud ümberpööratud tõendamiskohustuse (art 21 lg 5). See tähendab, et rikkumisest teavitavale isikule tekkinud kahju menetlemisel näiteks kohtus peab rikkumisest teavitav isik tõendama, et ta teavitas rikkumisest või avalikustas selle üldsusele ning kandis kahju. Samal ajal eeldatakse, et teavitajale põhjustatud kahju oli kättemaks rikkumisest teavitamise või üldsusele avalikustamise eest. Kahju tekitaja peab tõendama, et kahjustava meetme rakendamine oli põhjendatud.

Ümberpööratud tõendamiskohustuse tagamist põhjendatakse direktiivis (põhjenduste p 93) sellega, et rikkumisest teavitavatel isikutel võib olla väga keeruline tõendada rikkumisest teatamise ja survemeetmete rakendamise vahelist seost, samas kui survemeetmete rakendajal võib olla rohkem võimalusi ja vahendeid rakendatud meetmete dokumenteerimiseks ja nende põhjendamiseks. Seega kui rikkumisest teavitav isik tõendab, et ta on rikkumisest teavitanud või selle avalikustanud kooskõlas direktiiviga ning kandnud seetõttu kahju, peab tõendamiskohustus üle minema kahjustavat meedet rakendanud isikule, kes peab seejärel tõendama, et see meede ei olnud kuidagi seotud rikkumisest teavitamise või rikkumise avalikustamisega.

Samas on direktiivi sõnastust kritiseeritud ja sellega ei olda ikkagi lõpuni rahul. Sõnastuse „meetme võtnud isiku kohustus tõendada, et meetme võtmine oli põhjendatud“ kohaselt võib kättemaksja

---

<sup>204</sup> Commission Staff Working Document: Impact Assessment. – Brussels, 23.04.2018 SWD(2018)116. Annexes, lk 131.

<sup>205</sup> Terracol 2018, lk 55–56; Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons. – UNODC 2015, lk 65.

<sup>206</sup> Kierans 2015, lk 43.

oma tegevuse välja vabandada, kui ta suudab meetme rakendamist põhjendada<sup>207</sup>. Adekvaatne põhjendamine ei tähenda aga, et selle meetme rakendamiseks ei olnud ka muud, vilepuhumisega seotud põhjust. Näiteks võis ettevõttes olla küll koondamisolukord ja seda suudab tööandja ka veenvalt tõendada, kuid koondatavaks valiti just vilepuhujat, sest tööandja soovis temast rikkumisest teavitamise tõttu vabaneda. Selliste olukordade vältimiseks tuleb riigisisises regulatsioonis selgelt sõnastada, et põhjendada tuleb seda, et meetme võtmine ei olnud kuidagi just vilepuhumisega seotud.

Eesti korruptsioonijuhtumist teavitajale kaitset pakkuv regulatsioon näeb tõendamise osas ette jagatud tõendamiskohustuse (KVS § 6 lg 4), mille kohaselt peab kohtu poole pöörduv isik avalduses esitama faktilised asjaolud, mille alusel võib järeldada, et teda on ebavõrdselt koheldud. Kui isik, kelle vastu on avaldus esitatud, ei tõenda vastupidist, lähtutakse eeldusest, et ebavõrdne kohtlemine toimus korruptsioonijuhtumist teatamise tõttu.

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiivis sätestatud ümberpööratud tõendamiskohustus on EL-i tasandil töövaidluste puhul uus regulatsioon. Enne direktiivi vastu võtmist oli tõendamiskoormuse sätestamine nendes asjades liikmesriikide endi pädevuses. Enne direktiivi vastuvõtmist tehtud mõjuanalüüsist selgus, et 11 liikmesriigis vilepuhumist puudutavates regulatsioonides sõnaselge ümberpööratud tõendamiskohustuse regulatsioon puudus, kahes riigis kohaldati seda vaid teatud valdkondades ning ühes riigis, Rootsis, ei olnud tõendamiskohustus küll seaduse kohaselt ümber pööratud, kuid oli seda praktikas. Eesti puhul on ainsa liikmesriigina välja toodud jagatud tõendamiskohustus, mis kohaldub vaid ühes valdkonnas – korruptsioonijuhtumist teavitamisel.<sup>208</sup>

Eesti KVS-is sätestatud jagatud tõendamiskohustus (ingl k *shared burden of proof*) on kohustuslik menetlusõiguslik tagatis ka diskrimineerimisvaidlustes, mida kohaldatakse nii VõrdKS-is (§ 8) kui ka soolise võrdõiguslikkuse seaduses (SoVS)<sup>209</sup> (§ 4). Uurides diskrimineerimisasjades kohaldavata tõendamiskohustuse kujunemist, jõudis autor seisukohale, et Eestis levinud jagatud tõendamiskohustuse all mõeldaksegi algselt Euroopa Kohtu võrdse kohtlemise teemalises

---

<sup>207</sup> Devine, T. Assessment of European Union Whistleblower Directive. – Government Accountability Project 2019. – <http://whistleblower.org/blog/assessment-of-european-union-whistleblower-directive/> (05.04.2020).

<sup>208</sup> Commission Staff Working Document: Impact Assessment. – Brussels, 23.04.2018 SWD(2018)116. Annexes, lk 93, 126 ja 148.

<sup>209</sup> Soolise võrdõiguslikkuse seadus. – RT I, 10.01.2019, 19.

praktikas välja töötatud ja seejärel erinevates võrdse kohtlemise direktiivides fikseeritud ümberpööratud tõendamiskohustust (ingl k *reversed burden of proof*)<sup>210</sup>.

Ümberpööratud tõendamiskohustus on vilepuhujale oluline menetluslik kaitsemeede. Selle olemasolu suurendab tõenäosust, et rikkumistest teavitavad ka need isikud, kes muidu muretseksid selle pärast, kuidas võimaliku ebaõiglase kohtlemise järel tõendada, et selline kohtlemine just vilepuhumisest tuleneb. Ümberpööratud tõendamiskohustuse puhul peab vilepuhujaga võimaliku vaidluse puhul tõendama vaid, et ta teavitas rikkumisest või avalikustas selle üldsusele ning kandis kahju. Direktiivi ülevõtmisel tuleb silmas pidada ka, et riigisisises regulatsioonis oleks selgelt sõnastatud, et survemeetme rakendaja peab põhjendama, et meetme võtmine ei olnud kuidagi justnimelt vilepuhumisega seotud.

Direktiivi ülevõtmisel tuleb Eestis ära lahendada ka terminoloogiline segadus, või põhjendada, miks peab Eestis ümberpööratud tõendamiskohustust nimetama jagatud tõendamiskohustuseks, nii nagu on praegu tehtud KVS-is. Autor leiab, et ainsana EL-i liikmesriikides termini „jagatud tõendamiskohustus“ kasutamine ei ole põhjendatud ja teiste liikmesriikide ning direktiivi eeskujul peab ka Eesti oma vilepuhumise regulatsioonis nimetama tõendamiskohustuse töödandjale panemist „ümberpööratud tõendamiskohustuseks“.

### 3.6. Õiguskaitsevahendite tagamine

Vilepuhujaga võib peale tagakiusamise ja kättemaksu kanda ka majanduslikku kahju, kaotada oma koha organisatsioonis ja kogeda emotsionaalseid kannatusi. Kui teavitamine vastab kaitse saamise tingimustele, on õiglane kogu vilepuhumisega tekkinud kahju – nii materiaalne kui mittemateriaalne – heastada.

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv kohustabki liikmesriike sõnaselgelt tagama survemeetmete all kannatanud rikkumisest teavitajatele õiguskaitsevahendite olemasolu ja kantud kahju täieliku hüvitamise kooskõlas liikmesriigi õigusega (art 21 lg 8), kusjuures iga juhtumi puhul määratakse

---

<sup>210</sup> Farkas, L., O’Farrell, O. Reversing the burden of proof: Practical dilemmas at the European and national level. – European Commission 2014. – <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a763ee82-b93c-4df9-ab8c-626a660c9da8/language-en> (25.04.2020); Euroopa võrdse kohtlemise õiguse käsiraamat. – Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2011, lk 124–126. – [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1510-FRA\\_CASE\\_LAW\\_HANDBOOK\\_ET.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_ET.pdf) (25.04.2020).

asjakohane õiguskaitsevahend kindlaks survemeetmete laadi alusel. Direktiivi põhjendustes (p 94) loetletakse ka heastamisviise, milleks töösuhte raames võivad olla ennistamine, näiteks ametist vabastamine, üleviimise või madalamale ametikohale taandamine või koolitusel osalemise või edutamise takistamise korral, ning tegeliku ja tulevase rahalise kahju hüvitamine, näiteks saamata jäänud palkade, kuid ka tulevase sissetuleku vähenemise või töökoha vahetamisega seotud kulude eest.

