

Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku instituut

Roel Burov

**VIHJEANDMISE MEETMETE SÜSTEEMI LOOMINE
EESTI KOHALIKES OMAVALITSUSTES**

Magistritöö

Juhendaja:
Riina Kroonberg, MA

Tallinn 2020

MAGISTRITÖÖ ANNOTATSIOON

Sisejulgeoleku instituut	Juuni 2020
Töö pealkiri eesti keeles: Vihjeandmise meetmete süsteemi loomine Eesti kohalikes omavalitsustes Töö pealkiri inglise keeles: Developing a whistleblowing mechanism in Estonian local governments	
Lühikokkuvõte: Magistritöö on kirjutatud eesti keeles ja sisaldab ingliskeelset resümeed. Magistritöö koosneb kahest peatükist ning töö maht koos lisadega on 82 lehekülge. Töö sisaldab 4 tabelit ja 2 lisa.	
<p>Magistritöö uurimisprobleem oli esitatud küsimusena, kuidas arendada Eesti kohalikes omavalitsustes välja vihjeandmise meetmete süsteemi. Kuigi vihjeandmise meetmete süsteem hõlmab endas erinevat liiki väärkäitumisest teavitamist, siis oli antud töös väärkäitumisena vaatluse all korruptsioon. Uurimisprobleemile vastuse leidmiseks oli püstitatud kolm uurimisküsimust: milline roll on vihjeandmisel korruptsioonivastases tegevuses; kuidas võiks vihjeandmine olla korraldatud Eesti kohalikes omavalitsustes, arvestades ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu vihjeandjate kaitse direktiivist tulenevaid suuniseid ning millised on toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldused? Töö eesmärk oli välja selgitada, millega tuleb arvestada vihjeandmise meetmete süsteemi loomisel Eesti kohalikes omavalitsustes.</p> <p>Magistritöö puhul oli tegemist kvalitatiivse empiirilise uurimustööga, mille uurimisstrateegiaks oli juhtumiuuring. Andmekogumismeetoditeks olid dokumendianalüüs ja poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Magistritöö tulemusena selgus, et vihjeandmisel on oluline roll korruptsiooni tuvastamisel ja ennetamisel. Lisaks selgusid vihjeandmise meetmete süsteemiga seonduvad väljakutsed ja omapärad Eesti kohalikes omavalitsustes ning toimivaks vihjeandmise meetmete süsteemiks vajalikud eeldused. Samuti tuli välja, et Eestis on vaja vastu võtta eraldiseisev vihjeandjate kaitset reguleeriv seadus.</p> <p>Uuringu tulemusena tegi autor nii kohalikele omavalitsustele kui ka riigile kokku 7 ettepanekut seoses vihjeandmise meetmete süsteemi loomisega Eesti kohalikes omavalitsustes.</p>	
Lisad: -	
Võtmesõnad: vihjeandmine, vihjeandmise meetmete süsteem, kohalik omavalitsus, korruptsioon	
Võõrkeelsed võtmesõnad: whistleblowing, whistleblowing mechanism, local government, corruption	
Säilitamise koht: -	
Töö autor: Roel Burov	
Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjallikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.	
Allkiri:	
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Riina Kroonberg	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Sisejulgeoleku instituudi juhataja: Erkki Koort	Allkiri:

SISUKORD

MAGISTRITÖÖ ANNOTATSIOON	2
SISSEJUHATUS	4
1. VIHJEANDMISE JA KORRUPTSIOONI TEOREETILINE KÄSITLUS	9
1.1 Vihjeandmise olemus	9
1.2 Korruptsioon ja vihjeandmine	13
1.3 Tagakiusamine ja vihjeandja kaitse	18
1.4 Toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldused	22
1.5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist tulenevad kohustused	25
2. VIHJEANDMISE MEETMETE SÜSTEEMI LOOMINE EESTI KOHALIKES OMAVALITSUSTES	30
2.1 Uurimismetoodika ja valim	30
2.2 Vihjeandmist ja vihjeandjate kaitset käsitlevate dokumentide analüüs	32
2.3 Ekspertintervjuude tulemused ja analüüs	35
2.4 Järeldused ja ettepanekud	58
KOKKUVÕTE	63
SUMMARY	67
KASUTATUD ALLIKAD	68
Lisa 1. Ekspertintervjuu küsimused	80
Lisa 2. Ekspertintervjuude koodipuu	82

SISSEJUHATUS

Väärkäitumisest teavitajate ehk vihjeandjate (*whistleblowers*) abil on avalikuks tulnud erinevaid ebaseaduslikke ja ebaeetilisi tegusid. Näitena saab tuua 2014. aastal suur korporatsioonide maksukokkulepped Luksemburgis või 2015. aastal Panama õigusabifirma Mossack Fonseca seotud varade varjamised maksuparadiisides (Schwanke, 2016), samuti ka Eestis aset leidnud rahapesu Danske pangas (Vedler, 2018) ja Tallinna Tehnikaülikooli eurorahade petuskeem (Kund & Laine, 2019). Vihjeandjatel on aga oht, et väärkäitumisest teavitamine võib neile mingil moel kätte maksta, mistõttu võidakse taoline info enda teada jätta (Popescu, 2015, p. 135). Seetõttu on oluline tagada, et vihjeandjad oleksid kaitstud erinevat tüüpi kättemaksu ja tagakiusamise eest, mis tähendab ka seda, et vihjeandjate kaitse peab olema korralikult seadustes reguleeritud (Liyarachchi & Adler, 2011, p. 167; Popescu, 2015, p. 135).

Eestis eraldi vihjeandjate kaitset reguleeriv seadus praegusel ajal puudub ning ka Euroopa Nõukogu korruptsioonivastase riikide ühenduse (GRECO) poolt soovitati 2018. aastal tehtud raportis Eestis vihjeandjate kaitset tõhustada (The Group of States against Corruption, 2018, p. 54). Kuna 2019. aastal võttis Euroopa Parlament vastu direktiivi liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta, mis kohustab liikmesriike oma seaduseid direktiivi nõuetega kooskõlla viima ning avaliku ja erasektori organisatsioone looma asutusesiseseid teavituskanaleid (Euroopa Parlament ja nõukogu, 2019), siis on ka Eestis oodata arenguid vihjeandmise meetmete süsteemide ja vihjeandjate kaitse valdkonnas.

Antud magistritöös ei ole seatud eesmärgiks aga uurida, milline peaks välja nägema vihjeandjate kaitset reguleeriv seadus, vaid on keskendunud organisatsioonitasandile, ehk protseduuridele ja kanalitele, mis võimaldavad väärkäitumisest teavitada, pakkudes sealjuures vihjeandjatele kaitset ka tagakiusamise eest. Organisatsioonina on antud magistritöös keskendunud kohalikele omavalitsustele, mille all on mõeldud nii kohaliku omavalitsuse ametiasutusi, aga ka nende hallatavaid asutusi ja osalusega äriühinguid, sihtasutusi ning mittetulundusühinguid. Seega on töö fookus kohalike omavalitsuste vihjeandmise meetmete süsteemil. Kuigi vihjeandmise meetmete süsteem hõlmab endas erinevat liiki väärkäitumisest teavitamist, siis on antud töös väärkäitumisena vaatluse all korruptsioon. Sellega ei mõtle autor, et korruptsioonist teavitamise jaoks peaks olema

eraldi süsteem, vaid tegemist on ühe väärkäitumise liigiga, millele autor antud magistriritöös rohkem tähelepanu pöörab. Magistriritöö fookus on aga siiski kohalikesse omavalitsustesse loodaval vihjeandmise meetmete süsteemil, mitte korruptsioonil.

Kohalikele omavalitsustele tuleb tähelepanu pöörata, sest puudusi esineb nii nende üldises sisekontrollisüsteemis (KPMG Baltics OÜ & Rahandusministeerium, 2018, lk 6), aga ka korruptsiooniennetuses. Riigikontroll on läbi viinud mitmeid korruptsiooniteemalisi auditeid kohalike omavalitsuste kohta, milles on tuvastatud erinevaid puudujääke. Kõige hilisem neist avaldati 2017. aastal, kus leiti, et auditeeritavad polnud piisavalt täitnud korruptsioonivastast seadust, enamikul tuvastati huvide konflikte ning järelitati ka seda, et ühingutes realiseeruvad riskid sagedamini ja vajavad seega suuremat tähelepanu (Riigikontroll, 2017). Igal aastal ilmuvas kuritegude statistikas on aastaid olnud korruptsioonikuritegusid, mis on pandud toime kohalikes omavalitsustes. 2018. aastal moodustas kohalikes omavalitsuses ja nende äriühingutes ning hallatavates asutustes toime pandud korruptsioonikuritegude arv 16% korruptsioonikuritegude koguarvust (Justiitsministeerium, 2019, lk 43). Keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo poolt ligikaudu 40% alustatud ja prokuratuuri saadetud kriminaalajadest olid 2016. ja 2017. aastal seotud kohalike omavalitsuste või nende hallatavate asutustega (Keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo, 2018, lk 8).

Kohalike omavalitsusi on põhjus uurida ka seepärast, et 2017. aastal viidi Eestis läbi haldusreform, mille tulemusena vähenes kohalike omavalitsuste arv varasema 213 pealt 79-ni. Haldusreformi tulemusena muutusid kohalikud omavalitsused suuremaks, mis võib tekitada uusi võimalusi ja vajadusi ka vihjeandmisega seonduvalt. Seega, arvestades viimaste aastate vihjeandmise ja vihjeandjate kaitse teemaga seonduvaid kaasuseid nii Eestis kui ka mujal maailmas, Euroopa Parlamendi poolt vastu võetud direktiivi vihjeandjate kaitseks, mis kohustab nii avaliku kui ka erasektori organisatsioone looma asutusesiseseid vihjeandmisega seonduvaid regulatsioone ja protseduure, aga ka korruptsioonivastase tegevusega seonduvaid puudujääke Eesti kohalikes omavalitsustes, on antud magistriritöö teema **aktuaalne**.

Vihjeandmist ja vihjeandjate kaitset on ka varasemalt Eestis uuritud. Näiteks Anneli Sihveri 2007. aasta magistriritöö „Teavitaja kaitse („vilepuhuja kaitse“) süsteemi rakendatavus korruptsiooni avalikustamisel Eesti avalikus teenistuses“ eesmärgiks oli

analüüsida, millistel alustel teavitaja kaitse Eesti avalikus teenistuses korruptsiooni avalikustamisel toimida võiks ning hinnata eraldi teavitaja kaitse süsteemi loomise otstarbekust ja selle rolli korruptsiooni avalikustamisel (Sihver, 2007, lk 6). Autor viis töö raames läbi intervjuud ministeeriumite (ase)kantsleritega ja igast ministeeriumist ka ühe madalamal ametikohal oleva ametnikuga (Sihver, 2007, lk 47). Tööga järeldas autor, et ulatuslik eraldi teavitaja kaitse süsteem ei oleks Eestis otstarbekas ning teavitaja kaitsest peeti olulisemaks organisatsioonikultuuri arendamist ja üldist ametnikueetikat (Sihver, 2007, lk 77-78). Ministeeriume peeti piisavalt avatuks ja avalikkuse tähelepanu all olevateks asutusteks, kuid intervjuudest selgus, et teavitaja kaitse võiks tulemuslikuks osutada nii valitsusasutuste kui ka kohalike omavalitsuste hallatavates asutustes, sest nende puhul on probleemiks suurem suletus ning avalikkuse väiksem tähelepanu (Sihver, 2007, lk 71).

Tavo Tiitsi 2014. aasta magistritöö „Rikkumisest teavitaja ehk „vilepuhuja“ õiguslik kaitse töösuhtes“ eesmärgiks oli välja selgitada, kuidas tagada Eestis vihjeandjate õiguste kaitse tööandja või kaastöötajate kättemaksu ja kahjustava kohtlemise eest (Tiits, 2014, lk 5). Autor leidis, et vihjeandjate õigusi tööandja ja kaastöötajate kahjustava kohtlemise või kättemaksu eest aitaks Eestis kõige tõhusamalt kaitsta avalikkuse teavitamine vihjeandmise olemusest, tähtsusest ja positiivsetest järeldustest ning organisatsioonisisene toimiv vihjeandmise poliitika ja reeglistik. Autor leidis ka, et Eestis tuleks vastu võtta vihjeandmise regulatsioon. (Tiits, 2014, lk 86) Uuritud on ka vihjeandmist ja vihjeandjate kaitset erasektori äriühingutes ja Eestis kehtivate seaduste efektiivsust selles vallas (Suun, 2014) ning raamatupidajate rolli ettevõtte ebaseadusliku tegevuse avalikustamisel, selgitades välja tegurid, mis mõjutavad enim raamatupidajate otsust avalikustada ettevõttes toimuv seaduse rikkumine (Pärna, 2017). Käesolev magistritöö on aga **uudne**, sest autorile teadaolevalt pole varasemalt Eestis magistritöö tasandil vihjeandmise meetmete süsteemi kohalike omavalitsuste kontekstis uuritud.

Mitmed organisatsioonid on välja andnud erinevaid vihjeandmisega ja vihjeandjate kaitsega seonduvaid suuniseid ja juhiseid. Näiteks rahvusvaheline korruptsioonivastane organisatsioon Transparency International on loonud parimaid praktikaid sisaldava juhise vihjeandmise regulatsiooni loomiseks (Terracol, 2018). Ka Eestis on vihjeandmisega seonduvaid juhiseid koostatud ning Korruptsioonivaba Eesti sai 2019. aastal valmis käsiraamatu „Vihjeandmise mehhanism ettevõttes“ (Jatsa, 2019), mis on küll eelkõige

suunatud erasektorile. Eesti avalikus sektoris pole aga taolisi mehhanisme enamasti kasutusele võetud ning puuduvad ka terviklikud vihjeandjate õigusi kaitsvad regulatsioonid (Worth, 2013, p. 40).

Eelnevast tulenevalt püstitab autor **uurimisprobleemi**: kuidas arendada Eesti kohalikes omavalitsustes välja vihjeandmise meetmete süsteemi? Uurimisprobleemile vastuse leidmiseks on püstitatud kolm **uurimisküsimust**:

1. Milline roll on vihjeandmisel korruptsioonivastases tegevuses?
2. Kuidas võiks vihjeandmine olla korraldatud Eesti kohalikes omavalitsustes, arvestades ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu vihjeandjate kaitse direktiivist tulenevaid suuniseid?
3. Millised on toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldused?

Magistritöö **eesmärk** on välja selgitada, millega tuleb arvestada vihjeandmise meetmete süsteemi loomisel Eesti kohalikes omavalitsustes.

Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised **uurimisülesanded**:

1. anda teoreetiline ülevaade vihjeandmisest, vihjeandjate kaitsest ja korruptsioonist ning analüüsida toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eelduseid;
2. anda ülevaade olulisematest Euroopa Parlamendi direktiivis olevatest sätetest, mis on seotud kohalike omavalitsustega ja neile kohalduva asutusesiseste teavituskanalite loomise kohustusega;
3. analüüsida valitud organisatsioonide poolt loodud vihjeandmisega seonduvaid dokumente;
4. viia läbi ekspertintervjuud ning analüüsida ekspertide vihjeandmise meetmete süsteemiga seonduvaid seisukohti;
5. sünteesida teooriat ja uuringu tulemusi ning teha ettepanekuid kohalikele omavalitsustele ja riigile seoses vihjeandmise meetmete süsteemiga Eesti kohalikes omavalitsustes.

Magistritöö puhul on tegemist kvalitatiivse empiirilise uurimustööga, mille uurimisstrateegiaks on valitud juhtumiuuring. Andmete kogumiseks kasutati magistritöös dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud ekspertintervjuusid ning andmete analüüsimisel on kasutatud kvalitatiivset sisuanalüüsi. Magistritöö koosneb kahest

peatükist. Esimeses peatükis on defineeritud olulisemad mõisted, välja toodud vihjeandmise ja vihjeandjate kaitse eesmärk, olemuslikud tunnused ning probleemid. Esimeses peatükis on analüüsitud ka vihjeandmise rolli korrupsiooni tuvastamisel ning eeldusi sisemise teavitamise süsteemi toimimiseks. Samuti on esimeses peatükis antud ülevaade olulisematest Euroopa Parlamendi direktiivis olevatest sätetest, mis on seotud kohaliku omavalitsuse vihjeandmise meetmete süsteemiga. Teine peatükk keskendub empiirilisele uuringule, kus on kirjeldatud magistritöö valimit, metoodikat ning analüüsitud ja sünteesitud dokumendianalüüsist ja ekspertintervjuudest saadud tulemusi. Magistritöö lõpus teeb autor järeldused ja vihjeandmise meetmete süsteemiga seonduvad ettepanekud.

1. VIHJEANDMISE JA KORRUPTSIOONI TEOREETILINE KÄSITLUS

1.1 Vihjeandmise olemus

Väärkäitumisest teavitamisel ehk vihjeandmisel, inglisekeelsetel ka vilepühumisel (*whistleblowing*), puudub ühene definitsioon (Brennan & Kelly, 2007, p. 62; Sihver, 2007, lk 7; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011, p. 7). Lisaks erisustele definitsioonides, pole ka inglise keelne termin *whistleblowing* üldtunnustatud, millest tulenevalt esineb raskusi nii selle tõlkimisega kui ka vihjeandmise ja vihjeandjate kuvandi tajumisega elanike seas (Worth, 2013, p. 19). Eesti keeles pole samuti üheselt tunnustatud vastet ning samatähenduslikult on näiteks väärkäitumisest teavitaja kohta kasutatud sõnu vihjeandja või vilepühuja (Jatsa, 2019, lk 7-8). Siinkohal tasub ära märkida, et termin vilepühuja võib tihti olla negatiivse varjundiga ning näiteks väärkäitumisest teavitajat või korruptsioonist teavitajat peetakse rohkem neutraalseteks (Worth, 2013, p. 20). Antud töös on väärkäitumisest teavitamise ja väärkäitumisest teavitaja asemel töö parema loetavuse eesmärgil kasutatud enamasti termineid vihjeandmine ning vihjeandja.

Üks levinumaid vihjeandmise definitsioone on Neari ja Miceli poolt välja pakutud määratlus (King III, 1997, p. 426; Brennan & Kelly, 2007, p. 62; Lee & Fargher, 2013, p. 284; Smaili & Arroyo, 2019, p. 97), mille kohaselt on vihjeandmine „organisatsiooni praeguse või endise töötaja poolt ebaseaduslikust või ebaeetilisest käitumisest sellise isiku või organisatsiooni teavitamine, kelle võimuses on juhtumi lahendamine“ (Near & Miceli, 1985, p. 4). Vihjeandmisega seotud osapoolteks on seega väärkäituja, väärkäitumisest teavitaja ehk vihjeandja ning vihje saaja (Near & Miceli, 2016, p. 109). Antud definitsiooni kohaselt saab vihjeandmisena mõista nii organisatsioonisest kui ka -välist teavituskannali kasutamist (Near & Miceli, 2008, p. 266), kuid vihjeandjateks loetakse ainult organisatsiooni praeguseid või endiseid töötajaid ning ei arvestata organisatsiooniväliseid isikuid nagu näiteks ajakirjanikke, kelle puhul ei oleks ka võimalik samasugune tagakiusamine kui organisatsiooniga seotud isikute puhul (Near & Miceli, 2016, p. 108).

Rahvusvaheline korruptsioonivastane organisatsioon Transparency International on vihjeandmist defineerinud mõnevõrra laiemalt. Nende definitsiooni kohaselt on

vihjeandmise näol tegemist sellise informatsiooni avalikustamisega, mis on seotud korruptiivse, ebaseadusliku, petturliku või muu kahjuliku tegevusega, mis seab ohtu avaliku huvi ning vihjeandjateks võivad olla nii avaliku kui erasektori organisatsiooni töötajad ja endised töötajad kui ka erinevad välised osapooled, näiteks konsultandid, vabatahtlikud või töövõtjad (Transparency International, 2013, p. 4). Antud definitsiooni järgi võib väärkäitumisest teavitada kedagi nii organisatsiooni seest kui ka mõnda organisatsioonivälist osapoolt (Transparency International, 2013, p. 7), mis on sarnane eespool välja toodud Neri ja Miceli definitsiooniga. Laiemalt on aga ära määratletud vihjeandjate ring, mis hõlmab ka neid, kes pole traditsioonilises töötaja ja tööandja suhtes (Transparency International, 2013, p. 4). Seos organisatsiooniga on neil siiski olemas ning näiteks tavakodanikke, kellel tööalase tegevuse seos organisatsiooniga puudub, vihjeandjateks ei loeta.

Miceli *et al.* (2014, p. 71) on välja toonud, et organisatsiooniväliste teavitajate puhul, kellel organisatsiooniga seos puudub, võib võrreldes organisatsiooniga seotud vihjeandjatele erineda teavitamisele eelnev kogemus, teavitamise protsess ise ja ka väärkäitumisest teavitamise tulemus ning on pakkunud välja, et neid võiks nimetada hoopis „kellahelistajateks“ (inglise keeles „*bell-ringers*“). Antud magistritöös on autor keskendunud vihjeandjatele, kes on organisatsiooniga seotud ehk peamiselt kohalike omavalitsuste ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste ning osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute töötajad ja ametnikud, samuti ka kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed. Autor aga ei arva, et kodanikud või teised välised osapooled ei võiks väärkäitumisest kohalikele omavalitsustele teada anda. Vihjeandmise meetmete süsteem peaks autori arvates kindlasti seda võimaldama, kuid toetudes eespool olevatele definitsioonidele, loetakse vihjeandjaks kedagi, kes on organisatsiooniga seotud ning sellest lähtub ka autor.

Vihjeandmist on defineerinud ka teised autorid, mistõttu esineb teatud erimeelsusi (Miceli & Near, 2013, p. 435). Üheks erinevuseks definitsioonide vahel on see, millise teavituskanali kasutajat saab vihjeandjaks lugeda, ehk kas vihjeandmine tähendab ainult organisatsioonisisese, -välise või mõlema teavituskanali kaudu väärkäitumisest teavitamist. Kui eespool välja toodud Neri ja Miceli definitsioon hõlmab endas mõlemaid kanaleid, siis näiteks Jubb (1999, p. 78) ja Johnson (2002, p. 4) on seisukohal, et vihjeandjateks saab lugeda ainult neid isikuid, kes teavitavad organisatsiooni väliseid

osapooli. Sarnaselt on vihjeandmist tihti kitsendanud ka ajakirjandus ja võtnud vihjeandmisena ainult näiteks meedia või õiguskaitseorganite teavitamist ning organisatsioonisisest teavitamist pole seega arvestatud (Near & Miceli, 2016, p. 108).

Organisatsioonivälise teavituskanali puhul teavitatakse mõnda organisatsioonivälisest osapoolt, nagu näiteks õiguskaitseorganeid või meediat (MacNab & Worthley, 2008, p. 408; Near & Miceli, 2016, p. 108). Kusjuures Callahan & Collins (1992, p. 942) on leidnud, et pigem eelistatakse organisatsioonivälise teavituskanali puhul teavitada õiguskaitseorganeid kui meedia poole pöörduda. Organisatsioonisisese teavituskanali puhul aga teavitatakse väärkäitumisest näiteks tippjuhtkonda, oma otsest või vahetut juhti, siseauditit või revisjonikomisjoni (Smaili & Arroyo, 2019, pp. 97-98), ehk mõnda isikut või üksust organisatsiooni sees, kas siis vahetult ise või näiteks läbi vihjetelefoni (MacNab & Worthley, 2008, p. 408). Antud magistritöös peab autor oluliseks nii organisatsioonisiseseid kui ka väliseid teavituskanaleid, kuid kuna magistritöö eesmärk on seotud konkreetsemalt organisatsioonis oleva vihjeandmise meetmete süsteemiga, siis on eelkõige keskendunud organisatsioonisisesele teavitamisele.

Tihti teavitataksegi esmalt kedagi just organisatsioonist seest kui väljastpoolt (Rothschild & Miethe, 1999, p. 124; Donkin, *et al.*, 2008, p. 109; Park, *et al.*, 2008, p. 934; Near & Miceli, 2016, p. 107) ja kui vihjeandjat sellisel juhul kuulda ei võeta ning olukorrale lahendust pole oodata, siis pööratakse sageli organisatsioonist välja (Rehg, *et al.*, 2008, p. 227; Near & Miceli, 2016, pp. 107-108). Organisatsiooniväliseid teavituskanaleid soodustab kasutama ka see, kui organisatsioonis puuduvad võimalused organisatsioonisiseseks teavitamiseks või neid ei peeta piisavalt efektiivseks (Miceli, *et al.*, 1991, p. 127). Organisatsiooniväliseid teavituskanaleid kasutavatel vihjeandjatel võib sageli olla ka rohkem tõendeid väärkäitumise kohta ning juhtkond võib juba olla rikkumisest teadlik (Dworkin & Baucus, 1998, 1294). Tihti on organisatsiooniväliseid teavituskanaleid kasutavatel vihjeandjatel väiksem usaldus juhtkonna vastu kui organisatsioonisiselt teavitajatel (Donkin, *et al.*, 2008, pp. 84-85). Leitud on ka, et organisatsiooniväliseid osapooli teavitavad vihjeandjad on sageli pärit kas avalikust või finantssektorist (Near & Miceli, 1991, p. 127).