Riigisiselt tuleb kindlasti täpsemalt selgitada, mida tähendab direktiivis sätestatud „õiguskaitsevahendite olemasolu ja kantud kahju täieliku hüvitamise tagamine kooskõlas liikmesriigi õigusega“. Kuna riikide õigussüsteemid on väga erinevad, võib sel olla riigiti erinev tähendus. Riigisiseses õiguses tuleb sätestada, et vilepuhujale on tagatud kahju täielik hüvitamine, mis katab otsese, kaudse ja tulevikus tekkida võiva kahju. Lisada tuleb ka heastamisviiside nimekiri, mis on vilepuhujale tagatud.<sup>211</sup> Autor leiab, et tagatud õiguskaitsevahendite seaduses loetlemine on hea mõte, sest annab vilepuhujale selge arusaamise, missugused õiguskaitsevahendid on talle seadusega tagatud. Termin „õiguskaitsevahend“ ei pruugi n-ö keskmisele õigusteadmisteta inimesele suurt midagi öelda.

Eestis konkreetselt vilepuhumise tõttu kahju kannatanud töötajatele mingeid hüvitisi ega õiguskaitsevahendeid ei tagata. Kasutada saab üldisi töö- ja võlaõiguslikke õiguskaitsevahendeid. Näiteks lubab TLS juhul, kui töölepingu ülesütlemine on tühine, kohtul või töövaidluskomisjonil töötaja või tööandja taotlusel lõpetada tööleping ajast, kui see oleks lõppenud ülesütlemise kehtivuse korral (TLS § 107 lg 2), kuid sellisel juhul peab tööandja maksma töötajale hüvitist töötaja kolme kuu keskmise töötasu ulatuses. Kohus või töövaidluskomisjon võib hüvitise suurust muuta, arvestades töölepingu ülesütlemise asjaolusid ja mõlema poole huve (TLS § 109 lg 1). Direktiivi põhjendustes (p 95) on toodud näide, et töölt vabastamise korral võib ennistamise alternatiivina hüvitise maksmise lubamine põhjustada selle süstemaatilist praktiseerimist eelkõige suuremate tööandjate poolt, mistõttu on sellel tulevastele rikkumisest teavitajatele heidutav mõju. Eestis põhjendatakse vähemalt ühe poole taotluse alusel kohtus või töövaidluskomisjonis ülesütlemise tühisuse korral töölepingu lõpetamist sellega, et tulenevalt lepinguvabaduse põhimõttest ei saa pooli nende vaba tahte vastaselt sundida jätkama töösuhet olukorras, kus on tekkinud omavaheline lahkarvamus ning edaspidine koostöö ei pruugi sujuda. Erisusena üldreeglit

---

<sup>211</sup> Terracol 2019, lk 8.

ei rahulda töövaidlusorgan tööandja taotlust töösuhe lõpetada, kui tegemist on täiendavat kaitset vajava töötajaga, näiteks raseda või töötajate esindajaga (TLS § 107 lg 3).<sup>212</sup>

Tulenevalt vajadusest tagada rikkumisest teavitajatele tugevam kaitse, on Eestis üheks võimaluseks täiendada TLS-is olevat täiendavat kaitset vajavate isikute nimekirja vilepuhujaga, kelle puhul tuleb siis kohtul ja töövaidluskomisjonil samuti jätta tööandja taotlus töölepingu lõpetamiseks rahuldamata, välja arvatud juhul, kui mõlemapoolseid huve arvestades ei ole see mõistlikult võimalik. Arvestades Eestis välja kujunenud põhimõtteid ja praktikaid, on see lahendus aga siiski tööandjate jaoks ebamõistlikult koormav ja sunnib neid sisuliselt lihtsalt palka maksma töötajale, kellega kohtus või töövaidluskomisjonis peetud vaidluse tõttu enam koostöö ei suju. Ebaõiglase kohtlemise kompenseerimiseks peab seega piisama kohtu või töövaidluskomisjoni väljamõistetavast hüvitisest, mille õiglane miinimum võiks olla vilepuhumise seaduses fikseeritud.

Kahju hüvitamist reguleerivad Eestis VÕS-i 7. peatüki sätted, mis on kohaldatavad kõikide kahju hüvitamise nõuete korral, sõltumata sellest, kas nõue tuleneb lepingust või muust võlasuhtest tuleneva kohustuse rikkumisest. Kahju hüvitamise eesmärgiks on kannatanud isikule tema kahju korvamine, kusjuures kehtib kahju täieliku hüvitamise ehk totaalreparatsiooni põhimõte (VÕS § 127 lg 1).<sup>213</sup> Rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi ülevõtmisel tuleb Eestis analüüsida, kas VÕS-i kahju hüvitamise regulatsioon on vilepuhujate kaitsmiseks piisav või tuleb vajaliku kaitse tagamiseks kehtestada mingeid erandeid<sup>214</sup>.

Nagu eespool öeldud, on autori arvates mõistlik sätestada regulatsioonis minimaalne õiglase kahju hüvitise suurus, mis on vilepuhujale igal juhul tagatud ja mille puhul ei pea ta tõendama, mille tõttu see kahju tekkis. TLS-i kohaselt on seadusvastase töölepingu ülesütlemise puhul hüvitise suuruseks töötaja kolme kuu, täiendavat kaitset vajava töötaja puhul kuue kuu keskmine töötasu, mille suurust võib kohus või töövaidluskomisjon vastavalt asjaoludele muuta (TLS § 109 lg-d 1 ja 2). Kuna vilepuhujale tuleb riigisiselt n-ö tavalise töötajaga võrreldes suurem kaitse tagada, tuleb autori hinnangul ka vilepuhujale lugeda täiendavat kaitset vajavaks töötajaks ning õigusvastaselt töölepingu üles ütlemise puhul talle hüvitise suuruseks määrata vähemalt kuue kuu keskmine töötasu.

---

<sup>212</sup> Käärats jt 2013, § 107 p 1, lk 173

<sup>213</sup> Sein, K. Võlaõigusseaduse 7. peatüki kommentaar, komm 2; § 127 kommentaar, komm 4.2.

<sup>214</sup> Magistritöö fookust ja piiratud mahtu arvestades ei hakka autor käesolevas töös analüüsima, kas VÕS-i kahju hüvitamise regulatsioon vastab rikkumisest teavitajate kaitse direktiivist tulenevatele kohustustele.

## Kokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks on leida vastus küsimusele, mil määral on vilepuhujale Eesti õigusega tagatud rikkumisest teavitajate kaitse direktiivis ette nähtud tagatised ja milliseid meetmeid tuleb direktiivi ülevõtmisel kehtestada, et vilepuhujaga oleks kaitstud teavitamisele järgneda võiva ebaõiglase kohtlemise eest. Eesmärgi saavutamiseks ja vilepuhujaga kaitsmiseks vajalike meetmete kohta ettepanekute tegemiseks kasutatakse kvalitatiivset ja võrdlevat uurimismeetodit. Töös võrreldakse rahvusvaheliste organisatsioonide ja teaduskirjanduses välja pakutud juhiseid ja soovitusi, erinevates riikides juba välja töötatud ja kasutusel olevaid praktikaid ning Eesti õiguses olemas olevaid regulatsioone rikkumisest teavitajate kaitse direktiivis toodud nõuetega.

Magistritöö esimeses peatükis avatakse kesksete vilepuhumisega seotud mõistete *vilepuhujaga* ja *rikkumine* sisu ning tehakse ettepanekuid nende defineerimiseks riigisisises regulatsioonis. Vilepuhujaga defineerimisel tuleb lähtuda võimalikult laialt isikulisest kohaldamisalast, mida võib iseloomustada kui tööpõhist suhet nii era- kui avalikus sektoris, kusjuures vajalik on laiendada kaitset ka neile töötajatele, kes ei ole veel ametlike kanalite kaudu teavitanud, kuid keda võidakse sellegipoolest vilepuhujaks pidada ja seetõttu ebaõiglaselt kohelda.

Oluline on ka siseriiklikult kindlaks määrata, missugustest rikkumistest teavitamine seaduse alusel kaitse saab. Rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv tagab kaitse konkreetsetes liidu õiguse valdkondades toime pandud rikkumistest teavitajatele, direktiivi lisas on nimekiri EL-i õigusaktidest, mis neid valdkondi puudutavad. Direktiivi kohaldamisala keerukus paneb vilepuhujaga aga olukorda, kus ta peab kaitse saamiseks hakkama tegema keerulisi ekspertteadmisi nõudvaid hindamisi, et aru saada, kas rikkumine, millest ta teatada kavatseb, puudutab mõnd direktiivi lisas loetletud õigusakti. Selline keerukus vähendab võimaliku vilepuhujaga õiguskindlust ja võib panna ta teavitamisest loobuma. Liikmesriikidel on aga lubatud direktiivi üle võttes kaaluda, kas ja mis ulatuses enda õigusaktides vilepuhujate kaitse kohaldamisala direktiiviga sätestatust laiendada. Seega on liikmesriikidel võimalik kohaldamisala laiendamiseks seda ka vilepuhujaga jaoks lihtsamaks ja arusaadavamaks muuta. Eesti regulatsioonis tuleb rikkumist defineerida võimalikult laialt – kattes kõik nii riigisisese kui EL-i õiguse rikkumised kui ka avalikku huvi ohustavad või kahjustavad rikkumised. Rikkumise defineerimisel peetaksegi kõige olulisemaks mõisteks avalikku huvi, mis tõstab vilepuhujaga asemel fookusesse avalikustatava teabe ning annab vilepuhumisele vastutustundliku kodanikukohuse täitmise kuvandi. Ka direktiiviga on silmas peetud, et kaitse saaks teavitamine sellistest rikkumistest, mis kujutavad endast kahju või ohtu

avalikule huvile. Mõistlik on lisada seadusesse ka lahtine näitlikustav nimekiri, millistest rikkumistest teavitamine kaitse saab – see annab teavitajale selgema pildi, kas tema poolt teavitatav rikkumine on seaduse sisulise kohaldamisalaga hõlmatud või mitte.

Vilepuhujate õigusliku kaitse kujunemisel ja tugevdamisel Euroopas on mänginud olulist rolli EIK, mis tõlgendas esimest korda 2008. aastal oma otsuses avalikes huvides rikkumisest teavitamist EIÕK artikliga 10 tagatud sõnavabaduse vormina ning sõnastas olulised kriteeriumid, mille tugineb muuhulgas ka rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv. Ka Eestis kui EIÕK liikmesriigis on vilepuhumine sõnavabaduse vormina EIÕK artikli 10 alusel, samuti PS § 45 alusel kaitstud. On väga oluline, et nii teavitajad kui ka tööandjad ja avalikkus mõistaksid ja tunnustaksid vilepuhumist kui sõnavabaduse väljendust, mille toetamine on demokraatlikes ühiskondades nende demokraatlikena säilimise jaoks hädavajalik.

Kuna vilepuhumise eesmärk on ühelt poolt avaldada avalikus huvis olevat informatsiooni oma tööandja kohta, tähendab see teiselt poolt töötaja jaoks töölepingus kokku lepitud saladuse hoidmise ja lojaalsuskohustuse rikkumist. Kuigi Eestis kaitsevad TLS-ist ja VÕS-ist tulenevad saladuse hoidmise kohustuse regulatsiooni välistused põhimõtteliselt ka töösuhte raames avastatud rikkumisest teavitajat, ei ole selge, millistest õigusrikkumisest teavitamisel täpsemalt töötajal saladuse hoidmise kohustust ei ole. Ilmselt saab siia hulka arvata kõik väär- ja kuriteod, kuid kaheldav on, kas ka näiteks ebamoraalsed teod, millest teavitamine võiks samuti lubatav olla. Seetõttu tuleb Eestis kehtestada rikkumisest teavitamise puhuks eriregulatsioon, mis keelab tööandjatel töölepingutesse ja muudesse töösuhtega seotud kokkulepetesse lisada vaigistamissätteid ning ütleb, et sellised sätted on igal juhul tühised. Nii on vilepuhujal võimalik saladuse hoidmise kohustuse rikkumist kartmata teavitada ka muudest avaliku huvi seisukohast olulistest rikkumistest, mitte ainult õigusrikkumistest.

Magistritöö teises peatükis käsitletakse rikkumisest teavitajate kaitse direktiivis sätestatud asutusesiseste ja -väliste teavituskanalite loomisega seonduvaid küsimusi. Kuna uurimuste kohaselt ei soovi töötajad rikkumistest teada anda, on oluline, et tööandjad julgustaksid töötajaid seda tegema. Just asutusesisene teavitamine on väga edukas väärkäitumise lõpetamise viis, mis aitab kokku hoida raha ja toob organisatsioonile ka muud kasu, näiteks vältida mainekahju. Vilepuhumise julgustamiseks on parim praktika luua toimiv, põhjalik ja lihtne asutusesisene süsteem rikkumisteadete vastuvõtmiseks, menetlemiseks ning teavitajate kaitsmiseks võimalike kahjulike tagajärgede eest.

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv kohustabki nii avaliku kui erasektori organisatsioone looma vilepuhujale turvalised teavituskanalid ja protsessid teavituste vastuvõtmiseks ning menetlemiseks. On oluline, et asutusesiseselt on rikkumistest võimalik teada anda nii kirjalikult kui suuliselt, nii telefoni teel kui ka füüsilisel kohtumisel, samuti erinevatele isikutele. Autor leiab, et tööandja peab võimaldama juurdepääsu asutusesisesele teavituskanalile kõikidel isikutel, kes võivad soovida mingist rikkumisest teada anda.

Direktiiv lubab teavituskanalite loomise kohustusest vabastada vähem kui 10 000 elanikuga või vähem kui 50 töötajaga kohalikud omavalitsused või muud avaliku sektori juriidilised isikud. Autor leiab, et see erisus ei arvesta Eesti väiksust teiste liikmesriikidega võrreldes ja muudaks Eesti vilepuhujate regulatsiooni vähemõjusaks, sest 58% Eesti kohalikus omavalitsuses on alla 10 000 elaniku ja nii võiks Eesti riik vabastada teavituskanalite loomise kohustusest üle poole kohalikest omavalitsustest. Seega on põhjendatud sarnaselt usaldusisiku informeerimise ja konsulteerimise regulatsiooni loomisega nende direktiivis ette nähtud künniste alandamine.

Tööandjad peavad määrama ka sõltumatud töötajad, kes hakkavad teavituskanalite kaudu saadud teavitusi vastu võtma ja nendega edasi tegelema. On asutusesisene otsus, kes rikkumisteade vastuvõtjaks määrata. Väiksemates organisatsioonides võiks teateid vastu võtta mõni juhtkonna liige, kel on piisav autonoomia ja ka motivatsioon rikkumisteadega tegelemiseks ja rikkumiste lõpetamiseks. Suuremates organisatsioonides on parim lahendus määrata rikkumisteade vastuvõtjaks näiteks siseauditi töötaja. Direktiivi kohaselt võib teavituskanalit hallata ka asutuseväline kolmas isik, kellenä saavad edukalt teenust pakkuda näiteks IT-ettevõtted, kes suudavad luua kõikidele tingimustele vastava veebiplatvormi, mille kaudu on lihtne teavitusi vastu võtta. Riigil tasub igal juhul sellise teenuse osutamist toetada, sest see teeks tööandjate jaoks teavituskanalite loomise ja teadete vastuvõtmise lihtsamaks ning suureneb tõenäosus, et asutusesiseste teavituskanalite loomise kohustust ka realselt täidetakse. Ka halduskoormuse vähendamiseks direktiivis loodud erisuse, et nii 50–249 töötajaga erasektori organisatsioonid kui ka omavalitsused võivad asutusesisesid teavituskanaleid ja vahendeid omavahel jagada, rakendamiseks on parim lahendus kasutada kolmanda isiku pakutavat teenust.

Teavituste menetlemise puhul tuleb siseriiklikus regulatsioonis silmas pidada, et asutustele on kehtestatud kohustus tagada teadete korrektne dokumenteerimine, teavitaja konfidentsiaalsus ja vajadusel anonüümsus. Vilepuhujale tuleb anda vähemalt seitsme päeva jooksul kinnitus, et tema teade on kätte saadud, pärast seda tuleb tagada teate põhjalik, kiire ja sõltumatu uurimine ning



väärkäitumise lõpetamine. Direktiivi kohaselt tuleb teavitajale anda teate kättesaamise kinnitamisest kolme kuu jooksul uurimise kohta tagasisidet, kuid autor peab oluliseks, et riigisiselt kehtestataks ka konkreetne aeg, mille jooksul peab menetlus lõpule jõudma. See aeg võib olla näiteks kolm kuud. Põhjendatud juhul peab saama aega pikendada.