Organisatsioonivälise teavitamise puhul on oht saada avalikkuse soovimatu ja negatiivse tähelepanu osaks, näidates sellega organisatsiooni halvas valguses (Barnett, 1992, p. 950; Miceli, *et al.*, 2009, p. 380). Samuti võib see jätta mulje, et organisatsioon ei suuda ise

väärkäitumist takistada ega lahendada (Kaptein, 2011, p. 515). Seega on arusaadav, et juhid eelistavad enamasti organisatsioonisisest teavitamist (Near & Miceli, 2016, p. 105). Organisatsioonisisese teavitamise jaoks peavad aga paigas olema selged teavituskanalid, ametlikud korrad ja protseduurid ning töötajad peavad neid mõistma ja usaldama (Barnett, *et al.*, 1993, p. 134; Near & Miceli, 2008, p. 278). Taoline korraldus organisatsiooni sees võib olla signaaliks nii potentsiaalsetele vihjeandjatele kui ka väärkäitujatele, et organisatsioon on pühendunud väärkäitumise ennetamisele ja tuvastamisele (Liyanarachchi & Newdick, 2009, p. 47).

Lewis (2011, p. 71) on välja toonud, et organisatsioonisisene teavitamine võib näidata töötaja usaldust ja lojaalsust organisatsiooni vastu, organisatsiooniväline teavitamine aga lojaalsust laiema ühiskonna ees. Seega võib organisatsiooniväline teavitamine olla teatud juhtudel üsnagi põhjendatud. Näiteks olukorras, kus toimunud rikkumine või väärkäitumine on ebaseaduslik, võiks organisatsiooniväline teavitamine olla õigustatud, sest see oleks laiema ühiskonna huvides (Miceli, *et al.*, 1991, p. 118). Dworkin ja Baucus (1998, p. 1295) on leidnud, et organisatsiooniväline teavitamine võib järelmite mõttes olla ka efektiivsem kui organisatsioonisisene teavitamine, sest tihti algatatakse pärast seda uurimine ning toimuvad muudatused. Kuna aga kõige olulisem on siiski see, et väärkäitumisest teavitataks, siis on tähtis tagada erinevate teavituskanalite olemasolu, nii organisatsioonisiseste kui ka -väliste, et vihjeandja saaks valida just selle kanali, mille kaudu tal kõige mugavam teavitada oleks (Miceli, *et al.*, 2009, p. 388).

Organisatsioonisisest ja -välist teavitamist võib vaadata ka kui ühte võimalikku viisi vihjeandmise eristamiseks, kuid lisaks sellele saab vihjeandmist liigitada ka näiteks anonüümseks ja avalikuks või ametlikuks ja mitteametlikuks teavitamiseks (Park, *et al.*, 2008, p. 930). Anonüümse teavitamise puhul ei avalda vihjeandja oma isikut ning seda ei tea keegi (Elliston, 1982, p. 170; Park, *et al.*, 2008, p. 930), avaliku teavitamise puhul on vihjeandja isik teada (Park, *et al.*, 2008, p. 930). Anonüümset teavitamist ei tasu aga segamini ajada konfidentsiaalse teavitamisega, mille puhul on vihjeandja identiteet teada isikule, kelle poole vihjega pöördatakse, kuid kes tagab selle, et vihjeandja identiteet ei tuleks avalikuks (Jatsa, 2019, lk 34). Ametlik ja mitteametlik teavitamine omakorda on seotud protseduuride ja teavituskanalitega. Ametliku teavitamise puhul järgib vihjeandja kindlaid protseduure ja organisatsioonis paika pandud vihjeandmise korda, mitteametliku

teavitamise puhul räägib vihjeandja aga tuvastatud väärkäitumisest näiteks mõnele lähedasemale töökaaslasele, keda ta usaldab (Park, *et al.*, 2008, p. 930).

Väärkäitumine ja sellest teavitamine ehk vihjeandmine võib leida aset igat tüüpi organisatsioonides nii avalikus-, era-, kui ka kolmandas sektoris (Miceli & Near, 2013, p. 433). Antud magistritöö on keskendunud vihjeandmisele avalikus sektoris, täpsemalt kohalikes omavalitsustes. Kohaliku omavalitsuse üheks eripäraks on tema suurus, millest tulenevalt võib vihjeandmine olla seal teatud määral keerulisem – kui väikses organisatsioonis kedagi väärkäitumises teavitada, kuid vihjele ei reageerita ning olukorda ei lahendata, siis on vihjeandjal üsna ebamugav ja keeruline seal edasi töötada (Council of Europe, 2019, p. 22). Samuti tuntakse väikeses organisatsioonis teineteist paremini ning lävitakse ka töövälisel ajal, mistõttu võib näiteks vihjeandmisele järgnev tagakiusamine edasi kanduda eraellu (Zipparo, 1999, p. 91). Siinkohal on oluline, et vihjeandmine oleks ühiskonnas aktsepteeritud ja vihjeandjatesse suhtutaks positiivselt.

Antud magistritöö uurib vihjeandmise meetmete süsteemiga seonduvat. Vihjeandmise meetmete süsteemi ehk sisemise teavitamise süsteemi või vihjeandmise mehhanismi all ongi mõeldud erinevaid juhiseid, protseduure ja kanaleid, mis võimaldavad väärkäitumisest teavitada ning pakuvad vihjeandjatele sealjuures tuge ja kaitset tagakiusamise eest (Khoshabi, 2017, p. 5). Kui tegemist on väiksema organisatsiooniga, siis võib piisav olla ka nn „avatud uste poliitika“ (Jatsa, 2019, p. 15). Samas leidub arvamusi, et „avatud uste poliitika“ pole kuigi efektiivne ja ei julgusta organisatsioonisiselt teavitama (Kaptein, 2011, p. 527). Lisaks organisatsioonisisestele meetmetele on oluline ka vihjeandjate kaitset reguleeriv üleriigiline seadus, mida puudutab käesoleva magistritöö alapeatükk 1.3. Järgnev alapeatükk räägib aga täpsemalt ühest võimalikust väärkäitumise liigist, milleks on korruptsioon ning millele ka antud magistritöös väärkäitumise puhul keskendutud on.

1.2 Korruptsioon ja vihjeandmine

Tulles tagasi eelmises alapeatükis välja toodud vihjeandmise definitsioonide juurde, siis saab vihjeandmiseks üldjoontes pidada ebaseaduslikust või ebaeetilisest käitumisest ehk väärkäitumisest (inglise keeles *wrongdoing*) teavitamist. Oluline on siinjuures see, et väärkäitumise olemuse määrab isik, kes seda märkab (Near & Miceli, 2016, p. 109) ning väärkäitumise olemus võib sõltuda mitmest erinevast tegurist, näiteks organisatsioonist,

ühiskonnast, riigist või seadustest (Skivenes & Trygstad, 2014, p. 95). Seega saab väärkäitumine olla nii ebaseaduslik kui ka täiesti seaduspärane, kuid mida vihjeandja peab ebaseaduslikuks või ebamoraalseks (Near & Miceli, 2016, p. 109). Antud magistritöös on väärkäitumise all mõeldud eelkõige korruptiivset tegevust, mis üldjuhul on ka ebaseaduslik.

Sarnaselt vihjeandmisega puudub ka korruptsioonil ühene definitsioon (Ko & Samajdar, 2010, p. 512; Graycar & Villa, 2011, p. 420; Vargas-Hernández, 2011, p. 270), kuid paljudel määratlustel on samalaadsed rõhuasetused, milleks on avaliku võimu kuritarvitamine, motivatsioon saada rahalisi või poliitilisi hüvesid ning ühiskonnale kahjulikud tagajärjed (Soliman & Cable, 2011, pp. 736 - 737). Enim levinud korruptsiooni definitsioonideks on Maailmapanga ja rahvusvahelise korruptsioonivastase organisatsiooni Transparency Internationali poolt kasutatavad määratlused (Amundsen, 2006, p. 5; Vargas-Hernández, 2011, p. 270; Rose, 2018, p. 225). Maailmapanga definitsiooni järgi on korruptsioon „avaliku võimu kuritarvitamine isikliku kasu saamise eesmärgil“ (World Bank, 1997, p. 8). Transparency Internationali poolt kasutatava määratluse kohaselt on korruptsioon aga „usaldatud võimu kuritarvitamine omakasu eesmärgil“ (Transparency International, 2019). Antud definitsioonis pole konkreetselt välja toodud avaliku võimu mõistet nagu seda on Maailmapanga definitsioonis, seega on see laiaulatuslikum ning arvestab ka erasektori korruptsiooniga (Ühing Korruptsioonivaba Eesti, 2019). Käesolev magistritöö keskendub aga korruptsioonile, kus vähemalt üheks osapooleks on avaliku sektori esindaja ning erasektori korruptsiooni ei käsitleta.

Korruptsioonil on mitmeid avaldumisvorme, mis võivad tulenevalt erinevast ajaloolisest või sotsiaalsest kontekstist ka erineda (Czepil, 2016, p. 205). Siinjuures mängib rolli jällegi ühene korruptsiooni definitsiooni puudumine ning kellegi jaoks korruptiivset tegevust võidakse kuskil mujal tõlgendada tavalise poliitika osana või äritegevusena (Carr & Lewis, 2010, p. 55; Masters & Graycar, 2016, p. 48). Üheks levinumaks korruptsioonivormiks on altkäemaks ehk pistis (Vargas-Hernández, 2011, p. 272). Erinevaid korruptsioonivorme on aga mitmeid ning lisaks altkäemaksule saab korruptsioonivormideks olla ka näiteks avaliku vahendi väärkasutamine, kaalutusõiguse kuritarvitamine, omastamine, onupojapoliitika jmt (Vargas-Hernández, 2011, p. 272; Graycar & Sidebottom, 2012, p. 386).

Korruptsiooni kontekstis saab välja tuua ka huvide konflikti, mis tähendab, et ametiisikul on konflikt tema ametikohustuste ja erahuvide vahel ning kus erahuvid võivad mõjutada ametikohustuste täitmist (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, lk 13). Seega pole huvide konflikt veel korruptsioonivorm, kuid see võib viia korruptsioonini. Korruptsiooni puhul väärib mainimist ka näiline korruptsioon, mis oma olemuselt tähendab seda, et avalik arvamus ei pruugi juriidilise tõlgendusega kattuda ning inimestele võib tunduda mõni juhtum korruptiivseks, mis juriidilises mõttes seda pole (Prii & Kaljuvee, 2012, lk 5).

Kuna korruptsioonil pole ühest kokkulepitut definitsiooni, siis leidub ka erinevaid korruptsiooni liigitusi (Vargas-Hernández, 2011, p. 270). Tihti klassifitseeritakse korruptsiooni väikseks ja suureks korruptsiooniks (Kaul, 2011, p. 473; Mashali, 2012, p. 777). Väikse korruptsiooni puhul kuritarvitatakse oma ametikohta või ametivõimu erinevate avalike teenuste osutamisel ning sellega on peamiselt seotud madala ja keskmise taseme töötajad ja ametnikud. Suur korruptsioon hõlmab endas peamiselt kõrgemate ametiisikute või poliitiliste ametipositsioonidega seonduvaid korruptiivseid tegusid. (Ühing Korruptsioonivaba Eesti, 2019; Transparency International, 2019)

Suure korruptsiooniga on seotud ka poliitiline korruptsioon, mille defineerimisel esineb samuti erisusi ning mida vahel tähistataksegi suure korruptsioonina (Amundsen, 2006, p. 5; Ühing Korruptsioonivaba Eesti, 2012; Hollstein, 2018, p. 33). Poliitilise korruptsiooni peamisteks asjaosalisteks on enamasti poliitilise süsteemi kõrgeimal tasemel olevad isikud, kelle eesmärgiks on era- või grupiviisiline rikastumine ja võimu säilitamine või suurendamine (Amundsen, 2006, p. 3). Poliitiline korruptsioon on seotud ka poliitiliste otsuste tegemisega hüvede eest ning üheks põhiliseks poliitilise korruptsiooni tekitajaks võib pidada poliitikute soovi saada poliitiliste konkurentide ees eeliseid (Liiv, 2001, lk 75).

Poliitilise korruptsiooni avaldumisvormideks on näiteks altkäemaksude nõudmine ja võtmine, onupolitiitika ametikohtade jagamisel, erakondade varjatud rahastamine ning apoliitiliste ametikohtade politiseerimine (Ühing Korruptsioonivaba Eesti, 2012). Poliitiline korruptsioon on ohtlik, sest see avaldab mõju ümbritsevale keskkonnale ning loob eeldusi korruptiivse süsteemi kujunemiseks, mis soosib korruptiivset käitumist (Liiv, 2001, lk 77; Ühing Korruptsioonivaba Eesti, 2012). Poliitiline korruptsioon on ka üsna keerukas ning tihti on raske eristada reaalselt korruptsiooni selle lähedal olevatest

juhtumitest (Ühing Korruptsioonivaba Eesti, 2012), mistõttu võib näiteks sõprade, tuttavate või sugulaste eelistamine mingile ametikohale olla raskesti tuvastatav ja seega on ka sellest keeruline teavitada (Taylor, 2019, p. 500).

Kuna korruptsiooni põhjuseid on erinevaid ning korruptsioon võib avalduda mitmel pool ja erinevates vormides, siis on raske leida mingit ühtset ja kõikjal toimivat lahendust selle vastu võitlemisel (Linhartová, 2017, p. 129). Osade autorite (Linhartová, 2017; Mistry, 2012) arvates on heaks lahenduseks korruptsiooni vastu võitlemisel erinevad e-riigi lahendused. Samas ei piisa ainult IT-lahendustest, et korruptsiooniga võidelda, vaid selleks, et korruptsiooni vähendada, läheb nende kõrval vaja oskuslikku planeerimist, pidevat pühendumist ja ressursse ning tugevat poliitilist tahet (Mishra, 2007, p. 374). Pulay (2014, p. 134) tõi oma artiklis välja, et korruptsiooniriske aitab maandada aususe tugevdamine organisatsioonis. Cărăușan (2014, p. 38) pidas korruptsiooni ennetamisel oluliseks haridussüsteemi ning sealjuures inimeste teadlikkuse tõstmist korruptsioonist. Johannsen ja Pedersen (2012, pp. 142-143) uurisid aga korruptsioonivastaste meetmete efektiivsust avaliku teenistuja vaatest ning leidsid, et enim võiks avalike teenistujate arvates korruptsioonitegude toimepanemist vähendada karistuste suurendamine, sest sellega suureneksid märgatavalt toimepanijate jaoks vahelejäämise korral kulud. Seega, korruptsioonivastaseid meetmeid on mitmeid, kuid nende tõhususe hindamisel tuleb arvestada keskkonnaga, sest kõikjal toimivat lahendust on keeruline leida. Antud magistr töö keskendub vihjeandmise meetmete süsteemile ning autor näeb vihjeandmist ka ühe võimaliku korruptsioonivastase meetmena.

Vihjeandmist peetakse oluliseks meetmeks korruptsiooniga võitlemisel (Hüttl & Léderer, 2013, p. 283; Schultz & Harutyunyan, 2015, p. 88; Berkebile, 2018, p. 7; Ugaddan & Park, 2019, p. 57; Ceva & Bocchiola, 2019, p. 204). Ülemaailmse pettuste uurijate ühingu 2018. aasta uuringu järgi tuvastati pooled korruptiivsed teod just vihjete abil (Association of Certified Fraud Examiners, 2018, p. 19). Tavaliselt märkab esimesena väärkäitumist või selle ohtu mõni organisatsiooniga seotud isikutest (Near & Miceli, 2008, p. 263; Hüttl & Léderer, 2013, p. 283). Nad omavad juurdepääsu organisatsioonisisesele infole, mis pole avalikkusele kättesaadav, sobides seetõttu ka hästi vihjeandjateks (Chang, *et al.*, 2017, p. 676; Berkebile, 2018, pp. 6-7). Seega on korruptsiooni kui peitkuriteo puhul mõistatav, et vihjeandmisel on märgatav roll selle tuvastamisel, kuid tihti jäetakse sellest ka teavitamata.

De Graaf ja Huberts (2008, p. 647) on välja toonud, et sageli on organisatsioonid ilminguid ja kahtlusi juba enne korruptsiooniteo avastamist, kuid sellistest kahtlustest ei anta teada – üheks põhjusteks kollegiaalne lojaalsus ja solidaarsus. Korruptsioonist teavitamata jätmisel on aga ka teisi põhjuseid. Näiteks Euroopa Komisjoni poolt läbi viidud Eurobaromeetri korruptsiooniteemalised eriuuringud on näidanud, et eurooplaste seas pole korruptsioonist teavitamine kuigi levinud. Neist viimases, 2017. aasta uuringus, ütles 81% uuringu küsitlusele vastajatest, et nad ei teavitanud kogetud või nähtud korruptsioonist kedagi (European Commission, 2017, p. 93). Umbes pooled uuringu küsitlusele vastajatest tõid välja, et korruptsioonist jäetakse teavitamata, sest seda on raske tõestada. Ligi kolmandik arvas, et teavitamisel ei nähta mõtet, sest korruptsioonikuriteo toimepanemise eest vastutajaid ei karistata. Korruptsioonist teavitajate kaitse puudumist mainisid aga 29% vastajatest ning 22% vastajatest tõid välja, et inimesed lihtsalt ei tea, kuhu ja keda teavitama peaks. (European Commission, 2017, p. 98) Seega, nagu ka eelmises alapeatükis mainitud, on organisatsiooni sees oluline paika panna selged teavituskanalid ning korrad ja protseduurid, mida kõik organisatsiooni liikmed mõistaksid ja usaldaksid (Barnett, et al., 1993, p. 134; Near & Miceli, 2008, p. 278).

Eelmises alapeatükis sai välja toodud, et teatud juhtudel on organisatsioonivälise teavituskanalite kasutamine üsnagi põhjendatud. Ka näiteks süsteemse korruptsiooni puhul on vihjeandmine efektiivsem, kui lisaks sisemistele teavituskanalitele on võimalik ka organisatsioonist välja pöörduda (Ceva & Bocchiola 2019, p. 201). Sihver (2007, lk 56) on oma uuringuga leidnud, et organisatsioonivälise teavituskanalite kasutamine, konkreetsemalt uurimisasutuse poole pöördumine, on põhjendatud ka näiteks siis, kui korruptsioonikahtlus on tekkinud juhtkonna suhtes. Üldjuhul eelistatakse aga esmalt teavitada asutusesiselt, sest sedasi on võimalik juhtkonnal ka konkreetse juhtumi tõsidust hinnata ning vältida seeläbi põhjendamatu töökoormuse tekitamist uurimisasutustele (Sihver, 2007, lk 55). Organisatsioonisiseseid teavituskanaleid kasutavad vihjeandjad annavad organisatsioonile hea võimaluse korruptiivse olukorraga tegelemiseks enne väliste osapoolte kaasamist (Taylor, 2019, p. 499).

Kohalikud omavalitsused on kahtlemata oluliseks kohaks, kus korruptsiooniga tuleb võidelda, sest nad avaldavad kodanike igapäevaelule suurt mõju, olles inimestele kõige lähemal (Masters & Graycar, 2016, p. 46). Kui vaadata korruptsioonist teavitamist

konkreetselt Eesti kontekstis, siis on Eestis selleks olemas mitu võimalust, mida saab liigitada organisatsiooniväliseks kanaliteks. Korruptsioonist on Eestis võimalik teatada näiteks Keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude bürood või Kaitsepolitsei ametit. Sellest, kas ja millal võiks korruptsioonist teavitada kas organisatsioonisiselt või väliselt, on lähemalt kirjutatud käesoleva töö alapeatükis 2.3.

1.3 Tagakiusamine ja vihjeandja kaitse

Vihjeandjatel on oluline roll korruptsiooni tuvastamisel, kuid puudulik või olematu kaitse tagakiusamise ja kättemaksu eest võib tihti tähendada seda, et korruptsioonist ja ka muust väärkäitumisest jäetakse teavitamata (Transparency International, 2013, p. 2; Popescu, 2015, p. 140). Tagakiusamise või kättemaksuna mõeldakse erinevaid negatiivseid meetmeid, mida pärast väärkäitumisest teavitamist, kas siis organisatsioonisiselt või väliselt, vihjeandja vastu rakendatakse (Rehg, *et al.*, 2008, p. 222). Mitmed autorid (Dworkin & Baucus, 1998, 1296; Rothschild & Miethe, 1999, p. 120; Mesmer-Magnus & Viswesvaran, 2005, p. 288) on leidnud, et just organisatsioonivälise kanalite kaudu teavitamise puhul on tagakiusamine tõenäolisem. Igasuguse tagakiusamise eelduseks on muidugi see, et vihjeandja isik oleks teada (Near & Miceli, 2008, p. 267).

Vihjeandjate võimalikke tagakiusamise viise on mitmeid. Regh, *et al.* (2008, p. 230) on välja toonud üle 20 erineva tagakiusamise tüübi ja leidnud, et neist enim kogeti näiteks töökaaslaste poolset ignoreerimist, juhtkonna rangemat kontrolli igapäevaste tegevuste üle, verbaalset ahistamist, kehvast hinnangut tulemuslikkusele ning töö tegemiseks vajaliku info varjamist. Erinevate tagakiusamise viiside esinemist vihjeandjate seas on uurinud ka Smith ja Brown (2008, pp. 128-129) ning leidnud, et levinud tüüpideks on näiteks ähvardused, hirmutamine ja ahistamine, autoriteedi õõnestamine, töö rangem kontrollimine ja tagarääkimine kolleegide poolt. Tihti ei kogeta ka ainult ühte karmi ja kindlat liiki tagakiusamist, vaid väiksemaid ja korduvaid tegevusi (Smith, 2010, p. 715). Erinevaid negatiivseid meetmeid on võimalik rakendada ka vihjeandja rollis olevate endiste töötajate peal – näiteks esitada vihjeandja kohta valesüüdistusi ajakirjanduses või edastada soovitude asemel väärast infot toimepandud rikkumiste kohta vihjeandja potentsiaalsetele uutele töötajatele (Miceli, *et al.*, 2008, p. 11).

Erinevaid tagakiusamise viise on võimalik ka kategoriseerida. Üheks selliseks võimaluseks on tagakiusamine jagada konkreetselt vihjeandja tööd mõjutavateks

tegudeks, mis tulevad pigem juhtkonna poolt ning hõlmavad endas näiteks ametist vabastamist, kehva hinnangut töötulemustele või erinevate hüvede kaotamist, ning teisalt sotsiaalseteks ja mitteametlikeks tegevusteks, mis tulenevad peamiselt kaastöötajate poolt ja milleks on näiteks ahistamine, süüdistamine, ignoreerimine ja kuulujuttude levitamine – ehk tegevused, mis jäävad sageli dokumenteerimata (Cortina & Magley, 2003, p. 248) ning mille tõestamine järelkult hiljem ka keerulisem on. Tagakiusamine saab seega tuleneda nii juhtkonna, töökaaslaste, aga ka madalama taseme ülemuste poolt (Mesmer-Magnus & Viswesvaran, 2005, p. 281). Samas pole tagakiusamine reegel, ehk ei saa öelda, et kõik vihjeandjad kogevad mingil moel tagakiusamist või kättemaksu, vaid tegemist on ikkagi ainult ühe võimaliku tagajärjega (Smith, 2010, p. 715). Vihje saajal on valida, kas ta reageerib vihjele ning asub asjaga tegelema ja ka premeerib mingil viisil vihjeandjat, jätab vihje tähelepanuta ning ignoreerib seda või otsustabki hoopis vihjeandjat kuidagi karistada (Gottschalk, 2018, p. 2).

Tagakiusamise oht ja kartus selle ees vähendavad tõenäosust, et väärkäitumisest kavatsetaks teavitada (Mesmer-Magnus & Viswesvaran, 2005, p. 290; Gottschalk, 2018, p. 2), mistõttu on oluline luua teavitamiseks turvaline keskkond (Liyanarachchi & Newdick, 2009, p. 47). Ühelt poolt on tähtis, et riigis oleksid olemas vastavad õigusnormid, mis kaitseksid vihjeandjaid tagakiusamise ja kättemaksu eest (Hüttl & Léderer, 2013, p. 303; Schultz & Harutyunyan, 2015, p. 93; Culiberg & Mihelič, 2017, p. 796). Teisalt peavad organisatsioonides endis olema paigas vihjeandmise juhised ja protseduurid, mis kaitseksid ka vihjeandja identiteeti (Ugaddan & Park, 2019, p. 74).

Konfidentsiaalsuse ja anonüümsuse tagamine on vihjeandjate kaitse juures äärmiselt olulised (Popescu, 2015, p. 137), sest see julgustab töötajaid väärkäitumisest teavitama ilma, et nad peaksid kartma oma isiku avalikustamist ja seeläbi ka tagakiusamist (Berry, 2004, p. 1). Konfidentsiaalsuse tagamine ja anonüümsete teavituskanalite võimaldamine ja aktsepteerimine on midagi, mida saaksid ära teha just organisatsioonid ise. Samas on vihjeandja isiku varjamine tihti raskendatud - näiteks olukordades, kus vihjeandjaid kutsutakse kohtutesse tunnistama (Popescu, 2015, p. 137). Vahest piisab ka vajaliku informatsiooni avaldamisest eeldatava korrupsiooniteo kohta, et sellest suudetaks tuletada vihjeandja isik (Popescu, 2015, p. 137, Council of Europe, 2019, p. 20).

Ideaalolukorras oleksid organisatsioonid kategooriliselt igasuguse vihjeandjate tagakiusamise ja kättemaksu vastu, mis tähendaks ka seda, et vihjeandjate kaitseks

mõeldud seadustes olevaid erinevaid meetmeid polekski vajadust rakendada (Zipparo, 1999, p. 93). Paraku see nii aga pole, mistõttu peabki vihjeandjate kaitse olema ka seadustes korralikult reguleeritud (Hüttl & Léderer, 2013, p. 283). Vihjeandjate kaitset on rõhutatud ka rahvusvahelistes konventsioonides. Näiteks Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastase konventsiooni artikkel 33 ütleb, et konventsiooniosalistel tuleb kaaluda kaitsemeetmete kehtestamist pädevatele ametiasutustele kuritegudest teavitanud isikute ebaõiglase kohtlemise eest (United Nations, 2004, p. 26). Vihjeandjate kaitset on sätestatud ka Euroopa Nõukogu korrupsiooni ja kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni artiklis 22, mis sätestab õiguskaitseorganitega koostööd tegevate isikute kaitse (Council of Europe, 1999a) ning Euroopa Nõukogu korrupsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsiooni artiklis 9, kus on sätestatud korrupsioonist teatanud töötajate kaitse (Council of Europe, 1999b). Nendele vaatamata on Euroopas vihjeandjate kaitset reguleerivate seaduste tase üsna erinev ning vaid üksikutel riikidel leidub väga põhjalikke regulatsioone (Worth, 2013, p. 5).

Häid näiteid vihjeandjate kaitsega seonduvatest regulatsioonidest on nii Euroopas kui ka mujal maailmas, näiteks Ameerika Ühendriikides või Austraalias (Popescu, 2015, p. 136). Üheks põhjalikumaks seaduseks nii Euroopas kui ka mujal maailmas peetakse aga Suurbritannias kehtivat seadust *The Public Interest Disclosure Act*, mis on seal kehtinud juba 1998. aastast (Hüttl & Léderer, 2013, p. 288; Popescu, 2015, p. 138). Antud akt kohaldub nii avalikule-, era- kui ka kolmandale sektorile ning kaitseb vihjeandjaid tööandjapoolse kahjustava kohtlemise eest, nõudes tööandjalt tõestust, et igasugune töötaja vastu suunatud tegevus poleks kuidagi seotud töötaja vihjeandjaks olemisega (Worth, 2013, p. 83). Varasemalt Eesti kontekstis läbi viidud vihjeandmisega seonduvatest magistritöödest on näiteks Sihver (2007, lk 69) järeldanud, et Eesti teavitaja kaitse süsteem võiks enim juhinduda just Suurbritannia süsteemist. Tiits (2014, lk 79) aga jõudis oma magistritöös järeldusele, et Eestis tuleks luua Suurbritannia seaduse eeskujul terviklik regulatsioon. Seega võib järeldada, et tegemist on süsteemiga, mis sobituks ka Eesti konteksti.

Eestis kehtib hetkel korrupsioonivastane seadus, milles korrupsioonijuhtumist teatamist reguleerib § 6, kus on näiteks välja toodud, et korrupsioonijuhtumist teavitatud isik või asutus peab tagama fakti konfidentsiaalsuse (Korrupsioonivastane seadus, 2012). See ei

paku aga vihjeandjale kindlust, sest konfidentsiaalsuse rikkumise eest pole ette nähtud sanktsioone (Jatsa, 2019, lk 17). Vihjeandjate kaitset saab mingil määral seostada näiteks töölepingu seaduses ja avaliku teenistuse seaduses olevate võrdse kohtlemise põhimõtetega, mille kohaselt tööandjad ja ametiasutused peaksid tagama, et kedagi ei diskrimineeritaks – sealjuures on aga keeruline tõestada seost diskrimineerimise ja väärkäitumises teavitamise vahel (Jatsa, 2019, lk 17). Eestis puudub seega konkreetne vihjeandjate kaitset reguleeriv seadus, kuid see võib tulenevalt antud magistritöö sissejuhatuses mainitud Euroopa Parlamendi 2019. aastal vastu võetud rikkumisest teavitavate isikute kaitse direktiivist muutuda. Samas on ka arvatud, et praktikas taoline seadus Eestis ei töötaks (Worth, 2013, p. 41).

Ainult vihjeandjate kaitseks mõeldud regulatsioonide olemasolu ei pruugi aga olla piisav, et tagada toimiv vihjeandmise süsteem (Pittroff, 2014, p. 411). Kuigi selliste regulatsioonide olemasolu on oluline (Zipparo, 1999, p. 84), siis on sealjuures väga tähtis ka see, et organisatsioonid ja nende juhid mõistaksid taoliste seaduste kasulikkust (Pittroff, 2014, p. 411; Zipparo, 1999, p. 84). Juhtide jaoks peaks olema esmatähtis igasuguse tagakiusamise välistamine, juurutades selleks vastavat organisatsioonikultuuri, et töötajad julgeksid teavitada ning usaldaksid oma juhte vihjete menetlemisel (Zipparo, 1999, p. 84). Siinkohal aitaks kaasa see, kui juhid mõistaksid täpselt ja üheselt vihjeandjaga väärkäitumise olemust ning kui juhte saaks selle eest karistada, et nad lubavad väärkäitumisel jätkuda (Near & Miceli, 2008, p. 278) ja ignoreerivad seega vihjeandjat.

Kokkuvõtlikult saab öelda, et tõhus vihjeandjate kaitse nõuab head ja läbimõeldud õigusraamistikku ning erinevate huvide ja vahendite harmoniseerimist (Popescu, 2015, p. 135). Sealjuures tuleb arvestada ka sellega, et vihjeandjad võivad mingit moodi neile antud õigusi ja kaitset ära kasutada ning teavitada pahatahtlikel eesmärkidel (Zipparo, 1999, p. 90), mis võivad ebaõiglaselt kahjustada teisi isikuid või ka organisatsiooni (Lam & Harcourt, 2019, p. 187). Vihjeandjate kaitse ja vihjeandmise meetmete süsteemide juures tuleb seega taolist riski arvesse võtta, sest eesmärk peab olema väärkäitumistest teavitamine, mitte tahtlik väärinfo esitamine (Near & Miceli, 2008, p. 276-277). Tavaliselt pole aga vihjeandjate näol tegemist ebalojaalsete töötajatega, kelle eesmärk organisatsiooni kuidagi kahjustada, vaid pigem on vihjeandjad lojaalsed ning hoolivad organisatsioonist ja üritavad seda väärkäitumisest teavitades ka kaitsta (Near & Miceli,

2016, p. 107). Seega on tähtis neile seda ka võimaldada ning neid võimaliku vihjeandmisele järgneva tagakiusamise ja kättemaksu eest kaitsta.

Autor on tulenevalt antud alapeatükis teooriast välja toodud seisukohtadele veendunud, et vihjeandmise juures on vihjeandjate jaoks väga oluline, et nad oleksid võimaliku vihjeandmisele järgneva tagakiusamise eest kaitstud. Vihjeandjate kaitseks on riigis vaja seda toetavat regulatsiooni ning organisatsioonides tagada konfidentsiaalsed vihjekanalid ja taunida igasugust tagakiusamist, mille juures on tähtis roll ka juhtidel. Vastasel juhul on vihjeandjate tagakiusamise tõenäosus suurem, mis on aset leidnud ka Eesti kohalikes omavalitsustes. Näitena saab siinkohal välja tuua Narva linna, kus linnavara väärkasutamisest teavitatud ametnik, kes oli eelnevalt töökoha säilitamiseks ka kohtus võitnud, vabastati siiski töölt, kaotades selleks ära ametniku juhitud üksus (Worth, 2013, p. 41).

1.4 Toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldused

Vihjeandmise meetmete süsteem, nagu ka alapeatükis 1.1 sai välja toodud, tähendab erinevaid juhiseid, protseduure ja kanaleid, mis võimaldavad väärkäitumisest teavitada ning pakuvad vihjeandjatele sealjuures tuge ja kaitset tagakiusamise eest (Khoshabi, 2017, p. 5). Selleks, et vihjeandmise meetmete süsteem ka praktikas toimiks, on vaja teatud eeldusi. Juhid peavad olema need, kes muudavad organisatsioonis väärkäitumisest teavitamise sama lihtsaks ja rutiinseks kui seda on mõni muu tööülesanne (Zipparo, 1999, p. 93). Antud alapeatükk keskendub eelkõige sellele, milliseid eeldused peaksid täidetud olema, et organisatsioonisisene teavitamine toimiks ja oleks seeläbi ka efektiivne.

Esmalt tuleks aga vaadata riigiüleseid eelduseid vihjeandmise süsteemi toimimiseks. Schultz ja Harutyunyan (2015, p. 96) on vihjeandmise süsteemi toimimiseks riigis välja toonud kolm peamist aspekti: esiteks peavad inimesed olema kindlad, et vihjeandmine on õige ja aktsepteeritav tegu, teiseks peab vihjeandjate kuvand olema riigis positiivne ning kolmandaks läheb vaja riigis tugevat ja põhjalikku regulatsiooni, mis tagaks võimalused teavitamiseks ning vihjeandjatele kaitse tagakiusamise eest. Vihjeandjate kaitset puudutavat regulatsiooni käsitles ka juba antud magistritöö eelmine alapeatükk, kus selgus, et tõhusaks vihjeandjate kaitseks on tõesti tarvis ka vastavaid seaduseid. Vihjeandjate positiivse kuvandi jaoks saavad aga ära teha nii vihjeandjad ise, kes ei tohiks mingil juhul teavitada pahatahtlikel eesmärkidel, aga ka meedia ja erinevad riigiasutused,

kes peaksid vihjeandjaid kuvama võimalikult positiivses valguses (Schultz & Harutyunyan, 2015, p. 96).

Tulles konkreetsemalt organisatsiooni tasandile, siis saab hästi toimiva sisemise vihjeandmise süsteemi ühe olulise eeldusena välja tuua sisemiste teavituskanalite olemasolu (Zipparo, 1999, p. 92; Miceli, *et al.*, 2009, p. 387). Nagu ka antud magistritöö alapeatükis 1.1 sai välja toodud, siis on äärmiselt oluline, et lisaks teavituskanalite olemasolule oleksid need ka usaldusväärsed ja kõigile arusaadavad (Near & Miceli, 2008, p. 278). Tähtis on selgelt määratleda, mida organisatsioonis väärkäitumise all mõeldakse (Paul & Townsend, 1996, p. 159; Near & Miceli, 2008, p. 279; Miceli, *et al.*, 2009, p. 383; De Graaf, 2010, p. 777). Töötajatele tuleks pakkuda mitut erinevat võimalust organisatsioonisiselt teavitada, sealjuures võiks ka üheks kanaliks olla keegi, kellega ei pea igapäevaselt koos töötama (Zipparo, 1999, pp. 92).

Teavituskanalite puhul tasuks kaaluda ka anonüümse teavitamise lubamist (Zipparo, 1999, p. 92; De Graaf, 2010, p. 777; Ugaddan & Park, 2019, p. 74). Anonüümse teavitamise puhul võib samas aga raskendatud olla vihjeandja kaitsmine, sest tema isik pole teada (Zipparo, 1999, p. 92) ning vihje saajal pole samal põhjusel ka võimalik lisainfot küsida, mis võib omakorda vähendada vihje väärtust (Near & Miceli, 1995, p. 692). Samas leidub ka anonüümse vihjeandmise lahendusi, mis võimaldavad hiljem küsida lisaküsimusi ning vihjeandjal saada tagasisidet. Näiteks PIN-koodidel põhinev süsteem, mis väljastab peale vihje edastamist vihjeandjale unikaalse koodi ja mille abil on tal võimalik hiljem süsteemis päring teha ning leida sealt kas tagasiside või lisaküsimused (Jatsa, 2019, lk 35).

Tähtis on luua selline rikkumistest teavitamise protseduur, kus teavitusi võetakse tõsiselt (Paul & Townsend, 1996, p. 159; De Graaf, 2010, p. 777) ning ollakse valmis pakkuma vihjeandjatele igakülgset tuge (Zipparo, 1999, p. 93). Selleks peavad vihje saajad olema teadlikud oma kohustustest ning mida saadud vihjetega täpsemalt teha on vaja (Paul & Townsend, 1996, p. 159; Zipparo, 1999, p. 92). Nii vihjeandjaid kui ka vihje saajaid tuleb seega ka vastavalt koolitada (Paul & Townsend, 1996, p. 159). Vihjeandjatele tuleb pöörata tähelepanu ja neid vajadusel nõustada ning aidata (Zipparo, 1999, p. 92; De Graaf, 2010, p. 777). Saadud vihjeid tuleb hoolikalt uurida (Paul & Townsend, 1996, p. 159; Miceli, *et al.*, 2009, p. 387; Near & Miceli, 2016, p. 113) ja teavitada ka vihjeandjaid edasistest sammudest (De Graaf, 2010, p. 777; Near & Miceli, 2016, p. 113). Kui

väärkäitumist siiski ei tuvastatud, siis tuleks ka vihjeandjale seda selgitada ja põhjendada (Miceli, *et al.*, 2009, p. 387).

Oluline on tagada ja teha kõik endast olenev, et vihjeandjad ei kogeks tagakiusamist või kättemaksu (Zipparo, 1999, p. 92; Miceli, *et al.*, 2009, p. 387; Near & Miceli, 2016, p. 113), sest see võib lisaks muule anda ka signaali, et vihjeandmine pole organisatsioonis oluline (Near & Miceli, 2016, p. 113). Samuti tuleb näidata pühendumust vihjeandjate isikute varjamisel ehk konfidentsiaalsuse tagamisel (Zipparo, 1999, p. 92), mida ka juba eelmises alapeatükis sai välja toodud kui olulist aspekti vihjeandjate kaitse tagamisel. Kui vihje on põhjendatud, ehk väärkäitumine tõesti ka aset leidis, siis tuleb ka vastavalt olukord lahendada, mis võib tähendada ka väärkäitumise toimepanija karistamist (Paul & Townsend, 1996, p. 159; Miceli, *et al.*, 2009, p. 387; Near & Miceli, 2016, p. 113). Olukord tuleks sealjuures lahendada võimalikult läbipaistvalt (Near & Miceli, 2016, p. 113).

Vihjeandmise meetmete süsteemi juures on oluline ka organisatsioonikultuur ja üldised hoiakud vihjeandmise ning vihjeandjate suhtes. Organisatsioonis tuleb edendada avatud kultuuri, kus kahluste üle on võimalik arutleda ning kolleegide väärkäitumisest julgetaks teavitada (Miceli, *et al.*, 2009, p. 387; De Graaf, 2010, p. 777). Organisatsiooni juhtkond peab teadvustama, et ainult vihjeandja kaitseks mõeldud seadused ei pruugi anda töötajatele julgust väärkäitumisest teavitada, vaid selleks on vaja organisatsioonis luua teavitamist soodustav kultuur (Zipparo, 1999, p. 91). Organisatsioonis tuleb selgelt väljendada oma hoiakuid korruptsiooni ja muu väärkäitumise vastu ning näidata, et sellist käitumist ei aktsepteerita (Zipparo, 1999, p. 92; De Graaf, 2010, p. 777). Töötajatele tuleb anda selge sõnum, et korruptsioonist tuleb teavitada ja seda sõltumata sellest, kas see neid otseselt mõjutab (Zipparo, 1999, p. 92).

Oluline on tunnustada vihjeandjaid ning sisendada neile pärast teavitamist, et nad käitusid õigesti (De Graaf, 2010, p.777). Vihjeandjatesse tuleb suhtuda lugupidavalt (Near & Miceli, 2016, p. 113). Vihjeandjal peab olema võimalik vihje saajat usaldada ning pärast väärkäitumisest teavitamist saada ka piisav tagasiside (Smaili & Arroyo, 2019, p. 100). Ühe vihjeandja kogemus võib mõjutada teiste otsust väärkäitumisest teavitada (Gottschalk, 2018, p. 2). Mida positiivsemalt töötaja vihjeandmisesse suhtub, seda tõenäolisemalt ta ka väärkäitumisest teavitab (Culiberg & Mihelič, 2017, p. 793), seega

on üldise suhtumise muutmine vihjeandmisesse väga oluline. Tabelis 1 on kokkuvõtlikult eelnevad kriteeriumid veelkord välja toodud.

Tabel 1. Toimiva vihjeandjate meetmete süsteemi eeldused organisatsioonis (Paul & Townsend, 1996; Zipparo, 1999; Near & Miceli, 2008; Miceli, *et al.*, 2009; De Graaf, 2010; Near & Miceli, 2016; Smaili & Arroyo, 2019; Ugaddan & Park, 2019; autori koostatud)

Vihjekanalitega seonduvad eeldused	Vihjete menetlemisega seonduvad eeldused	Organisatsioonikultuuriga seonduvad eeldused
<ul style="list-style-type: none"> • sisemiste teavituskanalite olemasolu • teavituskanalite usaldusvärsus ja arusaadavus • anonüümse vihjeandmise lubamine • mitme erineva teavituskanali olemasolu • tugi vihjeandjatele ja vajadusel nende nõustamine ning aitamine • vihjeandjate teadlikkus ja koolitamine 	<ul style="list-style-type: none"> • saadud vihjetesse tõsiselt suhtumine ja nende hoolikalt uurimine • vihje saajate teadlikkus ja koolitamine • vihje saajate pädevus vihjetega tegelemiseks • tagasiside andmine vihjeandjatele • konfidentsiaalsuse tagamine • rikkumise puhul vastavalt reageerimine, vajadusel rikkujat karistamine 	<ul style="list-style-type: none"> • igasuguse tagakiusamise taunimine • hoiakud ja suhtumine vihjeandmisesse • avatud kultuuri edendamine • teavitamise soodustamine • korruptsiooni ja muu väärkäitumise taunimine • vihjeandjate tunnustamine ja lugupidav suhtumine • selgelt määratletud väärkäitumise olemus

Autor on parema ülevaate saamiseks jaganud tabelis 1 antud alapeatükis välja toodud eeldused ka kolmeks ning on eraldanud konkreetsemalt vihjekanalitega, vihjete menetlemisega ning organisatsioonikultuuriga seonduvad eeldused. Autori hinnangul on kõik välja toodud eeldused olulised ning kindlasti pole antud nimekiri täielik. Kui tuua välja mõned enim teoorias kajastatud eeldused, siis on nendeks näiteks saadud vihjetesse tõsiselt suhtumine ja hoolikalt uurimine, tagasiside andmine vihjeandjatele ning rikkumise puhul vastavalt reageerimine. Samuti ka igasuguse tagakiusamise taunimine. Toimiva vihjeandmise süsteemi eeldustega seonduvalt on autor läbi viinud ka dokumendianalüüsi, millest lähemalt alapeatükis 2.2 ning ka magistritöö raames läbiviidud ekspertintervjuudes on sellekohaseid küsimusi esitatud, mille tulemusi on kirjeldatud ja analüüsitud alapeatükis 2.3.

1.5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist tulenevad kohustused

2019. aasta detsembris jõustus Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta (edaspidi direktiiv). Direktiivis on hulk

sätteid, mis nõuavad vihjeandjate kaitseks riigis seaduse täiendamist, kuid direktiiv kohustab muu hulgas ka avaliku ja erasektori organisatsioone kehtestama asutusesiseseid vihjeandmisega seonduvaid regulatsioone ja protseduure. Sellest tulenevalt tekkis ka kohalikel omavalitsustel teavituskanalite loomise kohustus, mis tuleb täita 2021. aasta detsembriks. (Euroopa Parlament ja nõukogu, 2019) Antud alapeatükis on lühike ülevaade olulisematest direktiivis olevatest sätetest, mis on seotud kohalike omavalitsustega ja neile kohalduva asutusesiseste teavituskanalite loomise kohustusega. Kuna käesolev magistritöö on keskendunud vihjeandmise meetmete süsteemile kohalikes omavalitsustes, siis tuleb enne direktiivi juurde minemist anda ka lühiülevaade Eesti kohalike omavalitsuste olemusest ja struktuurist.

Eestis on kokku 79 kohalikku omavalitsust, jagunedes 64 vallaks ja 15 linnaks (Siseministeerium, 2020). Kohalikud omavalitsused otsustavad ja korraldavad kohaliku elu küsimusi, tehes seda iseseisvalt ning neile võib kohustusi panna ainult seaduse alusel või kokkuleppel (Eesti Vabariigi põhiseadus, 1992, § 154). Kohalikel omavalitsustel on seega põhiseadusega tagatud enesekorraldusõiguse garantii ja neil on õigus otsustada kas, millal ja kuidas nad oma pädevusse kuuluvaid küsimusi lahendavad (Madise, *et al.*, 2017, lk 938). Kohalike omavalitsustega seonduvat reguleerib Eestis põhiliselt kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, mis sätestab kohaliku omavalitsuse peamised ülesanded, vastutuse ja korralduse, aga ka suhted omavahel ja riigiorganitega (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993, § 1).

Kohaliku omavalitsuse omavalitsusorganiteks on kohaliku omavalitsuse elanike poolt valitud esinduskogu ehk volikogu ning volikogu poolt moodustatav täitevorgan ehk valitsus (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993, § 4). Avaliku võimu teostamiseks on kohalikel omavalitsustel ametiasutused, milleks saavad olla valla- ja linnavalitsus asutusena koos struktuuriüksustega, valla- ja linnavolikogu kantselei, valla- ja linnakantselei, osavalla- ja linnaosavalitsus asutusena, valla- ja linnavalitsuse amet ning valla või linna ühisamet (Avaliku teenistuse seadus, 2012, § 6). Oma korraldada olevate teenuste osutamiseks võib vald või linn asutada ametiasutuste hallatavaid asutusi ning valdade ja linnade ühisasutusi (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993, § 35). Hallatavateks asutusteks on näiteks munitsipaallasteaiad ja -koolid, sotsiaalmajad või raamatukogud. Vald või linn võib olla ka osanik või aktsionär äriühingus, liige

mittetulundusühingus ning asutada sihtasutusi (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993, § 35).

Valla- või linnavalitsust juhivad vastavalt vallavanem või linnapea ning valitsuse koosseisu kuuluvad lisaks neile ka valitsuse liikmed (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993, § 49), näiteks abilinnapead või abivallavanemad. Vallavanema või linnapea valib ning valitsuse liikmete arvu ja struktuuri kinnitab volikogu. Volikogu pädevusse kuulub ka valla või linna ametiasutuse ja ühisameti struktuuri, teenistuskohade koosseisu ning palgajuhendi kehtestamine. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993, § 22) Volikogu saab seega kohaliku omavalitsuse kontekstis võtta kui kõrgemat juhtorganit, juhtkonnana aga valitsust. Käesolevas töös on ka edaspidi kohaliku omavalitsuse juhtkonna all mõeldud valitsust ehk vallavanemat või linnapead ja teisi valitsuse liikmeid.

Tulles tagasi Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi juurde, siis on antud direktiivi eesmärk liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitseks ühiste miinimumstandardite loomine. Tegemist on minimaalsete nõuetega, mis vaja täita, ehk liikmesriikidel on õigus kehtestada vihjeandjate kaitseks veelgi soodsamaid sätteid. Direktiivi artiklis 2 on välja toodud sisuline kohaldamisala, kus on loetletud erinevad valdkonnad, millega seonduvatest rikkumistest teavitajatele kaitse kindlasti laienema peab. Ka siinjuures on liikmesriikidel endil õigus laiendada kaitset valdkondadele või tegevustele, mis ei kuulu direktiivis mainitud valdkondade hulka. (Euroopa Parlament ja nõukogu, 2019)

Kui rääkida direktiivist tulenevast kohustusest luua asutusesiseseid teavituskanaleid, siis tuleb esmalt ära märkida, et direktiiv võimaldab liikmesriikidel teha teatud mööndusi ning vabastada osad kohalikud omavalitsused asutusesiseste teavituskanalite loomise kohustusest. Artikli 8 lõikes 9 on sätestatud: „Liikmesriigid võivad vabastada lõikes 1 osutatud kohustuse täitmisest vähem kui 10 000 elaniku või vähem kui 50 töötajaga kohalikud omavalitsused või muud käesoleva lõike esimeses lõigus osutatud vähem kui 50 töötajaga juriidilised isikud.“ (Euroopa Parlament ja nõukogu, 2019). Eestis on 79 kohalikku omavalitsust ning kui lähtuda näiteks elanike arvu kriteeriumist, siis kohalikke omavalitsusi, kus on vähem kui 10 000 elanikku, oli 01.01.2020 seisuga kokku 46 (Siseministerium, 2020). Järelikult võiks selle kriteeriumi järgi üle poolte Eesti kohalikest omavalitsustest asutusesiseste teavituskanalite loomise kohustusest vabastada.

Antud kohustusest võib vabastada ka kohalikud omavalitsused, mille valla- või linnavalitsuses (ametiasutuses) töötab vähem kui 50 töötajat, samuti ka vähema kui 50 töötajaga kohalikele omavalitsustele kuuluvad või nende poolt kontrollitavad juriidilised isikud (Euroopa Parlament ja nõukogu, 2019) ehk kohaliku omavalitsuse ametiasutuste hallatavad asutused ja osalusega äriühingud, mittetulundusühingud ning sihtasutused. Artikli 8 lõikes 9 on ka välja toodud, et kohalikud omavalitsused võivad asutusesiseseid teavituskanaleid jagada või nende haldamine võib olla ühiselt korraldatud, jäädes sealjuures teistest organisatsioonivälistest teavituskanalitest selgelt eristatavaks ja iseseisvateks (Euroopa Parlament ja nõukogu, 2019). Seega võiks kohalikel omavalitsustel ka mitme peale olla üks teavituskanal, mida keskselt hallatakse.