Asutusevälise teavitamise puhul vilepuhujale kohaldatavad kaitsemeetmed on üldjoontes samad, mis asutusesisese teavitamise puhul, erinevuseks on, et kui asutusesisese teavitamise puhul peab kaitse tagama eelkõige tööandja oma asutusesiseste regulatsioonide ja põhimõtetega, siis asutusevälise teavitamise puhul tuleb teavitajat kaitsev õigusraamistik luua riiklikul tasemel. Riigil tuleb tööle rakendada pädev asutus, mis hakkab teadete vastuvõtmise ja menetlemisega tegelema siis, kui oma tööandja juures teavitamine ei ole vilepuhujaja jaoks andnud soovitud tulemust või kui esinevad asjaolud, mille tõttu on turvalisem või mõistlikum pöörduda kohe oma asutusest väljapoole. Autori ettepanekul võiks Eestis luua ühe asutuse kõikidest valdkondadest pärit rikkumisteade vastuvõtuks, kus teateid hinnatakse ja vastavatesse asutustesse uurimiseks edasi saadetakse, nt maksudega seotud rikkumised Maksu- ja Tolliametisse, keskkonnarikkumised Keskkonnaametisse ning töötervishoiu ja -ohutusega seonduvad rikkumised Tööinspektsiooni. Vastasel juhul peavad need asutused igaüks ise oma valdkonna rikkumisteade vastuvõtmiseks kanalid looma. Sellise üldise rikkumisteadetega tegeleva asutuse loomine vähendab ka vilepuhujaja segadust küsimuses, millisele pädevale asutusele konkreetsetes asjades teade esitada ja kes on seda pädev uurima.

Magistritöö kolmandas peatükis analüüsitakse peamisi direktiivis sätestatud vilepuhujaja kaitsmise põhimõtteid, mida on oluline direktiivi eesmärgi saavutamiseks riigisiselt rakendada.

Kaitse saamise eeldustena sätestab direktiiv esiteks tingimuse, et teavitajal on põhjendatud alus uskuda, et rikkumise kohta esitatud teave vastas teavitamise ajal tõele. See tingimus on igati asjakohane ja sel viisil võib selle ka Eesti õiguses sõnastada. Mitmetes regulatsioonides kasutusel olev heas usus teavitamise kriteerium tekitab õigusselgusetust ning võib vilepuhujat teavitamast heidutada. Direktiiv kohustab liikmesriike looma ka regulatsioonid, mis tagaksid, et teadlikult valeteadete või üldsusele ebaõige teabe esitamise puhul määrataks vilepuhujale tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused. Autor leiab, et Eestis ei tohiks määrata pahatahtlikele teavitajatele raskeid karistusi, näiteks trahve või vangistust. Piisavaks heidutusmeetmeks on ka näiteks konfidentsiaalsusest ilmajätmine, nagu sätestab juba KVS korruptsioonijuhtumi kohta teadvalt väärteabe esitamise puhul.

Teise kaitse saamise eeldusena tuleb liikmesriikidel sätestada kohustus teavitada kas asutusesiselt, asutuseväliselt või üldsusele, kusjuures liikmesriigid peavad vilepuhujaid julgustama enne asutusevälise teavituskanali kaudu teavitamist kasutama asutusesisest teavituskanalit, kui rikkumist saab tõhusalt käsitleda asutusesiselt ning kui vilepuhujat leiab, et puudub survemeetmete oht. Autor leiab, et põhimõtte, mille kohaselt peab enne asutusevälist teavitamist julgustama vilepuhujat teavitama asutusesiselt, on igati mõistlik.

Kuna sageli ei ole organisatsioonis aset leidnud rikkumiste avalikustamine tööandja huvides, eriti kui rikkumist ei avalikustata mitte asutuse sees, vaid näiteks meedias, võivad teavitajat tabada tööandja ja kolleegide kättemaks ning tagakiusamine. Hirm selliste tagajärgede ees on peamine põhjus, miks inimesed otsustavad väärkäitumisest teada saades sellest vaikida. Rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi kohaselt tuleb liikmesriikides keelata igal kujul rakendatavad survemeetmed, sh ka survemeetmete rakendamise ähvardused ja katsed. Autor leiab, et Eesti regulatsioonis tuleb silmas pidada soovitusi vältida ammendava survemeetmete nimekirja esitamist. Seaduses tuleb ära tuua näidisinimekiri, et nii tööandja kui ka teavitaja saaksid aimu, mis laadi ebaõiglane kohtlemine on keelatud. See nimekiri tuleb jätta aga lahtiseks, et oleks arusaadav, et ka kõik muud vilepuhumisele järgnevad kahjustavad meetmed on keelatud. Piiritlemata tuleb jätta ja igakordselt eraldi hinnata, kui kaua võib kahjustavat kohtlemist vilepuhumisega seostada, sest suurt avalikku tähelepanu pälvinud probleemist teavitamise järel võib vilepuhujat saada aastateks, kui mitte terveks eluks endale vilepuhujat kuvandi, mis mõjutab jätkuvalt ka temaga seotud erinevate tööandjate otsuseid ja käitumist tema suhtes. Küll aga tuleb direktiivi kohaselt kehtestada kindlasti survemeetmete keelu rikkujatele tõhusad karistused.

Kuigi mitte otsesõnu, tuleneb ka praegu Eestis TLS-is sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttest ja diskrimineerimiskeelust VõrdKS-is toodud lahtise diskrimineerimisaluste loetelu kaudu tööandja kohustus kaitsta vilepuhujaid töösuhte raames osaks saava ebaõiglase kohtlemise eest. Mõningad kaitsemeetmeid on KVS-iga ette nähtud ka korruptsioonijuhtumist teavitajale. Küll aga võib öelda, et TLS-is olev töölepingu ülesütlemise regulatsioon töötajast vilepuhujale täielikult direktiiviga sätestatud kaitset ei taga, sest annab tööandjal üsna kergesti rikkumisest teavitajale mõjuva põhjusena teavitamisega seotud usalduse kaotust või saladuse hoidmise kohustuse rikkumist ette heita ja tema tööleping sel põhjusel erakorraliselt üles öelda. Miski ei kohusta tööandjat TLS kohaselt vilepuhujat kuidagi erilisemalt kaitsma ja toetama. Seega tuleb Eestis vilepuhujatele luua

igakülgne ja sõnaselge kaitse mistahes valdkonnas aset leidnud rikkumisest teavitamisel ning need õigused ei saa olla tuletatavad muude regulatsioonide tõlgendamisest.

Efektiivne ja usaldusväärne vilepuhujate regulatsioon peab kindlasti kaitsma teavitaja identiteeti, see on olulisim ja vilepuhujat ebaõiglase kohtlemise eest kõige paremini kaitsev meede. Direktiivi kohaselt ei tohi vilepuhujate identiteeti avalikustada ilma tema sõnaselge nõusolekuta mitte kellelegi peale volitatud töötajate. Eestis on praegu teavitaja konfidentsiaalsus tagatud vaid korruptsioonijuhtumist teavitajale ja puudub regulatsioon, mis kohustaks teateid vastu võtvaid isikuid ja asutusi ka teisi valdkondi puudutavate rikkumisteade puhul vilepuhujate konfidentsiaalsust hoidma. See regulatsioon tuleb luua. Kui uurimise seisukohalt on oluline vilepuhujate isik paljastada, peab regulatsioonis olema kaitsemeetmena sätestatud, et teavitaja identiteedi avalikustamiseks peab olema teavitaja sõnaselge nõusolek. Juhul kui teavitaja identiteet on vaja avalikustada seoses uurimistoimingute või kohtumenetlusega, peab seaduses olema selge kohustus sellest vilepuhujat teavitada. Seaduses tuleb sätestada ka karistused konfidentsiaalsuskohustuse rikkumise eest.

Teatud hulk vilepuhujaid ei ole rahul ka konfidentsiaalse teavitamise võimalusega ning on nõus teavet andma vaid täiesti anonüümseks jäädes. Erinevates ülevaadetes ja teaduskirjanduses diskuteeritakse palju, kas anonüümset teavitamist peaks lubama või mitte. Selle küsimuse vaieldavuse tõttu on ilmselt ka direktiivis jäetud anonüümsete teavituste lubamine või keelamine iga liikmesriigi enda otsustada. Eestis võiks olla vilepuhumise regulatsiooni loomise üheks eesmärgiks võimalikult paljudest rikkumistest teada saada, mistõttu tuleb anonüümset teavitamist lubada, kuid seda ei ole vaja aktiivselt julgustada. Olukorras, kus vilepuhumisel ei ole Eestis veel kuigi hea maine ja vähemalt korruptsiooniuuringute põhjal võib järeldada, et inimesed ka pigem ei soovi rikkumistest teada anda, annab anonüümse teavitamise lubamine võimalikule teavitajatele suurema kindlustunde ja parema kaitse võimaliku ebaõiglase kohtlemise eest ning suurendab teavitamise tõenäosust. Kuna aga konfidentsiaalselt antud rikkumisteateid on oluliselt lihtsam uurida, tuleb seadusega eelkõige toetada vilepuhujate konfidentsiaalsuse tagamist.