Tulles konkreetsetelt selle juurde, mida direktiivist tulenevalt loodavad asutusesiseseid teavituskanalid endast kujutama peaksid, siis on artiklis 9 sätestatud mitu punkti, mida asutusesiseseid teavitamise ja järelmeetmete võtmise menetlused kindlasti hõlmama peavad. Esmalt on vajalikud teadete vastuvõtmiseks mõeldud kanalid, mis peavad võimaldama teavitada kas kirjalikult, näiteks kaebuste postkasti või veebiplatvormi kaudu, suuliselt, näiteks vihjetelefoni kaudu, või mõlemal viisil. Teavituskanalite juures peab olema kindlasti tagatud vihjeandjate ja vihjes nimetatud kolmandate isikute identiteedi konfidentsiaalsus ning volitamata töötajate juurdepääs saanud vihjetele. (Euroopa Parlament ja nõukogu, 2019)

Vihjete menetlemiseks on vajalik määrata erapooletu isik või üksus, kes on pädev saanud vihjetega tegelema ning vajadusel suhtlema vihjeandjatega, näiteks küsides neilt täiendavat infot. Vihjeandjaid tuleb ka seitsme päeva jooksul pärast vihje kättesaamist sellest teavitada ning mõistliku ajavahemiku jooksul, mis pole pikem kui kolm kuud, tuleb vihjeandjatele ka vihje uurimise käigu ja tulemuste kohta tagasisidet anda. Vihjete menetlemisega tegelev isik või üksus peab hoolikalt menetlema ka anonüümseid vihjeid, kui anonüümselt teavitamise võimalus on riigis ette nähtud – direktiivi artiklis 6 lõikes 2 on sätestatud, et riikidel on õigus ise otsustada, kas lubada ja arvestada ka anonüümseid vihjeid. Lisaks eelnevale tuleb tagada selge ja lihtsalt kättesaadav info tingimuste ja menetluste kohta, kui vihjeandja otsustab rikkumisest teavitada mõnda pädevat asutusevälist osapoolt. Artikli 7 lõike 2 kohaselt peaksid riigid siiski julgustama enne asutusevälise teavituskanali kaudu teavitamist kasutama asutusesisest kanalit. Seda muidugi juhul, kui rikkumisest on võimalik asutusesisese

teavitada ning vihjeandja ei näe tagakiusamise või muude teavitamisega kaasneda võivate sanktsioonide ohtu. (Euroopa Parlament ja nõukogu, 2019)

Nagu alapeatüki alguses mainitud, siis on liikmesriikidel tarvis ka oma seaduseid täiendada vastavalt direktiivis sätestatud nõuetele. Kuna alapeatükist 1.3 tulenevalt on vihjeandjate kaitset reguleeriv seadus väga oluline osa kogu vihjeandmise temaatika juures, siis uuris autor selle kohta ka ekspertintervjuudes. Täpsemalt seda, kas ekspertide hinnangul on Eestis vajalik eraldiseisev vihjeandjate kaitset reguleeriv seadus ning millega tuleks sealjuures arvestada ka kohalike omavalitsustega seonduvalt. Ekspertintervjuude tulemusi on kirjeldatud ja analüüsitud aga järgnevas peatükis.

2. VIHJEANDMISE MEETMETE SÜSTEEMI LOOMINE EESTI KOHALIKES OMAVALITSUSTES

2.1 Uurimismetoodika ja valim

Magistritöö puhul on tegemist kvalitatiivse empiirilise uurimustööga, mille uurimisstrateegiaks on valitud juhtumiuuring (inglise keeles *case study*). Juhtumiuuring võimaldab saada juhtumist põhjalikku arusaama, kasutades andmete kogumiseks erinevaid meetodeid, sealhulgas ka dokumendianalüüsi ja intervjuusid (Creswell, 2013, p. 98) ning sobib uurimisstrateegiaks kui on püstitatud „kuidas“ või „miks“ küsimused (Yin, 2009, p. 13). Juhtumiuuring võimaldab käsitleda ühte juhtumit või mitut ning juhtumiteks võivad olla näiteks konkreetne üksus, indiviid, organisatsioon või ka kogukond, otsustusprotsess jmt (Creswell, 2013, p. 98). Antud magistritöö uurimisprobleemiks on küsimus „Kuidas arendada Eesti kohalikes omavalitsustes välja vihjeandmise meetmete süsteemi?“ ning autor käsitleb juhtumina vihjeandmist ja vihjeandjate kaitset Eesti kohalikes omavalitsustes.

Andmete kogumiseks kasutati magistritöös dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud ekspertintervjuusid. Dokumendianalüüsi on võimalik kasutada iseseisva andmekogumismeetodina, aga ka täiendada teisi meetodeid, sealhulgas ekspertintervjuusid (Flick, 2009, p. 255). Antud magistritöös oli dokumendianalüüsi eesmärgiks 3. uurimisküsimusega: „Millised on toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldused?“ seonduvalt täiendada teooriast tulenevaid ning ekspertintervjuudega saadud seisukohti, mida dokumendianalüüs ka võimaldab. Dokumendianalüüsi valimi puhul on tegemist eesmärgistatud valimiga (inglise keeles *purposive sample*), mis tähendab, et uuritavad üksused valitakse kindla kriteeriumi alusel, mis aitavad vastust leida uurimisküsimustele (Teddlie & Yu, 2007, p. 77). Dokumendianalüüsi jaoks otsis autor erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide poolt välja antud juhendmaterjale ja käsiraamatuid, mis käsitlevad vihjeandmist ja vihjeandjate kaitset. Sobivaid organisatsioone otsis autor Justiitsministeeriumi poolt hallatavalt veebilehelt korruptsioon.ee. Kasutatud on avalikult kättesaadavaid dokumente, mis on välja toodud tabelis 2.

Tabel 2. Dokumendianalüüsis kasutatud materjalid (autori koostatud)

Kood	Välja antud	Organisatsioon	Dokumendi pealkiri
D1	2011	Organisation for Economic Co-operation and Development	G20 Anti-corruption Action Plan, Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation
D2	2013	Transparency International	International principles for whistleblower legislation
D3	2015	United Nations Office on Drugs and Crime	The United Nations Convention against Corruption: Resource guide on good practices in the protection of reporting persons.
D4	2017	Transparency International	Internal Whistleblowing Mechanisms - Topic Guide
D5	2018	Transparency International	A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation
D6	2019	European Commission	Handbook on Protection of Whistleblowers

Teise andmekogumismeetodina kasutas autor poolstruktureeritud ekspertintervjuusid, mille puhul oli valim samuti eesmärgistatud. Ekspertidena käsitles autor inimesi, kes on mingil moel seotud kas korrupsioonivaldkonnaga, kohalike omavalitsustega või vihjeandmise temaatikaga. Kokku viis autor ekspertintervjuusid läbi 11 eksperdiga, millest kahel juhul intervjueeris autor korraga kahte eksperti. Intervjuud viidi enamasti läbi Skype'i videokõne vahendusel ja telefoni teel. Kahel juhul on intervjuud läbi viidud ka elektronposti teel, kuna eksperdid polnud nõus muul viisil intervjuud läbi viima. Intervjuudes osalenud eksperdid on välja toodud tabelis 3. Ekspertintervjuude tulemuste esitamisel ja analüüsimisel (alapeatükis 2.3) pole ekspertide nimed seostatud kasutatud tsitaatidega ning nimede asemel on kasutatud koodi (E1, ..., E11), mille numbrid ei ole kattuvuses tabelis 3 oleva järjekorraga.

Tabel 3. Intervjuudes osalenud eksperdid (autori koostatud)

Intervjueeritav	Organisatsioon	Läbiviimine	Toimumise aeg	Intervjuu kestvus
Airi Mikli	Riigikontroll	ametniku kabinet	13.03.2020	1 h 23 min
Carina Paju	MTÜ Korruptsioonivaba Eesti	Skype'i vahendusel	18.03.2020	57 min
Steven-Hristo Evestus				
Kätlin-Chris Kruusmaa	Justiitsministeerium	Skype'i vahendusel	18.03.2020	38 min
Mare Tannberg				
Arvo Teder	Tallinna linn (linna sisekontrolör)	elektronposti teel	19.03.2020	-
Mati Omblar	Keskriminaalpolitsei korrupsioonikuritegude büroo	Skype'i vahendusel	20.03.2020	51 min

Intervjueeritav	Organisatsioon	Läbiviimine	Toimumise aeg	Intervjuu kestvus
Raivo Bachmann	Tartu linn (linna sisekontrolör)	telefoni teel	25.03.2020	31 min
Anonüümne	Kohaliku omavalitsus (sisekontrolör)	elektronposti teel	27.03.2020	-
Ülle Tänav	Saaremaa vald (valla sisekontrolör)	telefoni teel	01.04.2020	54 min
Kaie Küngas	Rahandusministeerium	Skype'i vahendusel	03.04.2020	53 min

Kõik vahetult ja Skype'i ning telefoni teel läbi viidud intervjuud salvestati digitaalselt, olles ka eelnevalt selleks ekspertidelt nõusoleku saanud. Salvestatud helifailid transkribeeriti ning viidi läbi kvalitatiivne sisuanalüüs tarkvara NVivo 12 Plus abil. Poolstruktureeritud ekspertintervjuude käigus esitatud küsimused on lisas 1. Dokumendianalüüsi ja transkribeeritud intervjuude andmete analüüsimisel kasutas autor kvalitatiivset sisuanalüüsi, mille käigus tekkinud koodid jagas autor omakorda kategooriatesse. Kodeerimiseks kasutas autor suunatud kodeerimist ehk kodeerimisel lähtuti uurimisküsimustest (Kalmus, *et al.*, 2015) ning keskenduti andmetele, mis oleksid sisendiks uurimisküsimustele vastamisel. Dokumendianalüüsi käigus tekkinud kategooriad ja koodid leiab alapeatükist 2.2, ekspertintervjuude koodipuu on leitav lisas 2.

2.2 Vihjeandmist ja vihjeandjate kaitset käsitlevate dokumentide analüüs

Dokumendianalüüsi eesmärgiks oli erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide poolt välja antud vihjeandmist ja vihjeandjate kaitset käsitlevatest käsiraamatutest ja juhendmaterjalidest leida sisemise vihjeandmise meetmete süsteemiga seonduvaid parimaid praktikaid ja soovitusi, mida saab arvestada kui organisatsioonidele mõeldud soovitustena. Kuigi enamus dokumente olid suuresti keskendunud vihjeandjate kaitset reguleerivale seadusele, leidis neist ka praktikaid ja soovitusi, mis on mõeldud just vihjeandmise meetmete süsteemi parendamiseks.

Dokumendianalüüs on seotud 3. uurimisküsimusega: „Millised on toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldused?“ ning analüüsi läbiviimiseks moodustas autor kategooria „Toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldused“ ja koondas selle alla dokumentide analüüsimise tulemusena saadud koodid (vt joonis 1). Dokumendianalüüsi tulemusi on võrreldud ka käesoleva töö alapeatükis 1.4 välja toodud eeldustega ning tulemusi on

võimalik hiljem kasutada ekspertintervjuude analüüsi juures ja 3. uurimisküsimusele vastamisel. Dokumendianalüüsi valimit ja metoodikat on täpsemalt kirjeldatud alapeatükis 2.1 (käesolev töö lk 30-31), kust leiab ka dokumentide koodid, mida on antud alapeatükis tulemuste esitamisel koodide järgi sulgudes kasutatud. Lähemalt on kirjeldatud enim esinenud koode.

Toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldused	
<input type="radio"/>	Teadlikkus ja selle tõstmine
<input type="radio"/>	Konfidentsiaalsuse tagamine
<input type="radio"/>	Selged protseduurid
<input type="radio"/>	Tagasiside andmine
<input type="radio"/>	Tagakiusamise taunimine
<input type="radio"/>	Aruandlus
<input type="radio"/>	Vihjekanalite tagamine
<input type="radio"/>	Vihjete hoolikas menetlemine
<input type="radio"/>	Rikkumise puhul reageerimine
<input type="radio"/>	Anonüümsus
<input type="radio"/>	Juhtkonna toetus
<input type="radio"/>	Usaldusväärsus
<input type="radio"/>	Ressursside tagamine

Joonis 1. Kategooria „Toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldused“ koodipuu dokumendianalüüsis (autori koostatud)

Dokumendianalüüsi tulemusena moodustus kategooria „Toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldused“ alla kokku 13 koodi. Alustades enim esinenud koodidest, siis leiab kõigis analüüsitud dokumentides kajastust **konfidentsiaalsuse tagamine**. Konfidentsiaalsuse tagamise all on mõeldud peamiselt seda, et vihjeandjal oleks võimalik konfidentsiaalselt teavitada ning tema identiteet ja vihje sisu jääks ainult vihje saaja teada, millel on oluline roll võimaliku tagakiusamise vältimisel. Sarnaselt eelmisele koodile, on ka kõigis analüüsitud dokumentides välja toodud inimeste **teadlikkust ja selle tõstmist**. Dokumentides on peamiselt rõhutatud, et tõsta tuleb personali teadlikkust sisemiste teavituskanalite ja poliitikate olemasolust ja nende toimimisest, aga ka üldist arusaama vihjeandmisest, eesmärgiga näidata sellega kaasnevaid positiivseid aspekte ning muuta hoiakuid.

Enamikus analüüsitud juhendmaterjalides ja käsiraamatutes on välja toodud **vihjekanalite tagamine** (D1, D2, D3, D5, D6), mis võimaldaksid väärkäitumisest teada anda organisatsioonisiselt. Vihjekanalite tagamisega on seotud vastutava isiku ehk vihjetega tegeleja määramine. Dokumentides on ka rõhutatud **selgete protseduuride** (D2, D3, D4, D5, D6) olemasolu, sealhulgas nii teavitamise kui ka hilisema vihjetega tegelemise kohta, mis peavad kõigile arusaadavad ja nähtavad olema. Samuti on kajastatud enamikus dokumentides **tagasiside andmist** (D1, D2, D4, D5, D6), ehk vihjeandja teavitamist vihje kättesaamise kohta ja ka vihjeandja informeerimist tulemustest – ka sellisel juhul, kui vihje menetlemise käigus ei leitud, et tegemist oleks rikkumisega. Sealjuures on mainitud, et vihjeandjat menetlemise käiguga kursis hoides tuleb ka arvestada selle isiku huvidega, kelle kohta vihje käib.

Tagakiusamise taunimine (D1, D2, D3, D4, D5) on ka üheks oluliseks teguriks, mis enamikes dokumentides kajastust leiab, ehk organisatsioonide selget poliitikat, et igasugused vihjeandjate vastu suunatud negatiivsed meetmed pole aktsepteeritavad. Sealjuures on osades dokumentides mainitud, et paigas peaksid olema ka protseduurid, millega reageerida vihjeandjate kaebustele seoses tagakiusamise või diskrimineerimisega. Enamikes dokumentides on välja toodud ka **aruandlus** (D1, D2, D4, D5, D6), mille all on eelkõige mõeldud teatud aja tagant kokkuvõtete tegemist aset leidnud juhtumitest ja vihjetest, mis omakorda aitaks organisatsioonis vajadusel mingeid asju muuta, sealhulgas ka parendada vihjeandmise meetmete süsteemi.

Dokumentides on mainitud ka kõikide **vihjete hoolikat menetlemist** (D2, D4, D5) ning **rikkumise puhul reageerimist** (D5, D6) võimalikult kiirelt, mis võib ka tähendada rikkumise toimepanija karistamist. Konfidentsiaalsuse kõrval on mainitud ka **anonüümsuse** (D2, D5) võimaluse tagamist. Dokumentides on välja toodud ka **juhkonna toetust** (D4) ja pühendumust nii suuliselt kui ka reaalse tegevusega, samuti **ressursside tagamist** (D4), sealjuures nii ajalise kui ka rahalise ressursi vihjeandmise meetmete süsteemi haldamiseks. Ära on mainitud **usaldusväärsus** (D6), mis tähendab ka seda, et vihjeandjad peavad usaldama vihjetega tegelejat, kes peab olema kindlasti sõltumatu.

Võrreldes juhendmaterjalide ja käsiraamatute analüüsi tulemusena saadud toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eelduseid nendega, mis tulid välja teooriast (käesolev töö lk 25), siis on näha, et suuremas osas need tegurid kattuvad. Ühist osa võib ka näha

näiteks selles, et nii teooria kui ka analüüsitud dokumentide seisukohalt on üheks enim esinenud teguriks tagasiside andmine vihjeandjatele ning teoorias enim esinenud eeldused tulid välja ka dokumendianalüüsis. Dokumendianalüüsi tulemusena leitud teguritest võiks esile tõsta aruandluse ning ressursside tagamise, mida antud magistritöö teoreetilises osas pole eraldi välja toodud. Autori hinnangul on ressursside tagamine kahtlemata oluline, sest see võimaldab vihjeandmise meetmete süsteemiga ja vihjete menetlemisega piisavalt hoolikalt tegeleda. Samuti on tähtis aruandluse protsess, mis võimaldab saada organisatsioonil tagasisidet oma vihjeandmise meetmete süsteemi toimivuse kohta ning samal ajal saadud vihjete pinnalt teha otsuseid, kas kuskil oleks vaja midagi muuta tulenevalt näiteks sellest, et teatud valdkondade kohta on saabunud suurem hulk vihjeid.

2.3 Ekspertintervjuude tulemused ja analüüs

Magistritöö raames viis autor läbi poolstruktureeritud ekspertintervjuusid, mille eesmärk oli saada andmeid magistritöös püstitatud uurimisküsimustele vastamiseks. Käesolevas alapeatükis on antud ülevaade uuringu tulemustest ning analüüsitud saadud tulemusi ja nende seoseid magistritöö teooriaga. Uuringu tulemusi on illustreeritud sobivate tsitaatidega, mis annavad autori hinnangul edasi enim kvalitatiivse sisuanalüüsi tulemusel saadud koodide sisu. Ekspertintervjuude analüüsimiseks ja uurimisküsimustele vastuste saamiseks moodustas autor seitse kategooriat (vt tabel 4), mille alla on omakorda koondatud intervjuude kodeerimisel tekkinud koodid. Ekspertintervjuude valimit ja meetodikat on täpsemalt kirjeldatud alapeatükis 2.1, kategooriate ja koodide põhjal loodud koodipuu leiab käesoleva töö lisast 2.

Tabel 4. Uurimisküsimused ja kategooriad (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Kategooriad
1. Milline roll on vihjeandmisel korruptsioonivastases tegevuses?	1. Vihjeandmine ja korruptsioon
2. Kuidas võiks vihjeandmine olla korraldatud Eesti kohalikes omavalitsustes, arvestades ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu vihjeandjate kaitse direktiivist tulenevaid suuniseid?	2. Erisused ja väljakutsed 3. Organisatsioonisisene ja -väline vihjeandmine 4. Vihjeandjate kaitse seadus
3. Millised on toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldused?	5. Vihjeandmise meetmete süsteemi eeldused 6. Juhtide tegevus 7. Riigi tegevus

Esimese **kategooria „Vihjeandmine ja korrupsioon“** alla koondas autor ekspertide hinnangud vihjeandmise rollist korrupsiooni ennetamisel ja tuvastamisel. Kuna tegemist oli üsna konkreetse kategooriaga, siis eraldi koode selle alla ei moodustunud. Enamik ekspertidest olid seisukohal, et vihjeandmine on korrupsiooni ennetamisel ja ka tuvastamisel väga oluline. Toodi välja, et kuna tegemist on peitkuriteoga, siis on sellest teavitamisel tähtis roll. Vihjeandmise ennetav pool on suuresti seotud sellega, et inimestel on suurem oht jääda mingi väärkäitumisega vahele, mis võiks seega neid rohkem mõtlema panna enne kui midagi tehakse.

„Aga korrupsiooni puhul on väga oluline seetõttu, et korrupsioonist ei anta tihti teada ekssole, ta on peitkuritegu oma olemuselt, mis tähendab seda, et selleks, et seda avastada ja selleks, et seda ennetada, on meil vaja sellest teada /.../“ (E9).

„Vastus siis lühidalt selline, et kuna korrupsiooni näol tegemist peitkuritegevusega, kasu saajad on mõlemad pooled ja kahju saajaid pole, et siis selle tõttu, et avastamine on väga raske, seetõttu ongi vihjeandmine kindlasti oluline korrupsiooni tõkestamisel, avastamisel, ennetamisel.“ (E5).

„/.../ üks selline üleselja vaatav kontrollsilmsilm on alati see, kui me teame, et meil on selliseid kontrollmehhanismid igal pool olemas, muuhulgas ka siis KOV sees, mitte ainult õiguskaitseasutustes /.../ vaid ka omavalitsuses sees ja üheks selliseks kontrollija nii öelda staatuseks võiks olla see, et inimestel on teada, et juhul kui nad midagi teevad, ja see on ebaaus ja valgust kardab, siis see kes märkab, see teab, millist kanalit kasutada, et sellest märgatust nagu teada anda. Ehk siis see tekitab sellise olukorra, kus teo kordasaatja mitte ainult noh, ei looda vältida õiguskaitseasutustega kokkupuudet, aga tegelikult tal on veel suurem see nagu kontrollijate ütleme rivi ees /.../“ (E4).

Teooria kohaselt on samuti vihjeandmine oluliseks meetmeks korrupsiooniga võitlemisel ning organisatsiooniga seotud inimestel on tihti ka juurdepääs infole, mis avalikkusele kättesaadav pole (käesolev töö lk 16). Ekspertide poolt mainiti ka ära, et vihjeandmine pole kindlasti ainult korrupsiooni puhul aktuaalne, vaid ka muud liiki väärkäitumiste tuvastamisel.

„Ma võibolla vastan nagu üldisemalt, et ma arvan, et üleüldse selline vilepuhujate kaitsmine ja rikkumisest teavitamise soodustamine on vajalik ja samamoodi ka

korruptsiooni ennetamisel. Aga laiemalt ka, et mitte ainult siis korruptsiooni ennetamiseks, vaid laiemalt. Aga muu hulgas siis ka korruptsiooni ennetamiseks.“ (E2).

Kuigi antud magistritöös keskendus autor väärkäitumise puhul korruptsioonile, siis on ka autor seisukohal, et eraldi korruptsioonist teavitamiseks mõeldud vihjeandmise meetmete süsteemi pole mõtet kohalikes omavalitsustes luua ning see peaks endas siiski hõlmama ka teisi väärkäitumise liike ja nendest teavitamist võimaldama. Ka hetkel on Eestis võimalik korruptsioonist teavitada, pöördudes selleks näiteks Keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo või Kaitsepolitsei ameti poole. Kas ja millal peaks korruptsioonist teavitama organisatsioonisiselt või -väliselt on lähemalt analüüsitud kolmanda kategooria all.

Magistritöö raames oli oluline teada, kas ja millega tuleks arvestada vihjeandmise juures seoses kohalike omavalitsustega ning teine **kategooria „Erisused ja väljakutsed“** hõlmabki endas sellekohaseid ekspertide seisukohti. Kategooria alla kogunes kokku viis koodi, millest enim leidis ekspertide seas kajastust kood „**KOVide väiksus**“. Enamik eksperte olid arvamusel, et väiksest kogukonnast tingituna on suurem risk, et vihjeandja isik saab teatavaks. Isegi juhul kui vihje saaja suudab hoida vihjeandja isikut konfidentsiaalsena, võib vihjeandja isik olla tuletatav lihtsalt seetõttu, et ta on üks vähestest, kellel teatud infole ligipääs on.

„Oleneb ka, et kui tuleb kuskilt piirkonnast see vihje, siis on ka võimalik läbi näha, et kes selle teemaga tegeles. Jah, jah võib olla küll see, et omavalitsuse tasandil võib see olla, et eriti väikese omavalitsuse puhul eksju.“ (E6).

„Sest kui on mingi valdkonna vihje, siis väikeses KOVis selles valdkonnas mingit infot omavat inimest on palju lihtsam kindlaks teha.“ (E5).

Ekspertide seisukohtadest tuli seoses kohalike omavalitsuste väiksusega välja, et kuna riskid on suuremad ja inimesed on omavahel rohkem seotud, siis võidaksegi jätta nähtud või kogetud väärkäitumine enda teada. Kui inimesed on mingis omavalitsuses pikalt töötanud ja nende kogu elu on seal paika seatud, siis ei taheta ekspertide arvates seda ära rikkuda ja oma elu keeruliseks muuta.

„/.../ emotsionaalselt inimestel on juba raskem minna vihjama, et palju raskem minna, sest inimestevahelised suhted on ju isiklikumad, inimesed sõltuvad majanduslikult ja

emotsionaalselt teineteisest rohkem. Nad on suguvõsad, klannid ja nii edasi, suletum väiksem kogukond eksole, seetõttu juba raskem minna.“ (E5).

„/.../ ta ei taha sealt ära kolida, ta elabki seal ühes kohas, võibolla töötabki ühe selle tööandja juures, kes tal seal lähedal on, ta ei saa sealt niisama ära minna, ta ei saa niisama töökohta vahetada. Noh, et see mastaap on hoopis teine, inimeste elud on hoopis rohkem kaalul väikestes kohtades kui ütleme siin Tallinnas elades.“ (E3).

„Jah, eks sa võid seal väikses kogukonnas teatud juhtudel oma elule kriipsu peale tõmmata. Kui seal on nii-öelda, väike kogukond, käsi peseb kätt, kuidagi selliselt mina sulle sina mulle põhimõttel. Et sa võid enda elu päris kibedaks teha, et see on väljakutse kindlasti jah.“ (E10).

Kohaliku omavalitsuse väiksus ja sellest tulenevalt inimeste üksteise parem tundmine ning tihedamad sidemed on ka teooria kohaselt üheks võimalikuks vihjeandmist pärssivaks teguriks ning väljakutseks kohaliku omavalitsuse tasandil (käesolev töö lk 13). Kohaliku omavalitsuse väiksus ainuüksi ei tähenda muidugi koheselt seda, et vihjeandmine on seal tingimata keeruline ja vihjeandmist pole seal võimalik juurutada. Palju oleneb ka näiteks inimeste hoiakutest, mis oli mitmete ekspertide hinnangul oluliseks väljakutseks kohaliku omavalitsuse tasandil üldisemalt, mida ilmestabki järgmine kood „**Hoiakud**“. Mitu eksperti tõid välja, et inimeste seas levib endiselt arusaam, et vihjeandmine on ajaloost tulenevalt sarnane „koputamisele“ ja pealekaebamisele, mistõttu on ka suhtumine sellesse negatiivne.

„Ja no paratamatult meil on see taust ka, 40ndatest tulenevalt ja et koputaja ja kõik see, et meil sellest taagast on keeruline üle saada.“ (E10).

„Vaata omavalitsus on üleüldse väljakutse. See ma arvan on kõige raskem...kõige raskem ütleme pinnas rakendada seda sellisel moel, kus kõige vähem oleks nagu vastutöötamist. Kui riigiasutustes ütleme ministriumid täna ühel hetkel ikkagi on võimelised seda nagu endal töösse panema ja mingit vastutöötamist pole, siis kohalike omavalitsuste tasandil on täiesti võõras teema, täiesti tähenduses see on pealekaebamise kanal ja seda murda, selleks kulub aastaid ja aastaid.“ (E4).

„Tegelikult jah, sest üks praegust ikkagi on ka ju selline olukord, et kui sa siin ütled, ka räägid vilepuhumisest, siis ju ikkagi mõeldakse seda, eriti KOVis võibolla need töötajad

pole sellised esimesed noorused, mõtlevad kõik seda, et see on see veneaegne koputamine.“ (E6).

Tulles konkreetsemalt kohalike omavalitsuste eripärade juurde, siis hõlmab järgmine kood „**Erinevused organisatsioonide vahel**“ endas ekspertide seisukohti, kas ja mil moel peaks vihjeandmine ja vihjeandmise meetmete süsteem erineva kohalikes omavalitsustes võrreldes teiste organisatsioonidega. Ekspertide poolt konkreetset kohaliku omavalitsusega seonduvaid vihjeandmise meetmete süsteemi eripärasid välja ei toodud ning mitme eksperdi hinnangul on erinevat liiki organisatsioonides vihjeandmise meetmete süsteemi üldpõhimõtted siiski samad, eriti avalikus sektoris.

„Jällegi ma ei oska nagu KOVi erisusi selles asjas küll midagi välja tuua, et põhimõtted peaksid ikkagi, et no KOVi ja riigiasutuse erinevus, no ei ole eksju. Et võibolla siin erasektoril tekib siin mingisuguseid muid nagu aspekte.“ (E6).

„Ta ei ole jällegi, ega ta ei ole selline KOV spetsiifiline, selles mõttes et eks ta on igas organisatsioonis selline, et samamoodi riigiasutustes, ettevõtetes, kõigis, et kõigil peab see arusaam olema, mis asi see on, kuidas see toimib, mis saab edasi kui mingi vihje tuleb, mis saab edasi kui ma vihje annan.“ (E1).

„/.../ praegu ühesõnaga minu jaoks organisatsioon on organisatsioon, et olgu ta KOV või olgu ta ettevõtte, siis need nagu üldprintsiibid, kuidas vihjeandmise süsteem toimib on üpris sarnane.“ (E3).

Kohalike omavalitsuste vahelisi ning siseseid erinevusi vihjeandmise meetmete süsteemi korraldamise osas koondab endas kood „**Erinevused KOV tasandil**“. Üheks oluliseks küsimuseks kohalike omavalitsuste puhul on see, kas vihjeandmise meetmete süsteem peaks olema kõigil omavalitsustel olenemata nende suurusest. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta võimaldab siinjuures riikidel teha teatud mööndusi ning vabastada näiteks väiksemad kohalikud omavalitsusest asutusesiseste teavituskanalite loomisest (käesolev töö lk 27). Kuigi otseselt polnud vihjeandmise meetmete süsteemi vastu ükski ekspert, siis seisukohad olid mõnevõrra erinevad. Osad eksperdid tõid konkreetsemalt välja, et vihjeandmise meetmete süsteemid peaksid olema võimalikult paljudel kohalikel omavalitsustel.

„No see oleks nagu ideaalvariant, et oleks asutusesiseselt need vihjeandmise mehhanismid nagu tagatud, et lihtsalt tuleb nagu vaadata reaalsusele ja sellest direktiivist tulenevale kohustusele otsa ja tõdeda fakti, et tegelikult see nii ei pruugi minna. /.../ ma toetaksin, et KOVid oma selliselt olemuselt ja et nendes võiks olla välja arendatud need konkreetsed võimalused sisemiselt anda teada ja reageerida nendele teavitustele.“ (E7).

„Tead ma arvan, et kui, siis juba kõigil. Sest meie eesmärk on ikkagi kujundada terve Eesti õigele teele. Ehk siis muuta kõikide mõtteviisi, muuta see selliseks, et nad saaksid aru, et neil igapäev on võimalus elu paremaks siin muuta.“ (E4).

Ekspertide seas oli ka arvamusi, et päris ühesuguse konkreetsusega süsteeme kõigis omavalitsustes olema ei pea, sest hetkel on Eestis ka väga väikeseid kohalikke omavalitsusi, kelle puhul see poleks otstarbekas, näiteks Ruhnu. Sellegipoolest olid eksperdid veendunud, et ka väiksemates kohalikes omavalitsustes tuleks vihjeandmise protseduurid üldisemas plaanis läbi mõelda ning kui sisemisi vihjeandmise kanaleid pole, siis tuleks neile kindlasti võimaldada organisatsioonivälisest teavitamist.

„/.../ aga isegi kui ei ole, väikestel KOVidel ei ole seda kohustust, siis siin tuleb silmas pidada seda, et selline järgmine teavituse mehhanism peaks ikkagi olema olema. Et võibolla pole ratsionaalne kõigile väikestele KOVidele panna kohustust oma sisesed teavituskanaleid luua, aga seda siis kompenseerib see, et peaks olema selline väline teavituskanal, et kuhu ikkagi inimesed saavad pöörduda.“ (E2).

„/.../ see, et nad ei loo mingisugust vihjeliini otseselt, kus eraldi inimene istub ja tegeleb ainult vihjetega, et seda ilmselt ei ole nagu mõttekas teha organisatsioonis, kus ongi ainult 10-15 töötajat. /.../ aga noh sellest hoolimata peaksid nad läbi mõtlema, et kuidas nad siis vihjeid haldavad, kui need päriselt tulevad. Et see vihjeandmise süsteem peaks ikkagi olema selles mõttes kõikides Eesti KOVides läbi mõeldud, et kuidas käitatakse, et nad teaksid, kes on kaitstud ja kui keegi ka nende poole tuleb, et nad oskaksid edasi suunata või nad oskaksid selle vihjega midagi ette võtta.“ (E3).

„Aga teine variant on nagu see, et kui ühes on mingi väga korrektne süsteem, et on liinid ja asjad, et ka väiksematel võiks olla põhimõtted...jah põhimõtted või arusaam, et kuidas see võiks toimida. Et üks see on pigem ma arvan erinev, et kui ühel ongi e-posti aadress, veebiplatvormid, eraldi isikud, telefonid, et siukeseid väga reguleeritud, siis ma arvan

väiksematel on lihtsalt seda, põhimõtte peale rohkem suunatud, seal pigem ma arvan on see pool.“ (E1).

Euroopa Parlamendi direktiivis on ka välja toodud võimalus, et kohalikud omavalitsused võiksid asutusesiseseid teavituskanaleid jagada või nende haldamine olla ühiselt korraldatud (käesolev töö lk 28). Mitu eksperti töid välja, et kui sellist võimalust kasutada, siis peaks see olema seotud pigem tehnilise lahendusega. Kohalikel omavalitsustel võiks taolise lahenduse korral olla teatud ühine platvorm, kuhu saaksid erinevate kohalike omavalitsuste töötajad ja ametnikud teavitada, kuid vihjete menetlemine peaks siiski käima konkreetsetes kohalikus omavalitsuses, mitte kuidagi keskselt. Ekspertide seas märgiti ka ära, et taoline lahendus peaks olema selgelt eristatav asutusevälisest teavitamisest.

„Jah, et pigem mõnes mõttes tehnilise lahenduse mõttes saab keskselt, et kindlasti et keegi läheks ja hakkaks uurima, et pigem see jääks KOVi enda tasandile või oma juhtkond, konkreetse KOVi juhtkond, aga pigem mõtlengi siis tehnilist lahendust.“ (E1).

„/.../ siis peab olema mingi teatav struktuur selle taga, mis toetab seda, et oleks kindel vahe asutusevälise teavitamise ja siis selle jagatud süsteemi vahel /.../“ (E3).

Antud koodi alla koondusid ka ekspertide hinnangud selle kohta, kas kohaliku omavalitsuse ametiasutuste hallatavate asutuste, osalusega ettevõtete, sihtasutuste või MTÜ-de puhul peaks vihjeandmise meetmete süsteem kuidagi erinema. Siinkohal olid enamik eksperte seisukohal, et eraldi süsteemi poleks vaja luua ning vihjed võiksid valla- või linnavalitsusse kokku tulla, mis võimaldaks ka valla- või linnavalitsusel paremat ülevaadet omada nende hallata olevates asutustes. Samas mainiti osade ekspertide poolt ära, et tasuks vaadata ja hinnata ka hallatava asutuse suuruselt lähtuvalt, sest mõni hallatav asutus või osalusega äriühing võib olla päris suur.

„/.../ ma arvan need vihjed võiksid tulla vallavalitsusse kokku. Et siis oleks nagu kuskil see suur pilt või see arusaam asjadest.“ (E6).

„Ja peaks olema omavalitsuse piires üks, hõlmata siis omavalitsust ennast, tema allasutusi, asutatud ettevõtteid, et selles osas peaks jõudma kogu omavalitsuse vastutada olevates asutustes see teave ühte kohta. /.../ Kui see hajub kuidagi erinevate KOVi piires erinevate asutuste vahel, siis ega täpselt teada pole, mis laadi probleemid kohaliku

omavalitsuse piirkonnas on. Igaüks proovib neid nagu ise lahendada ja sellist heas mõttes kesket lähenemist nagu ei ole.“ (E4).

„Ei ma arvan, et ei, ka nende info peaks tulema siis sinna kesksele omavalitsuse tasemel kokku. Et pole mõtet eraldi tekitada.“ (E10).

Magistritöö raames erinevaid teadusallikaid otsides ja läbi töötades ei leidnud autor kuigi palju kohaliku omavalitsuse spetsiifilist vihjeandmisega seonduvat kirjandust. Samuti ei leidnud autor, et läbi töötatud teadusallikates oleks vihjeandmise meetmete süsteemi suhtes välja toodud kohalike omavalitsustega seonduvaid erisusi võrreldes teiste organisatsioonidega. Autor on sarnaselt ekspertidega seisukohal, et vihjeandmise meetmete süsteemi põhimõtted on erinevat liiki organisatsioonides suures plaanis siiski samad. Kui vaadata Euroopa Parlamendi ja nõukogu vihjeandjate kaitsega seonduvat direktiivi ning seal olevaid nõudeid asutusesisese teavitamise ja järelmeetmete võtmise menetluste kohta, siis pole ka seal eraldi kohalike omavalitsuste kontekstis midagi erinevat välja toodud. Peamised direktiivis välja toodud aspektid, milleks on näiteks erinevat liiki teavituskanalite olemasolu, konfidentsiaalsuse tagamine, vihjetega tegeleva isiku või üksuse määramine ja tagasiside andmine vihjeandjale, kohalduvad nii avalikule sektorile, sealhulgas kohalikele omavalitsustele, aga ka erasektorile (käesolev töö lk 28). Küll võib kohalike omavalitsuste puhul rolli mängida nende suurus, sest väikses omavalitsuses ei pruugi sama spetsiifilise süsteemi loomine olla otstarbekas kui seda on suuremas kohalikus omavalitsuses, mida töid välja ka eksperdid.

Osade ekspertide poolt mainiti ära kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust, millest moodustus ka teise kategooria viimane kood „**Enesekorraldusõigus**“. Tegemist on põhiseadusest tuleneva õigusega ning sisuliselt tähendab see seda, et kohalikul omavalitsusel on õigus otsustada oma pädevusse kuuluvate küsimuste lahendamise üle (käesolev töö lk 26). Eksperdid töid välja, et kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigusega tuleb arvestada seega ka neile sisemise vihjeandmise meetmete süsteemi osas suuniste ja juhiste andmisel ning ka vihjeandjate kaitset reguleeriva seaduse loomisel.

„Aga üks mis ongi see, et kuna nad on autonoomsed, siis peab jääma iseotsustusõigus, et kuidas nad seda täpselt korraldavad. Seadus saab ikka olla selline põhimõtete tasemel, mitte öelda täpselt ette, et sul peab olema see telefon, see isik määratud.“ (E1)

„/.../ see seadus oma meetmete osas peab arvestama KOVide enesekorraldusõigusega. Elkõige seda, milline on nende sisemine töökorraldus, see on nende enda vaba valik, see põhiküsimus on see, et saab öelda, et mis tuleb teha – tulemuse saab ette kirjutada. Aga kuidas teha, see kuidas on alati nagu korraldusküsimus ja siis on see enesekorralduse garantii eksle.“ (E5).

Kolmas **kategooria „Organisatsioonisisene ja -väline vihjeandmine“** hõlmab endas koode, mis on seotud konkreetsemalt vihjekanalitega ja nende kasutamisega. Kategooria koosneb kolmest koodist, mille alla on koondatud ekspertide seisukohad vihjekanalite valiku osas ning on välja toodud ka konkreetseid vihjekanaleid kohalikes omavalitsustes. Antud kategooria alla on koondunud ka ekspertide arvamused anonüümsest vihjeandmisest.

Kood **„Vihjekanalite valik“** sisaldab ekspertide seisukohti, millal võiks väärkäitumisest teavitada kohaliku omavalitsuse siseselt ning millal tuleks pöörduda kohalikust omavalitsusest välja. Üldiselt oldi ekspertide seas seisukohal, et kui vihjeandja on kindel, et tegemist on kuriteoga või väärteoga, siis tuleks pöörduda esimesena õiguskaitseasutuste poole ning teistel juhtudel peaks esmalt teavitama kohaliku omavalitsuse siseselt. Üheks võimalikuks organisatsiooniväliseks vihjekanaliks mainiti ka järelevalveasutusi, kelleks kohalike omavalitsuste puhul on näiteks Rahandusministeerium.

„Üldiselt see loogika vist peaks jah tõesti olema see, et kõigepealt teavitada ikkagi seda kõige lähemal seisvat asutust, sest et tema oleks justkui kõige võimekam seda rikkumist kõrvaldama, kiiresti reageerima. /.../ Aga kindlasti tuleb seda sisemist teavitamist soodustada, sellepärast, et tihti just sellel ettevõttel näiteks siis ise või sellel KOVil peaks olema teoreetiliselt nagu kõige suurem võimalus kiiresti see rikkumine lõpetada, eeldusel et nad tahavad.“ (E2)

„Aga jah tuleks ikkagi suunata seda, et nad rohkem KOVi nagu teataksid. Et hallatavate asutuste puhul ka oleks nagu väga hea kui teaks eksju, mis seal sees /.../“ (E6).

„Ja sellised nagu seadusloome ja muud ütleme sellised huvide konflikti ja seal eetilised probleemid, et nendega nagu jah, kui ei ole kellegi poole seespool pöörduda, siis on järelevalveasutused.“ (E7).

Enam kui pooled ekspertidest arvasid, et kohalikust omavalitsusest tuleks välja pöörduda, enamasti õiguskaitseorganite poole, kui väärkäitumine on midagi, mis vajaks välist sekkumist – peamiselt juhtumid, millel on selged kuriteo või väärteo tunnused.

„/.../ kui on näha, et midagi kriminaalsega tegemist, siis peaks ilmselt politsei või prokuratuuri poole pöörduma sellega.“ (E3).

„Aga jah loomulikult on nagu see, et kui on nagu raskemad rikkumised, kuriteod, väärteod, et selle jaoks on nagu õiguskaitse.“ (E7).

„No siis peaks välja minema kui on konkreetne viide võimalikule kuriteole. Et siis ei ole omavalitsusel otse nagu midagi teha, et siis peaks käima see esimene teadja, teadasaaja olema õiguskaitse.“ (E4)

Sarnaseid seisukohti leiab ka teoriast, mille kohaselt võib organisatsiooniväline teavitamine olla millegi ebaseadusliku puhul vägagi põhjendatud (käesolev töö lk 12). Korrupsioon, millele ka antud magistr töö keskendus, sellist liiki väärkäitumise alla kindlasti liigitub (käesolev töö lk 13-14). Ekspertide seas mainiti ka ära, et organisatsioonist tuleks välja pöörduda kahtluse korral juhtkonna suhtes. Lisaks sellele peaks osade ekspertide arvates organisatsioonist välja pöörduma olukorras, kus organisatsioonisiselt pole vihjele reageeritud või vihjeandjal puudub kindlus, et vihjega tegeletakse.

„No jah seal on küsimus, et kelle suunas vihje on. Et alati on...noh ütleme niimoodi et...kindlasti tippjuhtkonna osas kui on vihjed, siis võib mõelda, et võibolla ikkagi pöörduda väljapoole. Et siis on nagu...ja teine juhus on see, et ülikooli puhul näitena tuua, et kui ikkagi sa oled pöördunud ja midagi ei muutu, midagi ei juhtu, siis tuleks pöörduda.“ (E10).

„/.../ direktiiv on selles mõttes üpris selge selle osas, et kui madalamal tasandil ei ole kindlust, et selle asjaga tegelema hakatakse või on ajapiirang möödunud, mõistlik ajapiirang, või siis on ma ei tea, terve KOV nii korrumpeerunud, et on vaja sellest kohe väljapoole minna /.../ et tegelikult inimestel on ikkagi võimalust, noh et nad ei pea kohe alustama sealt kohalikult tasandilt kui neil on vähekenegi kahtlust, et nende vihje ei jõua õigesse kohta või see lükatakse kuskile.“ (E3).

Teooria kohaselt on samuti üheks organisatsioonivälise teavitamise põhjuseks see, kui vihjeandjat kuulda ei võeta ning olukorda ära ei lahendata (käesolev töö lk 11). Teoorias on ka järeldatud, et kui korrupsioonikahtlus on juhtkonna suhtes, tuleks pöörduda organisatsioonist välja. Sealjuures on aga lisatud, et muul juhul võiks siiski pöörduda kellegi poole organisatsiooni sees, et oleks võimalik hinnata juhtumi tegelikku tõsidust ning vältida põhjendamatu töökoormuse tekitamist uurimisasutustele. (käesolev töö lk 17) Uurimisasutuste ülekoormusele vihjetega seonduvalt ükski ekspertidest ei viidanud, kuid toodi näiteks välja, et kui inimene pole endas kindel või ei oska olukorda täpselt hinnata, siis võiks ta pöörduda kohalikus omavalitsuses vihjetega tegeleva inimese, antud näites sisekontrolöri poole, kes siis otsustaks edasi.

„Et kõikidel muudel juhtudel kui ei ole kahtlus nii kindel /.../ ja seal pole selget kuritegu taga, või inimene ei oska hinnata, siis võiks ta kindlasti KOVi minna ja siis see järgmine filter on no võibolla siis see sisekontrolör, kes selle ülesande saab, vaatab läbi ja juhul kui tal tekib omakorda kahtlus, et ai siin vist on midagi tõsisemat, siis tegelikult peaks kindlasti...“ (E4).

Korrupsioon on kahtlemata oma olemuselt keeruline ning ka raskesti tuvastatav, eriti veel poliitiline korrupsioon (käesolev töö lk 15), mistõttu võib ka vihjeandjal raske olla täiesti veendunud, kas juhtumi näol ikka on tegemist korrupsiooniga. Lisaks on ka olukorrad, mis ei kvalifitseeru veel tegelikuks korrupsiooniks, nagu näiteks huvide konflikt või näiline korrupsioon (käesolev töö lk 15). Autori arvates on just selliste juhtumite korral organisatsioonisisest vihjeandmisest enim kasu, kuna võimaldaksid organisatsioonil kiirelt reageerida ja hoida ära tegeliku korrupsiooni tekkimist.

Kuna teooriast tulenevalt teavitatakse väärkäitumisest tihti esimesena organisatsiooni ning see on ka tihti juhtide ootuseks (käesolev töö lk 11), siis on autor seisukohal, et vihjeandjal peaks olema võimalik korrupsioonist teavitada nii kedagi organisatsioonist seest kui ka organisatsiooniväliselt. Autori arvates on mõlema vihjekanalil olemasolu oluline, et vihjeandja saaks teavitada just sinna, kuhu tal endal mugavam on, sest eelkõige on ikkagi tähtis see, et väärkäitumisest, sealhulgas korrupsioonist, teavitatakse. Väga selge korrupsioonikahtluse korral tuleks muidugi pöörduda koheselt õiguskaitseorganite poole, sest õiguskaitseorganitega sarnaseid uurimistoiminguid poleks kohalikus omavalitsuses vihjetega tegelejal lihtsalt võimalik teha. Kui aga sellist laadi vihje tulebki organisatsioonis vihjetega tegelevale inimesele, siis peab tema olema piisavalt pädev, et

otsustada, mida antud vihjega täpsemalt edasi tegema peaks. Seega on tarvis ka temale teatud eeldusi, et korruptsiooni ära tunda. Eeldustest ja erinevate osapoolte vajalikest tegevustest vihjeandmise meetmete süsteemi toimimiseks on aga täpsemalt juttu viimase kolme kategooria juures.

Tulles konkreetselt organisatsioonisiseste teavituskanalite juurde, siis koondus koodi „**Sisemised teavituskanalid**“ alla ekspertide poolt mainitud sobilikud vihjekanalid kohalikes omavalitsustes, ehk inimesed või üksused, kelle poole peaks kohalikus omavalitsuses vihjetega pöörduma ning kes nende menetlemisega tegeleda võiksid. Antud koodi puhul, nagu ka koodipuust (lisa 2) näha, on võimalikud variandid toodud eraldi alamkoodidena välja, mis võimaldab saada paremat ülevaadet. Põhjalikumalt on aga kirjeldatud enim mainitud variante.

Kohaliku omavalitsuse sisese vihjekanalid ja vihjetega tegelejana mainiti ekspertide poolt kõige rohkem **sisekontrolöri või siseaudiitorit** ja seda mitte ainult antud magistratöö raames intervjueritud kohalike omavalitsuste sisekontrolöride poolt. Paraku on aga Eestis veel vähestel kohalikel omavalitsustel selline ametikoht loodud ja täidetud ning üheks probleemiks siinjuures on see, et on keeruline sobivat inimest leida, mida ka ekspertide poolt ära mainiti.

„Ehk siis me tegelikult lööksime nagu kaks kärbest korraga, aastaid toonitatud KOVidesse vajaliku sisekontrollimeetmeid rakendava paneva ametikoha loomisega saaks talle lihtsalt lisäülesande vihjetega tegelemiseks.“ (E4).

„No loomulikult kui siseaudit või sisekontroll on olemas organisatsioonis, siis võiks nemad esimesed olla, kes seda infot enda kätte võtavad.“ (E10).

„/.../ aga see siseaudiitori leidmine on üleüldiselt raske, sest neid lihtsalt ei ole, eriti väljaspool keskuseid.“ (E1).

Teise võimaliku variandina, aga ka alternatiivina sisekontrolöridele ja siseaudiitoritele või väiksemates omavalitsustes, pakuti mitmete ekspertide poolt **valla- või linnasekretäri**. Ekspertide seas nähti valla- või linnasekretäri kui usaldusväärse juhtiva ametnikuna, kellel on ka juriidiline haridus, mis võib kasuks tulla vihjetega tegelemisel.

„Valdades kus sisekontrolli pole peaks see olema üks määratud isik – minu arvates vallasekretär.“ (E8).

„/.../ väiksemates omavalitsustes näiteks valla- või linnasekretär, kes juba niikuinii tegeleb juriidiliste probleemidega ja peab tegelikult vaatama, et huvide konflikte dokumentides poleks ja et hanked oleks korras. Et sellises väikses omavalitsuses ilmselt selline hea inimene selle jaoks oleks.“ (E3).

Võimaliku vihjekanalina toodi osade ekspertide poolt välja ka **juhtkonda**, sealhulgas vallavanemat või linnapead. Mainiti ära, et kuna otsustustasandiks on enamasti juhtkond, siis oleks see variant küllaltki loogiline. Võimalusena käis ka läbi, et vihje võiks juhini küll jõuda, kuid esmalt tegeleks vihjetega keegi teine.

„Ma arvan seal on nagu erinevad variandid, mida võib kasutada, et keegi juhtkonnast. Mis on siuke igati loogiline, sest enamasti otsustustasand on juhtkond.“ (E1).

„/.../ a mine tea äkki ei peaks olema filter, äkki peaks teave jõudma ka omavalitsuse juhini kohe...ma ei oskagi ütelda kas see peaks kohe jõudma juhini või see peaks hetkeks pidama jääma selle sama ametniku juurde ja siis tema mingil ajal mingit laadi juhile mingi ettekande.“ (E4).

Ekspertide poolt toodi ka kohaliku omavalitsuste siseste vihjekanalitena välja ka volikogu juurde kuuluvat **revisjonikomisjoni** või selle esimeest. Sealjuures mainiti, et revisjonikomisjon võiks sobida sellisel juhul, kui vihje puudutab vallavanemat või linnapead. Üksikutel juhtudel toodi välja ka **juristi** või **usaldusisikut**. Usaldusisikut nähti variandina just väiksemates kohalikes omavalitsustes.