Direktiiviga tagatavaks kaitsemeetmeks kohtumenetluses on ümberpööratud tõendamiskohustus, mille kohaselt peab vilepuhujate kui nõrgem pool tõendama vaid, et ta on rikkumisest teavitatud või selle avalikustanud kooskõlas direktiiviga ning kandnud seetõttu kahju. Tööandja või mõni muu vilepuhujat kahjustanud isik peab seejärel tõendama, et võetud meede ei olnud kuidagi seotud rikkumisest teavitamise või rikkumise avalikustamisega. Direktiivis kasutatud sõnastuse „meetme

võtnud isiku kohustus tõendada, et meetme võtmine oli põhjendatud“ kohaselt võib kättemaksja oma tegevuse välja vabandada, kui ta suudab meetme rakendamist põhjendada. Adekvaatne põhjendamine ei tähenda aga, et selle meetme rakendamiseks ei olnud ka muud, vilepuhumisega seotud põhjust. Selliste olukordade vältimiseks tuleb riigisisises regulatsioonis selgelt sõnastada, et põhjendada tuleb just seda, et meetme võtmine ei olnud kuidagi vilepuhumisega seotud.

Kuna Eesti KVS-is kasutatakse terminit „jagatud tõendamiskohustus“, tuleb direktiivi ülevõtmisel seda terminoloogilist segadust põhjendada või see ära lahendada. Autor leiab, et ainsana EL-i liikmesriikides termini „jagatud tõendamiskohustus“ kasutamine ei ole põhjendatud ja teiste liikmesriikide ning direktiivi eeskujul peab ka Eesti oma vilepuhumise regulatsioonis nimetama tõendamiskohustuse tööandjale panemist „ümbepööratud tõendamiskohustuseks“.

Vilepuhujaja võib peale tagakiusamise ja kättemaksu kanda ka majanduslikku kahju, kaotada oma koha tööandja juures ja kogeda emotsionaalseid kannatusi. Kui teavitamine vastab kaitse saamise tingimustele, on õiglane kogu vilepuhumisega tekkinud kahju – nii materiaalne kui mittemateriaalne – heastada. Rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv kohustabki liikmesriike sõnaselgelt tagama survemeetmete all kannatanud rikkumisest teavitajatele õiguskaitsevahendite olemasolu ja kantud kahju täieliku hüvitamise. Autori arvates lisaks õigusselgust, kui õiguskaitsevahendeid tagavas sättes on kõik tagatavad õiguskaitsevahendid üles loetletud.

Eestis praegu konkreetselt vilepuhumise tõttu kahju kannatanud töötajatele mingeid hüvitusi ega õiguskaitsevahendeid ei tagata, kasutada saab üldisi töö- ja võlaõiguslikke õiguskaitsevahendeid. Autor leiab, et ebaõiglase kohtlemise kompenseerimiseks on mõistlik sätestada riigisisises regulatsioonis minimaalne õiglase kahju hüvitis, mis on vilepuhujale igal juhul tagatud ja mille puhul ei pea ta tõendama, mille tõttu see kahju tekkis. Vilepuhujaja võiks arvata TLS kohaselt täiendavat kaitset vajavaks isikuks, kellele saab kohus või töövaidluskomisjon seadusvastase töölepingu ülesütlemise korral n-õ tavalisele töötajale määratava kolme kuu keskmise töötasu asemel vähemalt kuue kuu keskmise töötasu välja mõista.

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi vastuvõtmisega otsustas EL, et rikkumistest teavitamine on ühiskonna jaoks oluline väärkäitumise vähendamise viis. Vilepuhumisel kui pealekaebamisel on aga siiani Eesti ühiskonnas olnud negatiivne kuvand, mis on põhjustatud eelkõige teadmatusest. Direktiivi ülevõtmise käigus peavad nii riik kui ka tööandjad ise hakkama rikkumisest teavitamise eesmärgi ja positiivseid järelemeid aktiivselt tutvustama, samas näidates ka selgelt, et vilepuhujaja karistamine ja tagakiusamine ei ole aktsepteeritud ning andes teada, milliste meetmetega

kavatsevad Eesti riik ja tööandjad vilepuhujaid kõikvõimalike negatiivsete tagajärgede eest kaitsta. Riik ja ettevõtjad peavad lähtuma selgest eeldusest, et vilepuhumise süsteemi loomise ja käigushoidmise kulu on oluliselt väiksem kui sellest saadav potentsiaalne kasu – kasu nii raha kokkuhoiu kui ka mainekahju vältimise mõttes. Kõik nii Eestis kui mujal maailmas vilepuhujate kaudu meediasse jõudnud juhtumid on selle tõestuseks.

Kuigi Eesti valitsus ja ettevõtjad rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi vastuvõtmist ei toetanud, siis hoolimata sellest Eestil direktiivi ülevõtmisest 2021. aasta lõpuks pääsu ei ole ning nii riik kui ettevõtjad peavad hakkama direktiivis toodud kohustuste täitmiseks ühiselt pingutama. Hetkel on maailmas paremaid ja halvemaid näiteid, kuid asjatundjad ei too ühtki regulatsiooni välja kui parimat praktikat, ideaalset näidet, kus on kõiki rahvusvahelisi soovitusi ja uurimistulemusi arvesse võetud. Ühel seisukohal ollakse selles, et vilepuhumise regulatsiooni efektiivsus sõltub eelkõige selle võimest tagada vilepuhujale kaitse kahjulike tagajärgede eest.

## *New Measures for the Protection of Whistleblowers in the Employment Relationship*

### *Summary*

In recent years, the subject of whistleblowing has been in under increasing attention in the European Union (EU) and in Estonia. In the centre of the subject is the question if there is sufficient protection from retaliation provided both in EU law and the laws of the member states for those who report breaches in the public interest. After years of consultations, an agreement was reached in the EU to enact a directive on the protection of persons who report breaches of Union law. The purpose of this Directive is to enhance the enforcement of Union law and policies in specific areas by laying down common minimum standards providing for a high level of protection of persons reporting breaches of Union law.

The directive strengthens the protection of whistleblowers primarily by requiring member states to ensure that legal entities in the private and public sector establish channels and procedures for internal reporting and for follow-up, following consultation and in agreement with the social partners where provided for by national law. The member states are required to bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by 17 December 2021.

Estonia has received criticism from the EU, OECD and other international organizations for not providing sufficient protection for those reporting cases of wrongdoing. In fact, there is just one related clause in Anti-corruption Act that regulates notification of public or private sector incidents of corruption.

According to the report by Association of Certified Fraud Examiners in 2018<sup>215</sup>, 40% of occupational fraud cases have been detected by means of tips. Notably, slightly more than half of all tips were provided by employees of the victim organizations. This Master's thesis focuses primarily on the protection of employees as whistleblowers.

The main goal of the thesis is to find out to what extent have the Estonian laws provided the safeguards required by the directive and what additional measures must be taken to protect the employees from possible retaliation connected to reporting of breaches in order to comply with the

---

<sup>215</sup> Report to the Nations. Global Study on Occupational Fraud and Abuse. – ACFE 2018, lk 17.

directive. To achieve this aim, suggestions and guidelines provided by international organizations and academic work as well as regulations used in other countries are studied and evaluated in relation to existing Estonian laws and regulations.

The first section of the thesis analyses the central concepts in the subject – *whistleblower* and *breaches* to make suggestions about defining these terms in Estonian law. The term *whistleblower* must be defined broadly in relation to who should be protected by the regulation. The protection should apply to workers both in private and public sector and should also apply to those who have not yet reported breaches using official channels but could still be suspected as having done so and could therefore be in danger of retaliation.

In defining the *breaches* connected to whistleblowing, the main consideration is considered to be public interest. This puts the emphasis on the public interest towards the reported information and less on the person reporting it. Also, this increases the public perception of whistleblowing as a civic duty. The directive also acknowledges the need for protection of whistleblowers as means to protect against harm and threats to the public interest. The Estonian legislation should define broadly the meaning of breaches in the way to include breaches of national and international laws, but also other misconduct relating to harm or threats to public interest.

The European Court of Human Rights (ECHR) has had an important role in shaping and strengthening the protection of whistleblowers in the EU. In 2008 ECHR interpreted the freedom of expression guaranteed in article 10 of the European Convention of Human Rights (ECoHR) to protect the exposure of wrongdoing in cases of strong public interest. ECHR also laid down important criteria to decide if the disclosure is justified and these criteria have also been considered in the directive. As the ECoHR is also binding to Estonia and the Estonian constitution has to be interpreted in accordance with the ECoHR, these disclosures must also be considered protected by § 45 of the Estonian constitution.