Ka teooriast käisid variantidena läbi näiteks juhtkond ja siseaudit (käesolev töö lk 11), kuid nagu eespool kirjutatud (käesolev töö lk 42), siis konkreetselt vihjeandmise meetmete süsteemi ja sealhulgas konkreetsete võimalike vihjekanalite kohta kohalikes omavalitsustes autor teadusallikaid ei leidnud. Autor on aga sarnaselt ekspertidega seisukohal, et sisekontrolör või siseaudiitor võiks olla heaks variandiks, kes kohalikus omavalitsuses vihjete saamisega ja nende menetlemisega tegeleda võiks. Arvestades seda, et võimaliku rikkumise korral, mille puhul pole muidugi tegemist millegi sellisega, mis oma olemuselt nõuaks välist sekkumist, peaks olema juhtkond see, kes otsustaks väärkäituja karistuse üle, siis on ka loogiline, et need vihjed lõpuks juhini jõuavad. Kui sisekontrolliüksust pole omavalitsuses loodud, siis sobib ka autori arvates hästi selleks inimeseks valla- või linnasekretär. Osad eksperdid tõid ka välja, et kõikidele omavalitsustele ühte moodi sobivat vihjekanalit ette anda pigem ei saaks ning see sõltub

ikkagi sellest, millised funktsioonid kellelgi kuskil omavalitsuses on. Autor on samuti sellega nõus, sest kõige olulisem on siiski see, et taolised isikud või üksused oleksid määratud, kes vihjetega tegeleksid.

Kolmanda kategooria alla kujunes ka kood „**Anonüümne vihjeandmine**“. Anonüümne vihjeandmine tähendab seda, et vihjeandja isik pole vihje saajale teada (käesolev töö lk 12). Kuna ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta annab liikmesriikidele võimaluse ise otsustada, kas anonüümseid vihjekanalaid tagada ja selliste vihjetega arvestada (käesolev töö lk 28), siis oli autori hinnangul oluline seda ka ekspertide käest uurida. Antud kood hõlmab seega endas ekspertide seisukohti anonüümse vihjeandmise osas, ehk kas seda peaks üldse tagama ning millised on sellega kaasnevad positiivsed või negatiivsed aspektid.

Suurem osa ekspertidest olid seisukohal, et anonüümse vihjeandmise võimalus peaks olema tagatud. Anonüümse vihjeandmise positiivse omadusena nähti ekspertide seas näiteks seda, et anonüümsus julgustab inimesi teavitama. Mainiti ka ära, et oluline on sellega seonduv esmalt läbi mõelda ning tagada vastavad juhised vihjeandjale, et millega ta peaks sealjuures arvestama. Ohuna anonüümse vihjeandmise keelamise juures toodi välja näiteks seda, et inimeste usaldus vihjekanalite ja vihjeandmise vastu võib seetõttu kahaneda.

„Sel juhul tuleb lihtsalt väga selgelt tagada, et kõikides organisatsioonides on olemas konkreetsed juhised, mis seletavad lahti inimesele, kes hakkab vihjet andma, et mida tähendab anonüümne vihjeandmine, mida tähendab konfidentsiaalne vihjeandmine, mida tähendab avalik vihjeandmine. Et inimene saaks aru sellest, millised on tema otsuse tagajärjed.“ (E3).

„Kindlasti vihjeandmise juures peab olema võimalus olla anonüümne või kui keegi soovib seda anda oma nimega. Et selle ära võtmine vähendab oluliselt vihjete andmise ootuse usaldusväärsust.“ (E4).

„Jah, ma kujutan ette, et kui on nagu, vihjeandmise seadus vastu võetakse ja siis on, et ja, palun nüüd ootame teid vihjeid andma, aga anonüümselt seda teha ei või. Siis on see kohe selline esimene ma ütleks, et natukenegi skeptilisel inimesel lööks kohe kuskil punased tuled põlema, et siis ta on karistatav või keegi tahab teada, et ta kellegi peale kaevanud on nii öelda. Ma arvan, et see on väga vajalik, et see ikkagi sisse jääb.“ (E3).

Anonüümse vihjeandmisega seonduvalt töid eksperdid välja ka sellega kaasnevaid väljakutseid ja probleeme. Ekspertid mainisid peamiste väljakutsetena ära lisainfo saamise ning anonüümsete vihjeandjate kaitsmise. Kuna vihjeandja isik pole teada, siis lihtsalt pole võimalik kellegi poole lisainfo saamiseks pöörduda ning ekspertide seas mainiti ka ära, et sellest tulenevalt võib jääda tõendeid väheseks ning vihjega ei jõuta soovitud tulemuseni. Samuti pole alguses võimalik teada, keda tagakiusamise eest kaitsma peaks, mistõttu võib anonüümsete vihjeandjate isiku väljatulemisel ka nende kaitsmine olla keerulisem. Samad kitsaskohad anonüümse vihjeandmisega seonduvalt toodi välja ka teoorias (käesolev töö lk 23). Probleemina nähti ekspertide seas anonüümse vihjeandmise puhul valevihjeid, aga seda küll peamiselt väljast tulevate vihjete, näiteks tavakodanikelt saabunud vihjete osas.

„Ja võibolla see ka veel, et anonüümse teavituse puhul ei pruugi see rikkumine näida ka sellist piisavat menetlust, kuna lisainfo küsimine jääb ju ära, on raskendatud, ei ole võimalik eksle.“ (E9).

„/.../ lihtsalt anonüümse teavitamise juures on oluline seda tähele panna, et anonüümne teavitamine ei pruugi siis selle vilepuhuja enda jaoks ka kõiki tema õigusi tagada. Sest et me ei tea keda kaitsta eksju siis selle hilisema diskrimineerimise eest.“ (E2).

„Ja no teiselt poolt on see, et kui on selline anonüümsete vihjeandmisega võimalus, siis...muidugi kui see on selline sisemine vihjeandmine, siis pole väga probleemi, aga just mõtlesin kui väljast, et igauks võib anda anonüümseid vihjeid, siis ta võib lihtsalt viia sellise valeinfo, et seda peab rohkem selekteerima kui on selline anonüümsete vihjeandmisega, et kas ja mis on nagu õige info.“ (E1).

Neljas kategooria on „Vihjeandjate kaitse seadus“, mis hõlmab endas ekspertide seisukohti vihjeandjate kaitset reguleeriva seaduse osas. Kuna tulenevalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta tuleb ka Eestis seaduseid täiendada või vastu võtta eraldiseisev seadus (käesolev töö lk 26), siis oli autori arvates oluline sellega seonduvalt ka ekspertide hinnanguid küsida. Antud kategooria hõlmab endas ekspertide seisukohti vihjeandjate kaitset reguleeriva seaduse vajalikkuses ning ekspertide arvamusi, kas ja millega peaks sellise seaduse juures arvestama kohalike omavalitsustega seonduvalt. Eraldiseisvaid koode antud kategooria alla ei moodustunud.

Suurem osa ekspertidest olid arvamusel, et Eestis tuleks vastu võtta eraldiseisev vihjeandjate kaitset reguleeriv seadus. Seda eelkõige seepärast, et kuna direktiiv kohaldub mitmetele erinevale valdkondadele, siis poleks eraldi valdkonnaseadustesse asjakohaste sätete lisamine kuigi otstarbekas ning tekitaks pigem segadust. Toodi ka välja, et eraldiseisva seaduse loomine peegeldaks riigi hoiakuid antud teemasse ning näitaks, et vihjeandmist aktsepteeritakse ja vihjeandjate kaitsele suhtutakse tõsiselt. Konkreetselt kohalike omavalitsustega seonduvaid eripärasid, millega sellise seaduse juures arvestama peaks, ekspertide poolt välja ei osatud tuua. Küll mainiti ära, et arvestada tuleks kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigusega, mis ka juba teise kategooria koodi „Enesekorraldusõigus“ all sai välja toodud. Lisaks toodi välja, et tähtis on seaduses selgelt ära määratleda, mida kohalikelt omavalitsustelt oodatakse. Teooriast tulenevalt on samuti vihjeandjate kaitsmise juures kaitset reguleerival seadusel oluline roll (käesolev töö lk 21) ning oluline on ka sealjuures sellise seaduse vajalikkuse mõistmine.

„Aga mina isiklikult vähemalt arvan, et mõttekas oleks teha üks seadus. Lihtsalt sellepärast, et see tekitaks selguse ja see tähendab, et inimene, kes kaalub vihjeandmist, suudaks informatsiooni ühest kohast kätte saada, mitte ei peaks minema ja teadma tajuma seda õigusruumi juba.“ (E3).

„Ja mina omalt poolt toetan ka nagu ikkagi nagu sellist ühtset seadust /.../ minu jaoks on ka kindlasti argumendiks see, kuna see Eesti õigusesse üle võetakse ja meil nagu ei ole nii probleemitu pilvitu see temaatika ja ei pruugi olla ka nagu valutult vastu võetav, et siis peaks olema vähemalt sellele, kes tahab reageerida, peaksid olema need põhimõtted nagu üheselt ja selgelt arusaadavad ja seda kindlasti eraldi seaduses, selle temaatika sätestamine, sellele kindlasti kaasa aitaks.“ (E7).

„/.../ aga antud juhul see on selline põhimõtteline küsimus, et see on riigi vaates ka oluline nagu verstapost näitamaks seda, millist laadi suhtumist me ühiskonnas nagu ootame ja tahame näha. Et poliitikud täna pole valmis seda vaatama selliselt nagu ma just ennist rääkisin, et mis see vilepühumine on – et see pole „kitse panemine“, see pole pealekaebamine, vaid see on üheskoos ausa ja läbipaistva riigi suunas mõtlemine ja sinna liikumine. Need on kaks nii erinevat kardinaalset mõtteviisi ja täna me oleme...miks see veninud on, mina arvan, et täna peamine põhjus on just see, et me oleme nendes vanades mõtteviisides kinni.“ (E4).

Viienda kategooria „**Toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldused**“ alla koondas autor ekspertide poolt välja toodud ja nende hinnangul olulisemad eeldused, mida on vihjeandmise meetmete süsteemi juures selle toimimiseks vaja. Lisaks konkreetsemalt vihjeandmise meetmete süsteemiga seonduvatele eeldustele on tarvis ka kohalike omavalitsuse juhtidelt ja riigilt teatud tegevusi, kuid parema ülevaate säilitamiseks on nii juhtide kui ka riigi tegevuse kohta moodustanud autor eraldi kategooriad ning neid teemasid antud kategooria ei hõlma. Põhjalikumalt on antud kategooria puhul kirjeldatud enim mainitud variante.

Kõige rohkem toodi ekspertide poolt kohalikus omavalitsuses toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldusena välja inimeste **teadlikkust** ja selle tõstmist vihjeandmisega seonduvalt. Tegemist on mõnevõrra üldisema teguriga ning hõlmab endas ka näiteks teise kategooria „Erisused ja väljakutsed“ all mainitud hoiakuid ja ajaloost tulenevaid arusaamu, mille muutmiseks on kindlasti vaja tõsta ka inimeste teadlikkust vihjeandmise olemusest. Ekspertid rõhusid teadlikkuse tõstmisele nii riigis üldisemalt, aga ka konkreetset kohaliku omavalitsuse juhtide ja töötajate seas. Juhtide puhul nähti neid eestvedajatena oma kohalikus omavalitsuses, mistõttu tuleb nende teadlikkust tõsta, et nad mõistaksid vihjeandmise olulisust ja selle väärtust kohalikule omavalitsusele. Oluliseks peeti, et inimesed saaksid aru, miks nad väärkäitumisest teavitama peaksid ning millised võimalused neil selle jaoks täpsemalt on, kuidas neid kasutada ning kuidas täpsemalt kogu protsess välja näeb.

„Ma näen seda, et, ma ei tea kas see on omavalitsuste eripära, aga juhtide teadlikkust tuleks tõsta selles osas, valitsuse liikmete teadlikkust tuleks tõsta selles osas, volikogu liikmete teadlikkust, kõik see asi hakkab ikka peast pihta. Et see on see. Ja küll siis nagu järgi tulla selles asjas.“ (E6).

„/.../ ma arvan sellistest juhtumitest rääkimine tegelikult, no mis meil on viimaste aastate jooksul on tulnud sellised vilepuhujate juhtumid välja, kus siis võibolla isik on sellepärast vallandatud või kuidagi muud moodi kannatanud, et sellest rääkimine siis, võibolla näitamine, et miks on üldse vaja kaitsta selliseid inimesi, et sellised asjad välja tuleksid, et võibolla sellise teadlikkuse tõstmine on päris oluline, et ka siis juhid hakkavad aru saama, et miks ma tahan, et minu organisatsioonis ka, et sellega tuleb tegeleda ja kui me ei tegele, siis võivad tulla sellised tagajärjed.“ (E2).

„/.../ vaid pigem see üldine selline teadlikkus peaks olema, et kuidas see toimub, kelle poole peaks pöörduma, kuidas see süsteem toimub ja et, mis see eesmärk on, et algul võib tunduda selline ehmatav, et mis see tähendab või et mis see endaga kaasa toob.“ (E1).

Teadlikkus ja selle tõstmine oli ka üks koodidest, mis esines enim dokumendianalüüsi puhul, kus on sarnaselt ekspertide arvamusele välja toodud, et tõsta tuleb teadlikkust nii vihjeandmisest üldisemalt, et muuta sellega inimeste hoiakuid ja suhtumist, aga ka konkreetsemalt organisatsiooni personali teadlikkust vihjeandmise meetmete süsteemiga seonduvates aspektides (käesolev töö lk 33). Sarnaseid seisukohti leidis ka teoorias (käesolev töö lk 23). Kui tulla konkreetsemalt vihjeandmise meetmete süsteemi juurde, siis pidasid eksperdid sealjuures oluliseks vihje saaja **usaldusväärset**, et vihjeandjatel oleks kindlus tema sõltumatuses ja ta ka tegelikult saadud vihjetega tegeleb.

„/.../ vot sellel vihjeandjal peaks ka olema kindlus see, et see vihje läheb sellise inimese kätte eksju, kes noh, kuidas ma ütlen, ongi sõltumatu selle küsimuse lahendamisel.“ (E6).

„No seda ma juba mainisin, et usaldusväärne menetleja. Peab olema organisatsioonisiselt usaldusväärne ja suurepärane kui õnnestub ka jätta organisatsiooniväliselt muljet, et tegu on usaldusväärse inimesega ja temaga võib rääkida.“ (E10).

Teavituskanalite usaldusväärse olulisust on rõhutatud ka teoorias (käesolev töö lk 23) ning samuti leidis see mainimist analüüsitud dokumentide seas (käesolev töö lk 34). Ekspertide hulgas peeti tähtsaks ka **konfidentsiaalsuse tagamist**. Oluliseks peeti, et konfidentsiaalsena tuleb hoida kõik vihjeandjaga ja vihjega seonduv, sealhulgas ka selle isiku kohta käiv info, kellega seonduvalt vihje tuli. Konfidentsiaalsuse tagamise olulisus selgus ka dokumendianalüüsist, olles üheks kõige rohkem mainimist saanud koodiks dokumentides (käesolev töö lk 33) ning oli ka teooria seisukohalt tähtsaks teguriks vihjeandjate kaitse tagamisel (käesolev töö lk 24).

„Kindlasti, mis on oluline on see, et kindlasti tuleb konfidentsiaalne teavitamine tagada. Et seda loetakse nagu selliseks üheks kõige olulisemaks aspektiks.“ (E2).

„/.../ ja muidugi väga selliselt konfidentsiaalselt, et kelle või mille kohta vihje anti, et see ei tekitaks sellist vastupidist, et ka temal oleks esialgu see kaitse olemas, kuniks oleks selge mis see juhtum päriselt oli ja kas tegelikult oli ka juhtum.“ (E1).

Lisaks mainiti ekspertide poolt ära vihjekanalite kasutamise **lihtsust ja arusaadavust**. Välja toodi ka **tagasiside andmist vihjeandjale**, ehk vihjeandja teavitamist, et vihje on kätte saadud ja sellega tegeletakse. Paar eksperti mainisid ka ära **logimise**, mis eeldab seda, et vihjed saabuksid elektrooniliselt ning seda oleks võimalik registreerida ja logida, et halvema kavatsuse juures neid kustutades jääks jälg maha. Samuti oleks logidest võimalik näha, et keegi kõrvaline ei oleks näinud midagi, mis pole temale mõeldud. Üks ekspert leidis vihjeandmise meetmete süsteemi juures olulisena ka **raporteerimisprotsessi juhtkonnale**, mis sisuliselt tähendaks seda, et vihjetega tegeleja arutaks juhtkonnaga läbi, milliseid juhtumeid on käsitletud ning kas selle tulemusena oleks tarvis midagi muuta. Kui võrrelda neid ekspertide poolt toodud eeldusi nii teooriast tulenevate seisukohtadega kui ka dokumendianalüüsi tulemustega, siis esineb mõlemal juhul kattuvus. Ekspertide poolt välja toodud eeldustest on aga logimine üheks teguriks, mida ei tulnud välja teooriast, kuid analüüsitud dokumentide seas võib seda aruandluse juures vihjete registreerimisega küll seostada.

Kuuendaks kategooriaks on „Juhtide tegevus“, kuhu autor koondas ekspertide arvamused selle kohta, mida konkreetselt kohalike omavalitsuste juhid saaksid ära teha selleks, et väärkäitumisest julgetaks teavitada ning vihjeandjad oleksid ka tagakiusamise eest kaitstud. Autor mõtleb siinkohal eelkõige vallavanemaid ja linnapeasid, kuid enamik ekspertide poolt välja toodud tegureid sobivad ka teiste kohaliku omavalitsuse ametiasutuste ja hallatavate asutuste juhtide kohta. Kategooria alla kujunes ekspertide seisukohtade põhjal kuus koodi, millest põhjalikumalt on antud kategooria puhul kirjeldatud enim mainitud variante.

Kõige rohkem mainiti ekspertide poolt juhtide **suhtumist** vihjeandmisesse, mis hõlmab endas ka juhipoolset tahet, toetust ja hoiakuid. Ekspertide seas nähti juhtidel väga suurt rolli selles, kas vihjeandmine kohalikus omavalitsuses üldse toimiks. Ka teooriast tulenevalt on juhtide roll muuta väärkäitumisest teavitamine organisatsioonis lihtsaks ja rutiinseks (käesolev töö lk 22). Magistritöö autor on samuti veendunud selles, et kõik algab ikkagi juhtidest, sest nende otsustada on see, milliseid muutusi organisatsioonis ellu viia.

„Juhtidel on ükskõik millises organisatsioonis väga, väga oluline roll vihjeandmise süsteemi puhul“ (E3).

„/.../ sisuliselt algab kõik juhi suhtumisest sellesse, et kui juhtidel ei ole soovi seda süsteemi rakendada, luua ja kaitsta, siis tegelikult ei juhtu ja ei saagi seda juhtuma, et see hakkaks efektiivselt tööle. Et kõik algab juhust ja tema soovist ja tahtmisest ja ka arusaamisest, miks see vajalik on eksole.“ (E9).

„Minu hinnangul siin on väga palju küsimus ka selles, kas neil on seda tahet, kas neil on seda soovi selle teemaga tegeleda.“ (E2).

Ekspertide poolt peeti väga oluliseks ka vihjeandmise teemadel **rääkimist ja teavitamist**. Toodi välja, et juhid peavad ka avalikult seda välja ütleva, et vihjeandmine on omavalitsuses aktsepteeritud, vihjeid võetakse tõsiselt ja kedagi vihjamise pärast kuidagi ei karistata. Ekspertid olid seisukohal, et selge sõnum juhtidelt, mida ka järjepidevalt välja öeldakse, lisab töötajatesse kindlust ja tõstab usaldust vihjeandmise meetmete süsteemi vastu.

„/.../ saavadki teha seda, et öeldagi avalikult seda välja, et see on meie selline hea norm, et kui te annate, me alati reageerime, me ei mätsi kusagil midagi kinni ja me ei hakka siin sisemiselt teid nagu, mida iganes siin diskrimineerima, kiusama.“ (E6).

„Ma arvan, et üks mida kindlasti juhid teha saaksid oleks oma esimestesse kõnedesse, sõnumitesse kuidagi sisse pikkida seda, et me ootame seda infot eksju, kui te näete midagi, andke teada, see on tervitatav, me teeme seda selleks, et organisatsiooni paremaks muuta. Et, kuidagi jah läbi sellise isikliku sõnumi, et nad võiksidki seda sõnumit korrata.“ (E10).

„/.../ seda tuleb pidavalt rääkida, seda tuleb pidevalt tõestada inimestele, et päriselt ka kui te vihjet annate, teid ei vallandata, te ei jää tööst ilma. Me tervitame seda, kui te toote meile infot, mis aitab KOVis näiteks raha säästa.“ (E3).

Selleks, et kogu tegevus ei jääks ainult jutu tasandile, tuleb ka reaalse tegevusega välja näidata, et vihjeandmine on oluline ning mitmed eksperdid mainisid ka ära juhtide **positiivset eeskujut** ehk juhtide sõnad ja nende enda käitumine ei tohi mingil juhul vastuollu minna. Toodi välja, et juhid peavad ise hoiduma igasugustest tagakiusamistest ja kui kuskil selline tegevus aset leiab, siis koheselt vastavaid meetmeid rakendama, et tagakiusamine lõppeks.

„Ikka see sama asi, et tema oma hea eeskujut nii teos kui sõnas.“ (E4).

„No eks jah see juhtide eeskuju, et nad selgitavad seda, kuidas see toimib ja et nad ise ei tekita sellist tagakiusamist, et nad ise käituvad kõigiga võrdselt endiselt edasi ja tagavad kõigile võrdsed võimalused, et selles suhtes ta on hästi juhtkonnas kindlasti kinni, et kuidas juhtkond sellele reageerib, ka näiteks siis, et kui tuleb välja hiljem, et kes mingi vihje andis. Et juhtkond peaks selles mõttes juhtkonna tasandil seda hoidma ja lahendama. Et kindlasti selles mõttes oleneb palju juhtkonnast.“ (E1).

„Positiivset eeskuju ja juhul kui on mingi teavitamine või kui on kellegi diskrimineerimine selle tõttu, siis vastavaid meetmeid rakendada ja näidata, et me ikkagi soodustame seda, et väärkohtlemisest teavitataks.“ (E2).

Ekspertid mainisid ka juhtide tegevuse all ära näiteks **ressursside tagamist**, ehk tagada, et vihjetega tegelejal oleks piisavalt vahendeid ja tööaega nende menetlemiseks. Samuti toodi välja **tagasiside ja kokkuvõtted**, mille all mõeldi töötajatelt vihjeandmise meetmete süsteemi kohta tagasiside küsimist ning teatud aja tagant ka kokkuvõtete tegemist peamistest juhtumitest. Kokkuvõtete puhul mainiti muidugi lisaks, et seda saaks teha ainult väga suurtes kohalikes omavalitsustes, kus võiks vihjeid rohkem olla. Üldisema tegevusena mainiti **läbipaistvat juhtimist**, mis lisaks samuti vihjeandjatele julgust juurde.

Seitsmes ja ühtlasi ka viimane **kategooria on „Riigi tegevus“**. Antud kategooria alla koondas autor ekspertide arvamused, kas ja kuidas peaks riik olema kohalikele omavalitsustele toeks vihjeandmise meetmete süsteemi loomisel. Kategooria alla kujunes ekspertide seisukohtade põhjal seitse koodi, millest põhjalikumalt on kirjeldatud enim ekspertide poolt mainitud variante.

Üle poolte ekspertidest tõid välja, et riik peaks kohalikele omavalitsustele looma **juhendmaterjale**, mis sisaldaksid olulisemaid põhimõtteid ning häid praktikaid, et omavalitsused saaksid aru, kuidas võiks vihjeandmise meetmete süsteem olla üles ehitatud. Toodi ka välja, et juhendmaterjalides peaks sisalduma teatud suunised sellistele kohalikele omavalitsustele, kelle puhul ei nähta tervikliku süsteemi loomist otstarbekana.

„Eks tulebki neid erinevaid juhendeid ja eriti alguses, võibolla ka praktikate levitamise mingi juhend või nagu selles suhtes, et kuidas on kuskil välja see töötatud.“ (E1).

„Ma arvan, et võiks sellise mingi raamistiku ette anda või juhised, et nagu Rahandusministeerium on andnud sisekontrolli osas juhiseid välja, et võibolla selline soovituslik raamistik, et kui see välja töötada riigi poolt ja anda omavalitsustele alla, et see oleks päris hea.“ (E10).

„/.../ et oleks piisavalt konkreetsed juhised ja samamoodi väga tervitatav on kui KOVid saaksid konkreetselt juhised ette kuidas täpselt kanaleid üles seada ja kui nad ei pea eraldi vihjeliini looma, siis kuidas ikkagi mõtestaksid vihjeandmist enda tegevuses.“ (E3).

Lisaks konkreetsetele juhendmaterjalidele tuleb ekspertide hinnangul ka kohalikele omavalitsustele pakkuda **tuge ja selgitust**, ja seda eriti alguses. Toodi välja, et kohalikud omavalitsused ei tohi vihjeandmise meetmete süsteemi loomisel üksi jääda ning neid tuleb vajadusel nõustada.

„Algul on kindlasti see, et no üks hakkaks täiesti nullist mõtlema, on päris keeruline, et selline nõustamine ja juhendamine ja praktikate levitamine on kindlasti vajalik.“ (E1).

„Ilmselt see paneb siis riigile või kes neile, siis selle teema eest vastutavad ka teatava surve, et tegelikult on vaja seda tuge ja selgitust, et kuidas see võiks olla, kui see süsteem on nagu nii öelda läbi mõeldud. Ma arvan, et üks koht millele tuleks mõelda, et neid KOVe või ka ettevõtteid ja keda iganes ei saa üksi jätta selle probleemiga, et nad peavad selle ise ära lahendama.“ (E9).