As the goal of whistleblowing is the disclosure of information about the employer in the public interest, these disclosures can conflict with the employee's obligation of loyalty towards the employer and the duty to maintain confidentiality. According to the Employment Contracts Act the duty to maintain confidentiality can be specified in the employment contract. Even though the law expressly excludes disclosures required by the law, there is nothing said of the disclosures that are not mandatory but would be considered protected by the freedom of speech. The law should

therefore be changed to expressly allow these disclosures in the interest of clarity and the law should also prohibit non-disclosure agreements regarding these types of disclosures.

The second part of the thesis focuses on the requirements for creating internal and external reporting channels for organizations according to the rules set out in the directive. According to research, employees are generally not inclined to report the cases of wrongdoing. It is therefore important to create conditions that favour and encourage it. Reporting within the organization is most efficient and quick way of ending wrongdoing, which can conserve resources and otherwise benefit the organization.

According to the directive, member states need to require private sector organizations with more than 50 employees to create secure channels for reporting misconduct and processes to handle these reports. It is important that the internal reporting channels include possibilities to report wrongdoing in written form and verbally. Verbal reporting must be available over the telephone as well as in a physical meeting. There must also be a possibility to report to different persons. The access to the reporting channels should be made available to everyone in and outside the organization and without regard to any contractual relationship. After evaluating risks, notably in connection to the environment and public health, member states can require that also organizations with less than 50 employees create such reporting channels.

The same requirements apply to all public sector organizations, while member states can decide to exclude organizations with less than 50 employees or local municipalities with less than 10 000 inhabitants. Considering the small average size of Estonian municipalities, 58% of them could be excluded. Therefore, in Estonia should exclude public sector organizations based on a lower limit.

Creating reporting channels alone is not sufficient however and organization should also appoint independent and autonomous individuals to receive and handle the reports. These individuals can also be external to the organization, so IT-companies could provide the creating and managing reporting channels as a service to companies. It is definitely reasonable for member states to support creating these reporting channels so the legislation can be implemented successfully and with less of a burden on the companies.

The legislation must also require that the reporting channels and processes ensure proper documentation, confidentiality and anonymity. The whistleblower will have to be notified within 7 days of receipt of the report, then the report must be processed with reasonable speed and



independence to end the misconduct. The whistleblower must receive feedback about the report within three months, but the directive does not expressly limit the process itself. In the authors opinion, the law should set out a deadline for the resolution of the report with the option of extending the deadline on reasonable justifications.

The creation of external reporting channels means that the member states must designate the authorities competent to receive, give feedback and follow up on reports, and shall provide them with adequate resources. The external reporting channel must be available in cases the internal reporting has not lead to ending the wrongdoing or when, according to the circumstances, it would be safer or more reasonable to report immediately to external party. The author suggests creating one single authority to handle reports from all sectors. This authority could forward the report to another authority if reasonable, but would ensure the reports are all processed and other requirements met. It would be unreasonable for every government office to create their own reporting channels and processes for external reporting.

Public disclosure means the whistleblower discloses the information to some relevant non-governmental organization or the media. Allowing public disclosure of misconduct, based on reasonable preconditions, is very important safeguard for the public interest in a democratic society and free speech. Public disclosure is often connected to serious repercussions for the safety, reputation and other interest of the whistleblower. Therefore, it is very important to ensure the internal and external reporting channels and processes are effective, so the person does not need to resort to public disclosure. Public disclosure must be allowed in cases of imminent or manifest danger to the public interest.

In the third part of this thesis, the main principles of protection are analysed, that are essential to achieving the goals of the directive. To be granted protection based on the directive, the person must have reasonable grounds to believe that the information on breaches reported was true at the time of reporting and that such information fell within the scope of the directive or the legislation of the member state. This wording of the qualification for protection is reasonable and should be also used in Estonian law. In some countries the requirement of good faith is used, but this term is potentially unclear and might therefore discourage potential whistleblowers. To be granted protection the wrongdoing must be reported either internally or externally or a public disclosure made. This means for example it would not be allowed to disclose information selectively to third

parties. Using internal and external reporting channels should be encouraged if these would be effective and the whistleblower considers there is no risk of retaliation.

The directive requires the member states to provide effective, proportionate and dissuasive penalties applicable in respect of reporting persons where it is established that they knowingly reported or publicly disclosed false information. Member states shall also provide for measures for compensating damage resulting from such reporting or public disclosures in accordance with national law. In the authors opinion, the penalties should not be overly harsh. Deprivation of anonymity might, at least in many cases, be effective and dissuasive enough.

For the protection of whistleblowers, member states must prohibit all forms of retaliation including attempted retaliation and threats of retaliation. In the opinion of the author, the law should not include an exhaustive list of prohibited retaliatory measures. There should be explanatory list of prohibited retaliatory measures to help better understand the prohibited behaviour. The directive also requires effective penalties in case of retaliation.

According to the Employment Contracts Act, an employer shall ensure the protection of employees against discrimination, follow the principle of equal treatment and promote equality in accordance with the Equal Treatment Act and Gender Equality Act. The list of prohibited discrimination grounds in the Equal Treatment Act is not exhaustive and it could be argued that it should also protect whistleblowers from unequal treatment. Surely this does not provide sufficient protection. There are some protections in the Anti-corruption Act, but this applies to only some of the cases that would be considered whistleblowing.

Efficient and effective regulation must definitely provide protection for the identity of the whistleblower. This should be considered the most important feature of whistleblower protection regulation. According to the directive, the identity of the reporting person is not disclosed to anyone beyond the authorised staff members competent to receive or follow up on reports, without the explicit consent of that person. Again, in some cases, protection has been provided in the Anti-corruption Act, but the protection must include all cases falling under the whistleblowing regulation. In cases that investigation into the wrongdoing requires the identification of the whistleblower, consent must be required. In cases of judicial proceedings, if the identification is deemed necessary, the whistleblower must be notified. It is also important to provide effective, proportionate and dissuasive penalties in cases of breach of confidentiality.

In some cases, people might only be willing to report wrongdoing when total anonymity is provided and will not be satisfied by the confidentiality provided by the reported channels. Allowing this has been a subject of a lot of debate and in the directive the decision has been left to individual member states to make. To increase the possibility of wrongdoing being reported, the author believes the anonymous reporting should be allowed, but confidential reporting should be encouraged as these are usually easier to investigate.

As a protective measure, the directive also requires reversal of the burden of proof. Therefore, once the reporting person demonstrates prima facie that he or she reported breaches or made a public disclosure in accordance with the directive and suffered a detriment, the burden of proof should shift to the person who took the detrimental action, who should then be required to demonstrate that the action taken was not linked in any way to the reporting or the public disclosure. In Estonian law both the term shared burden of proof and the term reversed burden of proof are used in different acts. It is not clear if the terms have been used consistently and what are the justifications in using different terms in these similar cases. In protecting whistleblowers, the burden of proof needs to be reversed and not shared.

It is likely that retribution in cases of whistleblowing also result in economic damages and emotional suffering. The member states will have to take the necessary measures to ensure that remedies and full compensation are provided for damage suffered by whistleblowers in accordance with national law. For the remedies to be effective, the author believes the law should set out minimal presumed damages that would not require proof by the victim of the retaliation. In cases of unfair dismissal, when it would be deemed unreasonable to force the employer to continue in the employment relationship, there should be a sufficiently high fixed compensation for the employee.