Antud teemaga käivad mõistagi kaasas ka **koolitused** ning eksperdid tõid välja, et riik peaks ka neid võimaldama. Koolitusi tuleks pakkuda üldisemalt kõigile, aga toodi ka välja, et inimestele, kes hakkavad vihjetega tegelema, oleks kindlasti vajalik jagada teadmisi, kuidas ja mida nad täpsemalt tegema peavad. Sealjuures peaks selliseid koolitusi võimaldama järjepidevalt.

„vot need samad sisekontrolörid, juhul kui nemad saavad ülesande, peaksid saama ühel hetkel kõik mingit laadi koolitust kuidas käituda, kuidas ära tunda, millised nende enda tegevusjuhised on, millised on käitumisjuhised, nende teadlikust on vaja tõsta, kus ta oskab neid ohte ära näha, kus ta näeb et vot siin võib olla kuritegu, aga seal ei ole kuritegu. Et riik peaks mõtlema selle sellise ka nende inimeste nagu koolitamise läbi, sellest ei piisa mingi 2 tundi koolitust, siin on ka vaja pikemalt ja siin on ka vaja ühel

aastal, siis on vaja järgmisel aastal, siis osad vahetuvad, siis on vaja ülejäärgmisel aastal. Ühesõnaga see on sellise jätkusuutliku programmi nagu osa.“ (E4).

Lisaks töid eksperdid välja kohalike omavalitsuste **kaasamist**. Mitu eksperti mainisid Eesti Linnade ja Valdade Liitu, milles nähti head võimalust, kus vihjeandmisega seonduvaid teemasid võiks käsitleda ja kus kohalikud omavalitsused saaksid omavahel neid teemasid arutada – näiteks Linnade ja Valdade Päevade raames. Mainiti ka, et kohalikke omavalitsusi tuleks kaasata vihjeandjate kaitset reguleeriva seaduse loomisel.

„/.../ kui vihjekanalite süsteem läheb käima, peaks see olema üheks teemaks linnade valdade päevadel, ei pea olema sisulised, küll aga selle rakendamise seonduvad üldisemad küsimused, mingit laadi ettepanekud, võibolla seda süsteemiplatvormi saab tänu sellele diskussioonile, mis igal aastal näiteks on, sest see ka natukene seda mõtteviisi aitab kujundada ja muuta, ehk siis see diskussioon võib aidata platvormi täiendada ja parandada ja nii edasi.“ (E4).

„/.../ ja tuua neid KOVe kokku, KOVidel on olemas liit, mille kaudu saaks neid panna neid süsteeme tegelikult looma ja ma arvan, et kõiki võimalusi tuleb ära kasutada.“ (E9).

„Ja inimesi omavahel kokku viia, ise kaasata ka KOVe näiteks seaduse väljatöötamise, arutama, ise selleks tegema mis on probleem kohad eraldi sektorites ja nii edasi.“ (E2).

Paari eksperdi poolt mainiti ka ära, et riigil tuleks kohalikele omavalitsustele suunata rohkem **tähelepanu**, et seal vihjeandmise süsteemid paremini rakenduksid. Samuti mainiti ekspertide poolt ära **järeltegevused**, mille all mõeldi eelkõige seda, et riik peaks kohalikelt omavalitsustelt küsima statistikat ja infot saadud vihjete kohta, mille analüüsimine aitaks vihjeandmise meetmete süsteeme ja ka üldisemalt vihjeandmise valdkonda edasi arendada. Osade ekspertide poolt nähti ka riigi rolli vihjeandmisega seonduva **e-lahenduse** väljatöötamisel, et omavalitsused ei peaks hakkama ise elektroonset vihjeliini välja töötama, vaid enamikule sobiva platvormi saaks ära teha näiteks Rahandusministeerium. Ka autor on sellega nõus, et riigi poolt oleks hea pakkuda kohalikele omavalitsustele välja sobilik platvorm, mida oleks võimalik kasutada nii vihjeandjatel vihjete saatmiseks, aga ka vihjetega tegelejatel nende menetlemiseks.

2.4 Järeldused ja ettepanekud

Käesoleva magistritöö uurimisprobleemile „Kuidas arendada Eesti kohalikes omavalitsustes välja vihjeandmise meetmete süsteemi?“ lahenduse leidmiseks oli püstitatud kolm uurimisküsimust. Antud alapeatükis on tulenevalt teoreetilise käsitluse, vihjeandmist ja vihjeandjate kaitset käsitlevate dokumentide ning ekspertintervjuude analüüsist vastatud püstitatud uurimisküsimustele. Alapeatüki lõpus on tehtud ettepanekud nii riigile kui ka kohalikele omavalitsustele seoses vihjeandmise meetmete süsteemiga.

Esimesele uurimisküsimusele, milleks oli: „Milline roll on vihjeandmisel korruptsioonivastases tegevuses?“, leidis autor vastuse teoreetilise käsitluse ja ekspertintervjuude tulemuste analüüsina. Antud uurimisküsimus tulenes sellest, et magistritöös oli väärkäitumise all keskendunud korruptsioonile ning autor näeb vihjeandmise meetmete süsteemi kui ühte võimalikku viisi ennetada ja tuvastada korruptsiooni kohalikes omavalitsustes. Nii teooria seisukohalt kui ka intervjuueeritud ekspertide hinnangul on vihjeandmine korruptsiooni ennetamisel ja tuvastamisel väga oluline.

Kuna korruptsiooni puhul on tegemist peitkuriteoga, siis on sellest teavitamisel tähtis roll, et korruptiivsed teod ilmsiks tuleksid. Vihjeandmine mõjub ka ennetava meetmena, sest rikkumise toimepanijate jaoks tõuseb vahelejäämise risk, mis võib neid juba eelnevalt millegi korruptiivse tegemisest hoiduma panna. (käesolev töö lk 36) Eelnevast tulenevalt järeldab autor, et vihjeandmisel on väga oluline roll korruptsiooni tuvastamisel ja selle ennetamisel, sealhulgas ka kohalikes omavalitsustes, mistõttu tuleks vihjeandmist igati soodustada. Kahtlemata on vihjeandmisel tähtis roll ka muu väärkäitumise tuvastamisel ning autor ei arva, et vihjeandmise meetmete süsteem peaks olema loodud ainult korruptsioonist teavitamise jaoks, vaid see peaks hõlmama ka kõiki teisi väärkäitumise liike.

Teisele uurimisküsimusele, milleks oli: „Kuidas võiks vihjeandmine olla korraldatud Eesti kohalikes omavalitsustes, arvestades ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu vihjeandjate kaitse direktiivist tulenevaid suuniseid?“ tulenes vastus samuti teoreetilise käsitluse ja ekspertintervjuude tulemuste analüüsist. Antud uurimisküsimus hõlmab endas nii vihjeandmisega seonduvaid erisusi ja väljakutseid kohaliku omavalitsuse

tasandil, organisatsioonisisese ja -välise teavitamisega seonduvaid aspekte, aga ka vihjeandjate kaitset reguleerivat seadust puuduvat, mistõttu on ka vastus mitmest osast koosnev.

Alustades kohalike omavalitsustega seonduvatest eripäradest, siis saab uuringu tulemusena öelda, et vihjeandmise meetmete süsteemiga seonduvad olulisemad põhimõtted ei erine kohalikes omavalitsustes võrreldes teiste organisatsioonidega (käesolev töö lk 38). Küll võib erinevate kohalike omavalitsuste vahel vihjeandmise meetmete süsteemi põhjalikkuses olla teatud erinevusi, kuna väga väikestes omavalitsuses ei pruugi olla otstarbekas sama põhjaliku süsteemi loomine nagu suuremas omavalitsuses. Sellegipoolest tuleks ka väiksemates kohalikes omavalitsustes vihjeandmisega seonduv läbi mõelda. (käesolev töö lk 39-40) Kohaliku omavalitsuse üksuse sees peaks vihjeandmine käima läbi valla- või linnavalitsuse, et valla- või linnavalitsus omaks ülevaadet ka hallatavate asutuste, osalusega ettevõtete, sihtasutuste või MTÜ-dega seonduvatest probleemidest. Üheks peamiseks väljakutseks kohalike omavalitsuste tasandil on nende väiksust, millest tulenevalt on ka vihjeandjal suurem risk, et tema isik saab teatavaks (käesolev töö lk 37-38). Üldise väljakutsena kogu vihjeandmise temaatika juures nii kohalikes omavalitsustes, aga ka riigis üldisemalt, saab välja tuua inimeste hoiakud vihjeandmise suhtes (käesolev töö lk 38), mis vajavad muutust, et vihjeandmist laialdaselt aktsepteeritaks ning vihjeandmise meetmete süsteem toimiks nagu vaja.

Organisatsioonisiseste ja -väliste vihjekanalite kasutamise osas saab öelda, et korruptsiooni puhul, aga ka teiste väär- või kuritegude puhul tuleks kindla veendumuse korral pöörduda esmalt õiguskaitseasutuste poole. Siinkohal peaks aga lubama ka näiteks korruptsioonikahtluse korral organisatsioonisisest teavitamist, mis oleks sobilik olukorras, kus vihjeandja pole endas kindel ega oska olukorda täpselt hinnata. Kõige tähtsam on siiski see, et väärkäitumisest teavitataks. Sellisel juhul peab aga vihjetega tegelev inimene olema piisavalt pädev, et otsustada, kas antud juhtumi osas on vaja kaasata kedagi väljastpoolt. Kõigil teistel juhtudel tuleks esmalt kasutada kohalikus omavalitsuses vastavat vihjekanalit, sest kohalik omavalitsus on probleemile kõige lähemal ning seetõttu ka võimeline kiiresti reageerima ja rikkumisega tegelema. (käesolev töö lk 43-45) Sisemisteks teavituskanaliteks sobiksid kohalikes omavalitsustes enim sisekontrolör ja -audiitor või linna- ja vallasekretär, mis aga ei tähenda, et nemad

oleksid ainuvõimalikud variandid. Sobiva isiku või üksuse oskab kõige paremini määrata ikkagi kohalik omavalitsus ise, kes teab täpselt oma inimeste tööülesandeid ja funktsioone. (käesolev töö lk 46-47) Kohalikes omavalitsustes tuleks lubada ja arvestada ka anonüümsete vihjetega, mis võib inimesi julgustada teavitama, eriti alguses. Sealjuures tuleb inimestele selgitada sellega kaasnevaid eripärasid ning võimalike kitsaskohti (käesolev töö lk 48).

Selleks, et vihjeandjad oleksid kaitstud, on vajalik vihjeandjate kaitset reguleeriv seadus ning kuigi Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist tulenevalt on teatud kohustused riikidele selles osas seatud, siis ei ole seal konkreetselt öeldud, kas tegemist peaks olema eraldiseisva seadusega või mitte. Uuringu tulemusena saab öelda, et Eestis on tarvis eraldiseisvat vihjeandjate kaitset reguleerivat seadust, mis oleks selgem ja konkreetsem kui vastavad täiendused eraldi erinevates valdkonnaseadustes. Eraldiseisev vihjeandjate kaitset reguleeriv seadus oleks ka oluline näitaja selles osas, et riik suhtub vihjeandmise temaatikasse tõsiselt ning aktsepteerib ja soosib vihjeandmist (käesolev töö lk 49-50), mis aitaks kaasa ka hoiakute kujundamisele.

Kolmandale uurimisküsimusele, milleks oli: „Millised on toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldused?“, leidis autor vastuse teoreetilise käsitluse, dokumendianalüüsi ja ekspertintervjuude tulemuste analüüsina. Selleks, et vihjeandmise meetmete süsteem kohalikes omavalitsustes toimiks on vaja teatud eeldusi nii vihjeandmise meetmete süsteemiga seonduvalt kui ka teatud tegevusi kohalike omavalitsuste juhtidelt ja riigilt. Üheks olulisemaks eelduseks vihjeandmise meetmete süsteemi toimimise juures on inimeste teadlikkus, mida on vaja tõsta, et mõistetakse vihjeandmise olemust ning muutuksid hoiakud ja suhtumine vihjeandmisesse ja vihjeandjatesse. Kohalike omavalitsuste juhtidele, eriti vallavanematele või linnapeadele, tuleb selgitada vihjeandmise olulisust ja selle väärtust organisatsioonile ning vihjeandmise meetmete süsteemide loomisel ja rakendamisel tuleb ka inimesi sellega seonduvalt juhendada ja koolitada. (käesolev töö lk 51-52) Vihjeandmise meetmete süsteemide puhul on oluline tagada, et vihjetega tegelev isik oleks sõltumatu ning usaldusväärne. Vihjekanalite kasutamine peab olema lihtne ja arusaadav ning vihjeandjatele tuleb kindlasti võimaldada konfidentsiaalset teavitamist. Oluline on vihjeandjale ka tagasisidet anda. (käesolev töö lk 52-53)

Juhtidel, eesotsas vallavanematel ja linnapeadel, on kohalikes omavalitsustes väga suur roll selles, et vihjeandmise meetmete süsteem toimiks. Juhid peavad vihjeandmisesse suhtuma positiivselt ja seda soosima ning näitama oma hoiakuid välja nii sõnades kui tegudes. Selgelt ja järjepidevalt tuleb väljendada oma seisukohti ja julgustada inimesi väärkäitumisest teada andma. Juhid peavad taunima igasugust vihjeandjate tagakiusamist ja tegema kõik selleks, et taolisi olukordi aset ei leiaks. Juhtidel tuleb tagada, et vihjetega tegelejatel oleks piisavalt vahendeid ja tööaega nendega tegelemiseks. (käesolev töö lk 53-55)

Riigi poolt tuleb omavalitsustele tagada asjakohased juhendmaterjalid, millest oleks kohalikel omavalitsustel abi oma vihjeandmise meetmete süsteemi ülesseadmisel (käesolev töö lk 55). Kohalikele omavalitsustele tuleb pakkuda igakülgset tuge ja selgitusi ning neid ei tohi vihjeandmise teemaga üksi jätta. Riigil tuleb tagada koolitusi nii juhtidele, et nad mõistaksid vihjeandmise olemust ja selle vajalikkust kui ka vihjetega tegelevatele inimestele, kuidas vihjeid menetlema peaks. Koolituste tegemine peab sealjuures olema järjepidev. (käesolev töö lk 56) Omavalitsusi tuleks kaasata riigi poolt tehtavate materjalide, aga ka vihjeandjate kaitset reguleeriva seaduse väljatöötamise ning vihjeandmise teemade arutamiseks tuleb ka kohalikke omavalitsusi kokku viia, tehes seda näiteks Eesti Linnade ja Valdade Liidu abiga. Selleks, et omavalitsused ei peaks hakkama ise eraldi sobivaid elektroonilisi vihjekanalid ja vihjete menetlemise süsteeme looma, tuleks riigil teha enamikule sobiv platvorm, mida soovi korral omavalitsused kasutada saaksid. (käesolev töö lk 57)

Tuginedes magistr töö teoreetilisele käsitlesele, uuringule ja järeldustele, teeb autor **7 ettepanekut:**

1. Riigis tuleb vastu võtta eraldiseisev vihjeandjate kaitset reguleeriv seadus. Selline lahendus oleks selgem ja konkreetsem kui direktiivist tulenevaid nõudmisi erinevates valdkonnaseadustes eraldi reguleerida. Ühtlasi näitab eraldiseisva vihjeandjate kaitset reguleeriva seaduse vastuvõtmine ka riigi suhtumist ja hoiakuid vihjeandmisesse.
2. Justiitsministeeriumil ja Rahandusministeeriumil tuleb kohalikele omavalitsustele luua vihjeandmise meetmete süsteemi peamiseid põhimõtteid ja häid praktikaid sisaldavad juhendmaterjalid. Juhendmaterjalid peaksid sisaldama

ka suuniseid kohalikele omavalitsustele, kus tervikliku süsteemi loomine poleks otstarbekaks – näiteks väga väikeste kohalike omavalitsuste puhul.

3. Enne kohalikele omavalitsustele juhendmaterjalide koostamist oleks mõistlik viia läbi koolitusi ja vihjeandmisega seonduvaid teemapäevi kohalike omavalitsuste juhtidele, millest võib sisendit saada ka juhendmaterjalidesse. Juhtidest oleneb eelkõige see, kuidas vihjeandmine ka tegelikult omavalitsuses tööle hakkaks, mistõttu on oluline esmalt ka nende teadlikkust tõsta ning suhtumist ja hoiakuid kujundada.
4. Kohalikud omavalitsused peavad tagama, et vihjetega tegelev inimene on sõltumatu ja usaldusväärne. Kohalikes omavalitsustes sobiks nendeks näiteks sisekontrolör/siseaudiitor või linna-/vallasekretär. Olulist tähelepanu tuleb pöörata ka vihje saajate ja menetlejate teadlikkuse tõstmisele ning koolitamisele.
5. Kohalikes omavalitsustes tuleks tagada anonüümse vihjeandmise võimalus, mis eeldab ka riigilt selle aktsepteerimist. Anonüümse vihjeandmise võimalus julgustab inimesi väärkäitumisest teavitama, mis on eriti oluline vihjeandmise meetmete süsteemi esmasel rakendamisel. Tähtis on sealjuures vihjeandjaid teadvustada anonüümse vihjeandmisega seonduvatest eripäradest.
6. Kohalikes omavalitsustes võiks vihjeandmine üldjuhul käia läbi valla- või linnavalitsuse. Seeläbi on valla- või linnavalitsusel ülevaade ka hallatavate asutuste, osalusega ettevõtete, sihtasutuste või mittetulundusühingutega seonduvatest probleemidest ning vihjeandmise meetmete süsteem pole killustunud.
7. Eesti Linnade ja Valdade liit peaks Linnade ja Valdade Päevadel tooma teemana sisse vihjeandmise meetmete süsteemi. Antud üritus on hea koht, kus kohalike omavalitsuste ametnikud saaksid vihjeandmise meetmete süsteemi teemal arutleda.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritööga otsiti lahendust uurimisprobleemile, kuidas arendada Eesti kohalikes omavalitsustes välja vihjeandmise meetmete süsteemi. Lähtuvalt sellest oli magistritöö eesmärgiks välja selgitada, millega tuleb arvestada vihjeandmise meetmete süsteemi loomisel Eesti kohalikes omavalitsustes. Magistritöö puhul oli tegemist kvalitatiivse empiirilise uurimustööga, mille uurimisstrateegiaks oli valitud juhtumiuuring. Andmete kogumiseks viis autor läbi dokumendianalüüsi, analüüsides erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide poolt välja antud vihjeandmist ja vihjeandjate kaitset käsitlevaid käsiraamatuid ja juhendmaterjale ning 11 ekspertintervjuud.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks püstitas autor viis uurimisülesannet. Esmalt tuli anda teoreetiline ülevaade vihjeandmisest, vihjeandjate kaitsest ja ka korruptsioonist, millele antud magistritöös väärkäitumise puhul keskenduti. Samuti tuli analüüsida toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eelduseid. Teoreetilisest osast selgus, et tihti teavitatakse väärkäitumisest esmalt just organisatsioonisiselt ning organisatsioonist välja, näiteks siis õiguskaitseasutuste või meedia poole, pöörduakse siis, kui olukorda ära ei lahendatud, vihjeandjat ignoreeritakse, puuduvad võimalused organisatsioonisiseks teavitamiseks või neid ei peeta piisavalt efektiivseks. Teooriast tuli ka välja, et korruptsioonivastases võitluses on vihjeandmisel oluline roll – peamiselt seetõttu, et korruptsiooni puhul on tegemist peitkuriteoga, mistõttu on kahtlemata suur roll kellelgi, kes midagi korruptiivset märkab ning sellest teada annab.

Vihjeandmise meetmete süsteemi eelduseid analüüsides tuli välja mitmeid süsteemi toimimiseks vajalikke eelduseid, millest enim leidsid kajastust näiteks saadud vihjetesse tõsiselt suhtumine ja hoolikalt uurimine, tagasiside andmine vihjeandjatele ning rikkumise puhul vastavalt reageerimine, aga ka igasugune tagakiusamise taunimine. Tagakiusamisega seonduvalt selgus teooriast mitmeid erinevaid tagakiusamise viise, mida on väga oluline taunida ning mille eest vihjeandjaid tuleb kaitsta. Vihjeandjate kaitse puhul on aga oluliseks nii vihjeandjate kaitset reguleeriv seadus kui ka organisatsiooni enda tegevus ja juhi ning töötajate hoiakud vihjeandmise suhtes organisatsiooni sees. Organisatsioonid saavad vihjeandjate kaitseks luua vihjeandmise meetmete süsteeme ning vihjeandmist igati soosida.

Magistritöös oli vajalik anda ka ülevaade 2019. aasta detsembris jõustunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist, mis nõuab vihjeandjate kaitseks riigis seaduse täiendamist ning avaliku ja erasektori organisatsioone kehtestama asutusesiseseid vihjeandmisega seonduvaid regulatsioone ja protseduure. Kuna antud magistritöö fookus oli kohalike omavalitsuste vihjeandmise meetmete süsteemil, siis andis autor lühikese ülevaate olulisematest direktiivis olevatest sätetest, mida sai seostada just kohalike omavalitsustega.

Empiirilise osaga seotud uurimisülesanneteks olid dokumendianalüüsi ning ekspertintervjuude läbiviimine. Dokumendianalüüsi eesmärgiks oli leida vihjeandmise meetmete süsteemiga seonduvaid parimaid praktikaid ja soovitusi, mis oleks eelkõige suunatud organisatsioonidele ning mida saaks võtta kui toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldustena. Seega oli dokumendianalüüs üheks sisendiks kolmandale uurimisküsimusele vastuse leidmiseks. Dokumendianalüüs hõlmas endas erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide poolt loodud vihjeandmist ja vihjeandjate kaitset käsitlevaid käsiraamatuid ja juhendmaterjale ning kokku analüüsis autor kuute dokumenti. Dokumendianalüüsi tulemusena leitud toimiva vihjeandmise meetmete süsteemi eeldused kattusid suures osas teoorias käsitletuga ning sarnased olid ka enim esinenud eeldused, näiteks tagasiside andmine vihjeandjatele. Teiseks andmekogumismeetodiks olid poolstruktureeritud ekspertintervjuud, mille autor viis läbi kokku 11 eksperdiga. Ekspertidena käsitles autor kohalike omavalitsustega, vihjeandmise temaatikaga, aga ka korruptsioonivaldkonnaga seotud inimesi. Ekspertintervjuude tulemusena moodustus kokku 7 kategooriat, mis aitasid leida vastuseid püstitatud uurimisküsimustele.

Viimaseks uurimisülesandeks oli sünteesida teooriat ja uuringu tulemusi ning teha ettepanekuid seoses vihjeandmise meetmete süsteemiga Eesti kohalikes omavalitsustes. Peamise magistritöö järelalusena saab esiteks välja tuua vihjeandmise olulisuse korruptsiooni tuvastamisel ja ennetamisel, mis tuli ka välja juba ainuüksi teooriast. Tegemist on peitkuriteoga ning kellelgi, kes midagi korruptiivset märkab, on oluline roll selle tuvastamisel. Vihjeandmise ennetav mõju avaldub peamiselt selles, et rikkumise toimepanijate jaoks tõuseb vahelejäämise risk.

Üldisemad vihjeandmisega seonduvad väljakutsed, mis esinevad ka kohaliku omavalitsuse tasandil, on inimeste teadlikkus vihjeandmisest ja hoiakud selle suhtes.

Konkreetsemalt kohaliku omavalitsuse tasandil võib väljakutseks osutuda selle väiksus, millest tulenevalt on suurem risk, et vihjeandja isik teatavaks tuleks. Vihjeandmise puhul tuleks siiski eelistada kohaliku omavalitsuse sees teavitamist, sest seal ollakse probleemile kõige lähemal ning suudetakse tõenäoliselt kiiremini reageerida ja probleemile lahendus leida. Kindla veendumuse korral, et väärkäitumise puhul on tegemist kas väär- või kuriteoga, sealhulgas ka korrupsiooniga, tasuks siiski esmalt pöörduda õiguskaitse poole, sest õiguskaitsega sarnaseid uurimistoiminguid poleks kohalikul omavalitsusel võimalik ise teha. Suur roll vihjeandmise meetmete süsteemi toimimise juures on juhtidel, kohalikes omavalitsustes peamiselt vallavanematel ja linnapeadel, aga ka kohaliku omavalitsuse ametiasutuste hallatavate asutuste ja osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingu juhtidel.

Tulles riigitasandile, siis oleks riigis vaja vastu võtta eraldiseisev vihjeandjate kaitset reguleeriv seadus, mis oleks ühtsem ning arusaadavam ja näitaks ka riigi suhtumist vihjeandmisesse, mis on oluline hoiakute kujundamisel. Riik peab olema kohalikele omavalitsustele vihjeandmise meetmete süsteemi loomisel igati toeks ning looma vastavaid juhendmaterjale ja tegema koolitusi ja need tegevused peavad olema järjepidevad.

Tuginedes magistr töö teoreetilisele käsitlusele, uuringule ning järeldustele, tegi autor kokku 7 soovitus ja ettepanekut. Konkreetset kohalikele omavalitsustele tehtud ettepanekud olid seotud peamiselt vihjekanalitega. Esmalt on tähtis tagada, et vihjetega tegelev inimene oleks sõltumatu ja usaldusväärne. Heaks variandiks kohalikes omavalitsustes oleks sisekontrolör/-audiitor või linna-/vallasekretär. Vihjeandmine võiks kohalikes omavalitsustes käia läbi valla- või linnavalitsuse, mis tagaks selle, et valla- või linnavalitsusel oleks ülevaade kohalikus omavalitsuses toimuvast ning süsteem poleks killustunud. Lisaks tuleks kohalikes omavalitsustes tagada anonüümse vihjeandmise võimalus.