## **Lühendid**

ACFE – Association of Certified Fraud Examiners

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIÕK – Euroopa inimõiguste ja põhiõiguste kaitse konventsioon

EL – Euroopa Liit

ENPA – Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee, ingl k Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE)

IBA – International Bar Association, eesti k Rahvusvaheline Advokaatide Assotsiatsioon

KVS – korruptsioonivastane seadus

MeeTS – meediateenuste seadus

OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development, eesti k Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon

Ühendkuningriigi PIDA – Ühendkuningriigi Public Interest Disclosure Act

Austraalia PIDA – Austraalia Public Interest Disclosure Act

PDA – Iirimaa Protected Disclosures Act

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

SoVS – Soolise võrdõiguslikkuse seadus

TLS – töölepingu seadus

TUIS – töötajate usaldusisiku seadus

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime, eesti k ÜRO narkootikumide ja kuritegevuse büroo

VÕS – võlaõigusseadus

VõrdKS – võrdse kohtlemise seadus

## **Kasutatud kirjandus**

1. Berry, B. Organizational culture: A framework and strategies for facilitating employee whistleblowing. – Employee Responsibilities and Rights Journal 2004/16 (1).
2. Bjørkelo, B. jt. Silence is golden? Characteristics and experiences of self-reported whistleblowers. – European Journal of Work and Organizational Psychology. 2011/20 (2).
3. Bjørkelo, B. Workplace bullying after whistleblowing: future research and implications. – Journal of Managerial Psychology 2013/28 (3).
4. Blueprint Principles for Whistleblower Protection. – Blueprint for Free Speech 2016. – <https://blueprintforfreespeech.net/en/blueprint-principles/> (06.04.2020).
5. Chalouat, I., Carrión-Crespo, C., Licata, M. Law and practice on protecting whistle-blowers in the public and financial services sectors. – Geneva: International Labour Office 2019. – [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/publication/wcms\\_718048.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_718048.pdf) (06.04.2020).
6. Chen, C. P., Lai, C. T. To blow or not to blow the whistle: The effects of potential harm, social pressure and organisational commitment on whistleblowing intention and behaviour. – Business Ethics, A European Review 2014/23 (3).
7. Commission Staff Working Document: Impact Assessment. – Brussels, 23.04.2018 SWD(2018)116. Annexes. – [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11\\_annexes.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf) (25.04.2020).
8. Committing to Effective Whistleblower Protection. – Paris: OECD Publishing 2016.
9. Corporate Governance and Business Integrity: A Stocktaking of Corporate Practices. – OECD 2015. – <http://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Business-Integrity-2015.pdf> (06.04.2020).
10. Corruption Perceptions Index 2019. – Transparency International 2020. – [https://www.transparency.org/cpi2019?utm\\_campaign=CPI2019&utm\\_medium=social](https://www.transparency.org/cpi2019?utm_campaign=CPI2019&utm_medium=social) (16.02.2020).
11. Culiberg, B., Mihelič, K. K. The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda. – Journal of Business Ethics 2017/146.

12. De Gramont, J. The Business Case for “Speaking Up”. How Internal Reporting Mechanisms Strengthen Private-Sector Organisations. – Transparency International 2017. – [http://www.transparency.ee/cm/files/2017\\_businesscasespeakingup\\_en.pdf](http://www.transparency.ee/cm/files/2017_businesscasespeakingup_en.pdf) (16.02.2020).
13. Devine, T. Assessment of European Union Whistleblower Directive. – Government Accountability Project 2019. – <http://whistleblower.org/blog/assessment-of-european-union-whistleblower-directive/> (05.04.2020).
14. Devine, T., Walden S. International Best Practices For Whistleblower Policies. Government Accountability Project. Washington 2015. – <https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2017/09/Recomendaciones-GAP.pdf> (05.04.2020).
15. Devitt, J. jt. Speak Up Report 2017. – Transparency International Ireland 2017. – <https://transparency.ie/resources/whistleblowing/speak-report-2017> (04.04.2020).
16. Donkin, M., Smith, R., Brown, A. J. How do officials report? Internal and external whistleblowing. – Brown, A. J. (toim). Whistleblowing in the Australian Public Sector. – ANU E Press 2008.
17. Dworkin, T. M., Baucus, M. S. Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes. – Journal of Business Ethics 1998/17.
18. Eesti Kaubandus-Tööstuskoja arvamus vilepuhujate kaitse direktiivi eelnõu kohta, 13.06.2018 nr 4/189. – <https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2018-06/13%2006%202018%20vilepuhujate%20kaitse%20direktiiv.pdf> (16.02.2020).
19. Eesti on avaliku sektori korruptsiooni mõõtva korruptsioonitaju indeksi (CPI) arvestuses endiselt 18. kohal. – Korruptsioonivaba Eesti pressiteade 23.01.2020. – <http://www.transparency.ee/cm/uudised/korruptsioonivaba-est-est-avaliku-sektori-korruptsiooni-mootva-korruptsioonitaju-indeksi> (16.02.2020).
20. Erelt, T. jt. Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018. – Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 2018.
21. Euroopa Komisjoni ettepanek 2018/0106: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta. – Brüssel 23.04.2018.
22. Euroopa Liidu Kontrollikoja arvamus nr 4/2018 ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitse kohta (2018/C 405/01). – ELT C 405.

23. Euroopa võrdse kohtlemise õiguse käsiraamat. – Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2011. – [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1510-FRA\\_CASE\\_LAW\\_HANDBOOK\\_ET.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_ET.pdf) (25.04.2020).
24. Farkas, L., O'Farrell, O. Reversing the burden of proof: Practical dilemmas at the European and national level. – European Commission 2014. – <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a763ee82-b93c-4df9-ab8c-626a660c9da8/language-en> (25.04.2020).
25. Guyer, T. M., Peterson, N. F. The Current State of Whistleblower Law in Europe: A Report by the Government Accountability Project 2013. – <https://www.whistleblower.org/wp-content/uploads/2017/11/ABA-Rome-Paper-by-Thad-Guyer-FINAL-04-28-2013-proofed-by-NP-with-logo.pdf> (10.04.2020).
26. Inside the Mind of a Whistleblower: A Supplemental Report of the 2011 National Business Ethics Survey. – Ethics Resource Center 2012. – <https://www.corporatecomplianceinsights.com/wp-content/uploads/2012/05/inside-the-mind-of-a-whistleblower-NBES.pdf> (10.04.2020).
27. Jatsa, A. Vihjeandmise mehhanism ettevõttes. Tööriistakast. – MTÜ Korruptsioonivaba Eesti 2019. – [http://www.transparency.ee/cm/files/vihjeandmine\\_erasektoris\\_kve2019\\_0.pdf](http://www.transparency.ee/cm/files/vihjeandmine_erasektoris_kve2019_0.pdf) (16.02.2020).
28. Jeon, S. H. Where to report wrongdoings? Exploring the determinants of internal versus external whistleblowing. – International Review of Public Administration 2017/22.
29. Johannsen, L., Pedersen, K. H. Tell-tale tit: retaliation on whistleblowers in public administration. – Crime Law and Social Change 2019/5.
30. Kaadu, T. Töötajate usaldusisiku seadus. Kommenteeritud väljaanne. – Sotsiaalministeerium, Tallinn: Juura 2008.
31. Kaplan, S. E. jt. An examination of anonymous and non-anonymous fraud reporting channels. – Advances in Accounting, incorporating Advances in International Accounting 2012/28.
32. Kierans, L. Whistle While You Work: Protected Disclosures Act 2014. – Irish Business Law Review 2015/2.
33. Kook, U., Sildam, T. Kantsler Lemetti: kui mind korruptsioonist teatamise tõttu töölt vabastatakse, lähen kohtusse. – ERR 22.11.2019.

34. Kund, O., Laine, M. TTÜ hämar saladus: mainekas instituut pettis süsteemselt välja eurotoetuseid. – Postimees 22.08.2019.
35. Käärats, E. jt. Töölepingu seaduse selgitused. – Sotsiaalministeerium, Tallinn: Juura 2013.
36. Laine, M. Pettusest teavitamine viis erikohtlemiseni: TTÜ „hoiatas“ vilepuhuja uusi ülemusi. – Postimees 30.09.2019.
37. Latimer, P., Brown, A. J. Whistleblower Laws: International Best Practice. – University of New South Wales Law Journal 2008/31 (3).
38. Lee, G., Fargher, N. L. When does financial misconduct result in external whistle-blowing: A comparison between external whistle-blowing and internal reporting. – SSRN Electronic Journal 2014.
39. Liyanarachchi, G., Newdick, C. The Impact of Moral Reasoning and Retaliation on Whistle-Blowing: New Zealand evidence. – Journal of Business Ethics 2009/89 (1).
40. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiendatud väljaanne. – Tallinn: Juura 2017.
41. McGuinn, J., Rossi, L., Fernandes, M. Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement. Final report. – European Commission 2017. – <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-38082319> (05.04.2020).
42. Near, J. P., Miceli, M. P. Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. – Journal of Business Ethics 1985/4.
43. OECD survey on managing Conflict of Interest in the executive branch and Whistleblower Protection. – Paris: OECD 2014.
44. Park, H., Bjørkelo, B., Blenkinsopp, J. External Whistleblowers' Experiences of Workplace Bullying by Superiors and Colleagues. – Journal of Business Ethics 2020/161.
45. Pokk, P. Valitsus vabastas Lemetti ametist. – Äripäev 25.11.2019.
46. Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7. – Council of Europe 2014.
47. Protection of “whistle-blowers”. Resolution 1729. – Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) 2010.



48. Raadik, M. EKI keelekool: kõneisik ja vilepuhuja. – Postimees 14.05.2016.
49. Rainey, B., Wicks, E., Ovey, C. Jacobs, White, and Ovey: The European Convention on Human Rights. 7th Edition. – Oxford University Press 2017.
50. Report to the Nations. Global Study on Occupational Fraud and Abuse. – Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) 2018. – <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/acfe-public/2018-report-to-the-nations.pdf> (05.04.2020).
51. Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons. – United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) 2015. – [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf) (04.04.2020).
52. Roberts, P., Brown, A. J., Olsen, J. Whistling while they work: a good-practice guide for managing internal reporting of wrongdoing in public sector organisations. – ANU E Press 2011.
53. Rothschild, J., Miethe, T. D. Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation. The Battle to Control Information About Organization Corruption. – Work and Occupations 1999/26.
54. Salson, N. EU whistleblower directive must give whistleblowers all reporting options. – Whistleblowerprotection.eu blog, 07.03.2019. – <https://whistleblowerprotection.eu/blog/eu-whistleblower-directive-must-give-whistleblowers-all-reporting-options/> (26.03.2020).
55. Seletuskiri korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõu teise lugemise juurde. – 143 SE II, 04.03.2016. Muudatusettepanek nr 1.
56. Sihver, A. Teavitaja kaitse („vilepuhuja kaitse“) süsteemi rakendatavus korruptsiooni avalikustamisel Eesti avalikus teenistuses. – Magistritöö Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonnas 2007.
57. Special Eurobarometer 470: Corruption. – European Union 2017. – [https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2176\\_88\\_2\\_470\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG) (10.04.2020).
58. Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation. G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of Whistleblowers. – Cannes: G20 Summit 2011. – <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf> (16.02.2020).
59. Sööt, M. Korruptsioon Eestis 2016. Kolme sihtrühma uuring: elanike, ettevõtjate ja avaliku sektori töötajate korruptsiooniküsitluse tulemused. – Justiitsministeerium 2017. –

[https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/korruptsiooni\\_uuring\\_loplik.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/korruptsiooni_uuring_loplik.pdf) (05.04.2020).

60. Sööt, M., Vajakas, K. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010. – Justiitsministeerium 2010. –

[https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/korruptsioon\\_eestis\\_kolme\\_sihtruhma\\_uuring\\_2010\\_justiitsministeerium\\_ja\\_tartu\\_ulikool.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/korruptsioon_eestis_kolme_sihtruhma_uuring_2010_justiitsministeerium_ja_tartu_ulikool.pdf) (05.04.2020).

61. Terracol, M. A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation. – Transparency International 2018. – [http://www.transparency.ee/cm/files/2018\\_guideforwhistleblowing\\_legislation\\_en-2.pdf](http://www.transparency.ee/cm/files/2018_guideforwhistleblowing_legislation_en-2.pdf) (16.02.2020).

62. Terracol, M. Building on the EU Directive for Whistleblower Protection. Analysis and recommendations. Transparency International 2019. – [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/building\\_on\\_the\\_eu\\_directive\\_for\\_whistleblower\\_protection](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/building_on_the_eu_directive_for_whistleblower_protection) (16.02.2020).

63. The G20 Seoul Summit Leader's Declaration 2010. – [https://www.fsb.org/wp-content/uploads/g20\\_leaders\\_declaration\\_seoul\\_summit\\_2010.pdf](https://www.fsb.org/wp-content/uploads/g20_leaders_declaration_seoul_summit_2010.pdf) (16.02.2020).

64. The protection of whistleblowers. Challenges and opportunities for local and regional government. Congress of Local and Regional Authorities, 36th session. Report CG36(2019)14final, 3 April 2019. – <https://rm.coe.int/the-protection-of-whistleblowers-challenges-and-opportunities-for-loca/16809312bd> (16.02.2020).

65. Tiits, T. Rikkumisest teavitaja ehk „vilepuhuja“ õiguslik kaitse töösuhtes. Magistritöö Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas 2014.

66. Tiits, T. Rikkumisest teavitamisega seonduvaid probleeme Eestis. – Juridica 2014/6.

67. Toomla, S. Keele teritaja: vile või lokulaud. – Tartu Postimees 05.09.2019.

68. Valitsus ei toeta vilepuhujate kaitse direktiivi. – Äripäev 06.09.2018.

69. Valitsuse pressikonverentsi stenogramm, 6. september 2018. – [https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsuse\\_pressikonverentsi\\_stenogramm-6-september-2018](https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsuse_pressikonverentsi_stenogramm-6-september-2018) (16.02.2020).

70. Vandekerckhove, W., Lewis, D. The Content of Whistleblowing Procedures: A Critical Review of Recent Official Guidelines. – Journal of Business Ethics 2012/108.

71. Vandendriessche, A. Legal Developments in the Protection of Whistleblowers in the European Union. – European Data Protection Law Review 2018/4.
72. Varul, P. jt. Võlaõigusseadus I. Üldosa. Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Juura 2016.
73. Varul, P. jt. Võlaõigusseadus III. 8. ja 10. osa. Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Juura 2009.
74. Voorhoof, D. Freedom of journalistic newsgathering, access to information and protection of whistle-blowers under Article 10 ECHR and the standards of the Council of Europe. – Journalism at risk: Threats, challenges and perspectives. – Council of Europe 2015.
75. Whistleblower Protections: A Guide. International Bar Association (IBA) 2018. – <https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUId=abdcd17c-00e9-444b-9315-f71bdc127a7e> (16.02.2020).
76. Whistleblowing arrangements: Code of practice. – British Standards 2008. – [http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/21418whistleblowing\\_a.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/21418whistleblowing_a.pdf) (05.04.2020).
77. Whistleblowing: The Inside Story. A Study of the Experiences of 1,000 Whistleblowers. – Public Concern at Work and the University of Greenwich 2013. – [https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/10296/1/Whistleblowing\\_-\\_the\\_inside\\_story\\_FINAL.pdf](https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/10296/1/Whistleblowing_-_the_inside_story_FINAL.pdf) (05.04.2020).
78. Worth, M. Whistleblowing in Europe. Legal Protections for Whistleblowers in the EU. – Transparency International 2013. – [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistleblowers\\_in\\_the\\_eu](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu) (05.04.2020).

## Kasutatud õigusaktid

79. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
80. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202.
81. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. märtsi 2002. a direktiiv (EÜ) nr 2002/14, millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja äraakuulamise üldraamistik Euroopa Ühenduses. – EÜT L 80.
82. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2019. a direktiiv (EL) nr 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta. – ELT L 305.
83. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
84. Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon. – RT II 2001, 28, 140.
85. Korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon. – RT II 2000, 27, 164.
86. Korruptsioonivastane seadus. – RT I, 13.03.2019, 96.
87. Law on the protection of public officials complaining about violations of the law, 571/2004, 14.12.2004, Romania. – <http://www.drasmuszodis.lt/userfiles/Romanian%20whistleblower%27s%20law.pdf> (23.04.2020).
88. Meediateenuste seadus. – RT I, 12.12.2018, 55.
89. Protected Disclosures Act No. 14 of 2014, Ireland (PDA). – <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/print.html> (23.03.2020).
90. Public Interest Disclosure Act 1998, United Kingdom (PIDA). – <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents> (23.03.2020).
91. Public Interest Disclosure Act 2013 No. 133, Australia (PIDA). – <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013A00133> (10.04.2020).
92. Soolise võrdõiguslikkuse seadus. – RT I, 10.01.2019, 19.
93. The Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers, Act No. 10472, 29.03.2011, Republic of Korea. – [https://sherloc.unodc.org/res/cld/document/kor/act-on-the-protection-of-public-interest-whistleblowers\\_html/Republic\\_of\\_Korea\\_Act\\_on\\_the\\_Protection\\_of\\_Public\\_Interest\\_Whistleblowers.pdf](https://sherloc.unodc.org/res/cld/document/kor/act-on-the-protection-of-public-interest-whistleblowers_html/Republic_of_Korea_Act_on_the_Protection_of_Public_Interest_Whistleblowers.pdf) (10.04.2020).
94. Töölepingu seadus. – RT I, 19.03.2019, 94.

95. Töötajate usaldusisiku seadus. – RT I, 28.04.2017, 6.
96. Võlaõigusseadus. – RT I, 08.01.2020, 10.
97. Võrdse kohtlemise seadus. – RT I, 26.04.2017, 9.
98. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastane konventsioon. – RT II 2010, 4, 10.

## **Kasutatud kohtupraktika**

99. EIKo 5493/72, 07.12.1976, *Handyside vs The United Kingdom*.
100. EIKo 39293/98, 29.02.2000, *Fuentes Bobo vs Hispaania*.
101. EIKo 14277/04, 12.02.2008, *Guja vs Moldova*.
102. EIKo 53025/99, 16.12.2008, *Frankovicz vs Poland*.
103. EIKo 28274/08, 21.07.2011, *Heinisch vs Germany*.
104. EIKo 40238/02, 08.01.2013, *Bucur and Toma vs Romania*.