Riigile tehtud ettepanekuteks oli esmalt eraldiseisva vihjeandjate kaitset reguleeriva seaduse loomine. Justiits- ja Rahandusministeeriumil tuleb kohalikele omavalitsustele luua vihjeandmise meetmete süsteemiga seonduvaid juhendmaterjale, millele peaks eelnema ka koolitused kohaliku omavalitsuse juhtidele. Vihjeandmise temaatikat tasuks ka arutada Linnade ja Valdade päevadel.

Eelnevast tulenevalt saab öelda, et kõik uurimisülesanded said täidetud ning püstitatud uurimisküsimused vastuse. Valitud andmekogumis- ja analüüsimeetodid võimaldasid eesmärki saavutada ehk dokumendianalüüsi ja ekspertintervjuude tulemusena õnnestus autoril saada piisavalt andmeid, et nende analüüsimisel oleks võimalik teha järeldusi vihjeandmise meetmete süsteemi loomise kohta kohalikes omavalitsustes ning lõpetuseks teha ka ettepanekud/soovitused, mida tuli kokku 7. Autori hinnangul sai magistritöö uurimiseesmärk täidetud. Magistritöö omab praktilist väärtust Eesti kohalikele omavalitsustele. Töös on avatud vihjeandmise temaatika ning vihjeandmise meetmete süsteemiga seonduv, mis võimaldab saada sisendit vihjeandmise meetmete süsteemi loomiseks Eesti kohalikes omavalitsustes.

SUMMARY

Developing a whistleblowing mechanism in Estonian local governments

The research problem of this Master's thesis was how to develop whistleblowing mechanism in Estonian local governments. Regarding to wrongdoing, author focused on corruption. Three research questions were formulated to solve the research problem:

1. what is the role of whistleblowing in anti-corruption activities;
2. how could whistleblowing be organized in Estonian local governments also by taking into account guidelines from the European Parliament whistleblower protection directive;
3. what are the prerequisites for a functioning whistleblowing mechanism?

The aim of this paper was to find out what must be taken into account when creating a whistleblowing mechanism in Estonian local governments. In order to reach this aim, author formulated 5 research tasks. The strategy for the qualitative empirical research was case study and the data collection methods used were document analysis and semi-structured expert interviews.

As a result of the Master thesis it was found that whistleblowing has important role in detecting and preventing corruption. Furthermore, it highlighted challenges and quaintnesses related to developing a whistleblowing mechanism in Estonian local governments and prerequisites for a functioning whistleblowing mechanism. In addition it was found that it is necessary to adopt a separate whistleblower protection act in Estonia.

The aim of this study was fulfilled and research questions were answered. The chosen methods of data collection and analysis made it possible to achieve the aim. As a result of the study, author made total of 7 propositions to both local governments and the state related to developing a whistleblowing mechanism in Estonian local governments.

KASUTATUD ALLIKAD

Amundsen, I., 2006. *U4 Issue 6: Political Corruption*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.u4.no/publications/political-corruption.pdf> [Kasutatud 29.12.19].

Association of Certified Fraud Examiners, 2018. *Report to the Nations: 2018 Global Study On Occupational Fraud and Abuse*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.acfe.com/report-to-the-nations/2018/> [Kasutatud 29.12.2019].

Avaliku teenistuse seadus (2012) RT I, 13.03.2019, 37.

Barnett, T., 1992. A Preliminary Investigation of the Relationship Between Selected Organizational Characteristics and External Whistleblowing by Employees. *Journal of Business Ethics*, 11(12), pp. 949–959.

Barnett, T., Cochran, D. S. & Taylor, G. S., 1993. The Internal Disclosure Policies of Private-Sector Employers: An Initial Look at Their Relationship to Employee Whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 12(2), pp. 127–136.

Berkebile, C., 2018. The Puzzle of Whistleblower Protection Legislation: Assembling the Piecemeal. *Indiana International & Comparative Law Review*, 28(1), pp. 1–30.

Berry, B., 2004. Organizational Culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistleblowing. *Employee Responsibilities & Rights Journal*, 16(1), pp. 1–11.

Brennan, N. & Kelly, J., 2007. A study of whistleblowing among trainee auditors. *British Accounting Review*, 39(1), pp. 61–87.

Callahan, E. S. & Collins, J. W., 1992. Employee Attitudes Toward Whistleblowing: Management and Public Policy Implications. *Journal of Business Ethics*, 11(12), pp. 939–948.

Cărăușan, M. V., 2014. Preventing Corruption in Public Administration: Old Means, New Approaches. *Journal of Public Administration, Finance & Law*, (6), pp. 36–43.

Carr, I. & Lewis, D., 2010. Combating Corruption through Employment Law and Whistleblower Protection. *Industrial Law Journal*, 39(1), pp. 52–81.

- Ceva, E. & Bocchiola, M., 2019. Personal Trust, Public Accountability, and the Justification of Whistleblowing. *Journal of Political Philosophy*, 27(2), pp. 187–206.
- Chang, Y., Wilding, M. & Shin, M. C., 2017. Determinants of Whistleblowing Intention: Evidence from the South Korean Government. *Public Performance & Management Review*, 40(4), pp. 676–700.
- Cortina, L. M. & Magley, V. J., 2003. Raising Voice, Risking Retaliation: Events Following Interpersonal Mistreatment in the Workplace, *Journal of Occupational Health Psychology*, 8(4), pp. 247–265.
- Council of Europe, 1999a. *Criminal Law Convention on Corruption*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5> [Kasutatud 07.02.2020].
- Council of Europe, 1999b. *Civil Law Convention on Corruption*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f6> [Kasutatud 07.02.2020].
- Council of Europe, 2019. *The protection of whistleblowers. Challenges and opportunities for local and regional government*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://rm.coe.int/the-protection-of-whistleblowers-challenges-and-opportunities-for-loca/16809312bd> [Kasutatud 08.02.2020].
- Creswell, J. W., 2013. *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*. 3rd ed. Los Angeles: SAGE.
- Czepil, B., 2016. The “Fight against Corruption” as a Never-Ending and Self-Legitimizing Process. *Studia Socjologiczne*, (4), pp. 201–228.
- Culiberg, B. & Mihelič, K., 2017. The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Business Ethics*, 146(4), pp. 787–803.
- De Graaf, G. & Huberts, L. W. J. C., 2008. Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design. *Public Administration Review*, 68(4), pp. 640–653.
- De Graaf, G., 2010. A Report On Reporting: Why Peers Report Integrity and Law Violations in Public Organizations. *Public Administration Review*, 70(5), pp. 767–779.

Donkin, M., Smith, R. & Brown, A. J., 2008. How Do Officials Report? Internal and External Whistleblowing. Rmt: A. J. Brown, toim-d. *Whistleblowing in the Australian Public Sector: Enhancing the theory and practice of internal witness management in public sector organisations*. Canberra: ANU E Press, pp. 83–108.

Dworkin, T. M. & Baucus, M. S., 1998. Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes. *Journal of Business Ethics*, 17(12), pp. 1281–1298.

Eesti Vabariigi põhiseadus (1992) RT I, 15.05.2015, 2.

Elliston, F. A., 1982. Anonymity and Whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 1(3), pp. 167–177.

Euroopa Parlament ja nõukogu, 2019. *Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1937, 23. oktoober 2019, liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32019L1937> [Kasutatud 12.02.2020].

European Commission, 2017. *Special Eurobarometer 470. Report. Corruption*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81007> [Kasutatud 06.02.2020].

European Commission, 2019. *Handbook on Protection of Whistleblowers* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://rm.coe.int/handbook-on-protection-of-whistleblowers-en/168097ed0e> [Kasutatud 15.02.2020].

Flick, U., 2009. *An Introduction to Qualitative Research*, 4th ed. London: SAGE.

Gottschalk, P., 2018. Suspicion of White-Collar Crime: A Case Study of Retaliation Against Whistle-Blowers. *International Criminal Justice Review*, pp. 1-12.

Graycar, A. & Sidebottom, A., 2012. Corruption and control: a corruption reduction approach. *Journal of Financial Crime*, 19(4), pp. 384–399.

Graycar, A. & Villa, D., 2011. The Loss of Governance Capacity through Corruption. *Governance*, 24(3), pp. 419–438.

Hollstein, B., 2018. Shifts in the Semantics and Forms of Corruption: Developing a Research Agenda. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, 19(1), pp. 25–39.

Hüttl, T. & Léderer, S., 2013. Whistleblowing in Central Europe. *Public Integrity*, 15(3), pp. 283–306.

Jatsa, A., 2019. *Vihjeandmise mehhanism ettevõttes. Tööriistakast*. [Võrgumaterjal] Leitav:

http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/vihjeandmine_erasektoris_kve2019.pdf

[Kasutatud: 29.09.2019]

Johannsen, L. & Pedersen, K. H., 2012. How to Combat Corruption: Assessing Anti-Corruption Measures from a Civil Servant's Perspective. *Halduskultuur*, 13(2), pp. 130–146.

Johnson, R. A., 2002. *Whistleblowing: When It Works-And Why*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Jubb, P. B., 1999. Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation. *Journal of Business Ethics*, 21(1), pp. 77–94.

Justiitsministeerium, 2019. *Kuritegevus Eestis 2018*. [Võrgumaterjal] Leitav:

https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/kuritegevus_eestis_2018_viidetega_lisadele.pdf [Kasutatud 12.11.2019].

Kalmus, V., Masso, A. & Linno, M., 2015. *Kvalitatiivne sisuanalüüs*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys> [Kasutatud 11.05.2020].

Kaptein, M., 2011. From Inaction to External Whistleblowing: The Influence of the Ethical Culture of Organizations on Employee Responses to Observed Wrongdoing, *Journal of Business Ethics*, 98(3), pp. 513–530.

Kaul, V. N., 2011. Tackling Corruption in India—The Role of the Government. *Indian Journal of Public Administration*, 57(3), pp. 472–480.

Keskriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo, 2018. *Ülevaade büroo 2016. - 2017. aasta tegevusest*. [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://www2.politsei.ee/dotAsset/807522.pdf> [Kasutatud 12.11.2019].

Khoshabi, S., 2017. *Internal Whistleblowing Mechanisms - Topic Guide*.

[Võrgumaterjal] Leitav:

<https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Whistleblowing-Topic-Guide.pdf> [Kasutatud 05.02.2020].

King III, G., 1997. The Effects of Interpersonal Closeness and Issue Seriousness on Blowing the Whistle. *Journal of Business Communication*, 34(4), pp. 419–436.

Ko, K. & Samajdar, A., 2010. Evaluation of international corruption indexes: Should we believe them or not? *Social Science Journal*, 47(3), pp. 508–540.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (1993) RT I, 05.02.2019, 9.

Korruptsioonivastane seadus (2012) RT I, 29.06.2012, 1.

KPMG Baltics OÜ & Rahandusministeerium, 2018. *Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslik juhend*. [Võrgumaterjal] Leitav:

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/kov_sisekontrollisusteemi_juهند.pdf [Kasutatud 05.05.2020].

Kund, O. & Laine, M., 2019. TTÜ hämar saladus: mainekas instituut pettis süsteemselt välja eurotoetuseid. *Postimees*. [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://www.postimees.ee/6758873/ttu-hamar-saladus-mainekas-instituut-pettis-susteemselt-valja-eurotoetuseid> [Kasutatud 30.11.2019].

Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Infotrükk

Lam, H. & Harcourt, M., 2019. Whistle-blowing in the digital era: motives, issues and recommendations. *New Technology, Work & Employment*, 34(2), pp. 174–190.

Lee, G. & Fargher, N., 2013. Companies' Use of Whistle-Blowing to Detect Fraud: An Examination of Corporate Whistle-Blowing Policies. *Journal of Business Ethics*, 114(2), pp. 283–295.

Lewis, D., 2011. Whistleblowing in a changing legal climate: is it time to revisit our approach to trust and loyalty at the workplace? *Business Ethics: A European Review*, 20(1), pp. 71–87.

- Liiv, D., 2001. Poliitiline korrupsioon ja kohalikud omavalitsused. Rmt: *Korrupsiooni võimalikkusest avalikus sektoris: valik artikleid*. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut, lk 74–80.
- Linhartová, V., 2017. The Role of E-Government in Mitigating Corruption. *Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics & Administration*, 24(40), pp. 120–131.
- Liyanarachchi, G. & Newdick, C., 2009. The Impact of Moral Reasoning and Retaliation on Whistle-Blowing: New Zealand Evidence. *Journal of Business Ethics*, 89(1), pp. 37–57.
- Liyanarachchi, G. A. & Adler, R., 2011. Accountants' Whistle-Blowing Intentions: The Impact of Retaliation, Age, and Gender. *Australian Accounting Review*, 21(2), pp. 167–182.
- MacNab, B. & Worthley, R., 2008. Self-Efficacy as an Intrapersonal Predictor for Internal Whistleblowing: A US and Canada Examination. *Journal of Business Ethics*, 79(4), pp. 407–421.
- Madise, Ü., Kalmo, H., Mälksoo, L., Narits, R., Pruks, P., Raidla, J. & Vinkel, P., 2017. *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. Neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura.
- Mashali, B., 2012. Analyzing the relationship between perceived grand corruption and petty corruption in developing countries: case study of Iran. *International Review of Administrative Sciences*, 78(4), pp. 775–787.
- Masters, A. B. & Graycar, A., 2016. Making Corruption Disappear in Local Government. *Public Integrity*, 18(1), pp. 42–58.
- Mesmer-Magnus, J. R. & Viswesvaran, C., 2005. Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation. *Journal of Business Ethics*, 62(3), pp. 277–297.

- Miceli, M. P. & Near, J. P., 2013. An International Comparison of the Incidence of Public Sector Whistle-Blowing and the Prediction of Retaliation: Australia, Norway, and the US. *Australian Journal of Public Administration*, 72(4), pp. 433–446.
- Miceli, M. P., Dreyfus, S. & Near, J. P., 2014. Outsider “whistleblowers”: Conceptualizing and distinguishing “bell-ringing” behavior. Rmt: A. J. Brown, D. Lewis, R. E. Moberly & W. Vandekerckhove, toim-d. *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 71-94.
- Miceli, M. P., Near, J. P. & Charles R., 1991. Who Blows the Whistle and Why. *ILR Review*, 45(1), pp. 113–130.
- Miceli, M. P., Near, J. P. & Dworkin, T. M., 2008. *Whistle-Blowing in Organizations*. New York: Routledge.
- Miceli, M., Near, J. & Dworkin, T., 2009. A Word to the Wise: How Managers and Policy-Makers can Encourage Employees to Report Wrongdoing. *Journal of Business Ethics*, 86(3), pp. 379–396.
- Mishra, D. S., 2007. E-Governance as a Reform Strategy for Combating Corruption in Delivery of Public Services. *Indian Journal of Public Administration*, 53(3), pp. 361 – 375.
- Mistry, J. J., 2012. The Role of eGovernance in Mitigating Corruption. *Accounting & the Public Interest*, 12(1), pp. 137–159.
- Near, J. P. & Miceli, M. P., 1985. Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1), pp. 1–16.
- Near, J. P. & Miceli, M. P., 1995. Effective-Whistle Blowing. *Academy of Management Review*, 20(3), pp. 679–708.
- Near, J. P. & Miceli, M. P., 2008. Wrongdoing, Whistle-Blowing, and Retaliation in the U.S. Government: What Have Researchers Learned From the Merit Systems Protection Board (MSPB) Survey Results? *Review of Public Personnel Administration*, 28(3), pp. 263–281.

Near, J. P. & Miceli, M. P., 2016. After the wrongdoing: What managers should know about whistleblowing. *Business Horizons*, 59(1), pp. 105–114.

Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. *Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris. Käsiraamat*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/huvide_konflikti_kasiraamat.pdf [Kasutatud 06.02.2020].

Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011. *G20 Anti-corruption Action Plan, Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf> [Kasutatud 13.10.2019].

Park, H., Blenkinsopp, J., Oktem, M. & Omurgonulsen, U., 2008. Cultural Orientation and Attitudes Toward Different Forms of Whistleblowing: A Comparison of South Korea, Turkey, and the U.K. *Journal of Business Ethics*, 82, pp. 929–939.

Paul, R. J. & Townsend, J. B., 1996. Don't Kill the Messenger! Whistle-Blowing in America -- A Review with Recommendations. *Employee Responsibilities & Rights Journal*, 9(2), pp. 149–161.

Pittroff, E., 2014. Whistle-Blowing Systems and Legitimacy Theory: A Study of the Motivation to Implement Whistle-Blowing Systems in German Organizations. *Journal of Business Ethics*, 124(3), pp. 399–412.

Popescu, A.-I., 2015. A Critical Analysis of Whistleblower Protection in the European Union. *Journal of Public Administration, Finance & Law*, (7), pp. 135–140.

Prii, A. & Kaljuvee, K., 2012. *Korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses*. [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/korruptsiooni_ennetamine_kohalikus_omavalitsuses.pdf [Kasutatud 11.03.2020].

Pulay, G., 2014. Preventing Corruption by Strengthening Organisational Integrity. *Public Finance Quarterly (0031-496X)*, 59(2), pp. 133–148.

Pärna, T., 2017. *Raamatupidaja roll ettevõtte ebaseadusliku tegevuse avalikustamisel. Magistr töö. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.*

Rehg, M. T., Miceli, M. P., Near, J. P., & Van Scotter, J. R., 2008. Antecedents and Outcomes of Retaliation Against Whistleblowers: Gender Differences and Power Relationships. *Organization Science*, 19(2), pp. 221–240.

Riigikontroll, 2017. *Korruptsioonivastase seaduse rakendamine kohalikes omavalitsustes. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2428/language/et-EE/Default.aspx> [Kasutatud 12.11.2019].*

Rose, J., 2018. The Meaning of Corruption: Testing the Coherence and Adequacy of Corruption Definitions. *Public Integrity*, 20(3), pp. 220–233.

Rothschild, J. & Miethe, T. D., 1999. Whistle-blower disclosures and management retaliation: The battle to control information about organization corruption. *Work and Occupations*, 26(1), pp. 107-128.

Schultz, D. & Harutyunyan, K., 2015. Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia. *International Comparative Jurisprudence*, 1(2), pp. 87-97.

Schwanke, A., 2016. LuxLeaks scandal goes to trial. *International Tax Review*, p. 28.

Sihver, A., 2007. *Teavitaja kaitse („vilepuhuja kaitse“) süsteemi rakendatavus korruptsiooni avalikustamisel eesti avalikus teenistuses. Magistr töö. Tartu: Tartu Ülikool.*

Siseministeerium, 2020. *Eesti elanike arv KOV-ide lõikes seisuga 01.01.2020. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/et/eesmark-tegevused/rahvastikutoimingud/rahvastikustatistika> [Kasutatud 10.03.2020].*

Skivenes, M. & Trygstad, S. C., 2014. Wrongdoing: Definitions, identification and categorizations. Rmt: A. J. Brown, D. Lewis, R. E. Moberly & W. Vandekerckhove, toim-d. *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 95-114.

Smaili, N. & Arroyo, P., 2019. Categorization of Whistleblowers Using the Whistleblowing Triangle. *Journal of Business Ethics*, 157(1), pp. 95–117.

Smith, R. & Brown, A. J., 2008. The good, the bad and the ugly: whistleblowing outcomes. Rmt: A. J. Brown, toim-d. *Whistleblowing in the Australian Public Sector: Enhancing the theory and practice of internal witness management in public sector organisations*. Canberra: ANU E Press, pp. 109–135.

Smith, R., 2010. The Role of Whistle-Blowing in Governing Well: Evidence From the Australian Public Sector. *The American Review of Public Administration*, 40(6), pp. 704–721.

Soliman, H. & Cable, S., 2011. Sinking under the weight of corruption: Neoliberal reform, political accountability and justice. *Current Sociology*, 59(6), pp. 735–753.

Suun, T., 2014. *Does the whistleblower protection regulation in the Estonian's private sector have to be re-evaluated in order to provide efficient protection to employee whistleblowers? Magistritöö*. Tilburg: Tilburg University.

Zipparo, L., 1999. Encouraging Public Sector Employees to Report Workplace Corruption. *Australian Journal of Public Administration*, 58(2), pp. 83–93.

Taylor, J., 2019. What causes employees to whistle while they work? Factors affecting internal whistle-blowing in the Australian Public Service. *Australian Journal of Public Administration*, 78(4), pp. 497–515.

Teddle, C. & Yu, F., 2007. Mixed Methods Sampling. A Typology With Examples. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1), pp. 77-100.

Terracol, M., 2018. *A best practice guide for whistleblowing legislation*.

[Võrgumaterjal] Leitav:

http://www.transparency.ee/cm/files/2018_guideforwhistleblowinglegislation_en-2.pdf

[Kasutatud 31.08.2019].

The Group of States against Corruption, 2018. *Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report: Estonia*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://rm.coe.int/fifth->

evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680900551
[Kasutatud 17.11.2019].

Tight, M., 2016. Phenomenography: the development and application of an innovative research design in higher education research. *International Journal of Social Research Methodology*, 19(3), pp. 319-338.

Tiits, T., 2014. *Rikkumisest teavitaja ehk „vilepuhuja“ õiguslik kaitse töösuhtes. Magistritöö*. Tartu: Tartu Ülikool.

Transparency International, 2013. *International principles for whistleblower legislation*. [Võrgumaterjal] Leitav:
https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation [Kasutatud 17.10.2019].

Transparency International, 2019. *What is corruption?* [Võrgumaterjal] Leitav:
<https://www.transparency.org/what-is-corruption#define> [Kasutatud 25.12.2019].

Ugaddan, R. G. & Park, S. M., 2019. Do Trustful Leadership, Organizational Justice, and Motivation Influence Whistle-Blowing Intention? Evidence From Federal Employees. *Public Personnel Management*, 48(1), pp. 56–81.

United Nations Office on Drugs and Crime, 2015. *The United Nations Convention against Corruption: Resource guide on good practices in the protection of reporting persons* [Võrgumaterjal] Leitav:
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf [Kasutatud 15.02.2020].

United Nations, 2004. *United Nations Convention against Corruption*. [Võrgumaterjal] Leitav:
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf [Kasutatud 07.02.2020].

Vargas-Hernández, J. G., 2011. The Multiple Faces of Corruption: Typology, Forms and Levels. *Contemporary Legal & Economic Issues*, 3, pp. 269–290.

Vedler, S., 2018. Rehe papp. Danske skandaali käivitas rahulolematu töötaja. *Eesti Ekspress*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://ekspress.delfi.ee/kuum/rehe-papp-danske-skandaali-kaivitas-rahulolematu-tootaja?id=83768509> [Kasutatud 30.11.2019].

World Bank, 1997. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf> [Kasutatud 26.12.2019].

Worth, M., 2013. *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu [Kasutatud 16.10.2019].

Ühing Korruptsioonivaba Eesti, 2012. *Mis on poliitiline korruptsioon?* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/poliitiline_korruptsioon.pdf [Kasutatud 28.12.19].

Ühing Korruptsioonivaba Eesti, 2019. *Korruptsiooni olemus* [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.transparency.ee/cm/korruptsiooni-olemus-0> [Kasutatud 25.12.2019].

Yin, R. K., 2009. *Case Study Research: Design and Methods*. 4th ed. London: SAGE.

Lisa 1. Ekspertintervjuu küsimused

1. Kui oluline on Teie hinnangul vihjeandmine korruptsiooni ennetamisel ja tuvastamisel?
2. Kas Teie hinnangul peaks olema kohustus luua vihjeandmise meetmete süsteem kõigil omavalitsustel (olenemata nende suurusel)? Miks?
3. Kas Teie hinnangul võiksid Eesti kohalikud omavalitsused asutusesiseseid teavituskanaleid jagada või nende haldamine olla ühiselt korraldatud? Kui jah, siis kuidas täpsemalt?
4. Milline on Teie arvates hetkel Eesti kohalikes omavalitsustes olukord vihjeandjate kaitsega? Kas väärkäitumisest teavitatud isik saab Teie hinnangul end hetkel turvaliselt tunda, et teavitamisele ei järgne mingeid sanktsioone ega tagakiusamist?
5. Kas Teie arvates on Eestis vajalik vastu võtta eraldiseisev vihjeandjate kaitset reguleeriv seadus? Miks? Millega võiks Teie arvates sellise seaduse väljatöötamisel kohalike omavalitsustega seonduvalt arvestada?
6. Millised võiksid Teie arvates olla organisatsioonisesed teavituskanalid, ehk kelle poole peaks kohalikus omavalitsuses vihjetega pöörduma? Kes võiksid vihjete menetlemisega tegeleda?
7. Kuidas suhtute anonüümsesse vihjeandmisesse? Kas kohalikus omavalitsuses peaks olema võimalik teavitada väärkäitumisest anonüümselt? Millised on Teie hinnangul sellega kaasnevad positiivsed ja/või negatiivsed aspektid?
8. Kas valla-/linna-avalitsuse, volikogu, kohaliku omavalitsuse hallatavate asutuste või kohaliku omavalitsuse osalusega ettevõtete, sihtasutuste ja MTÜ-de puhul peaks vihjeandmise meetmete süsteem kuidagi erinema (nt teavituskanalite osas)? Kui jah, siis kuidas täpsemalt?
9. Millal on Teie arvates põhjendatud pöörduda vihjega kohaliku omavalitsuse üksusest välja? Kelle poole võiks Teie hinnangul sellisel juhul vihjeandja pöörduda?
10. Mida on Teie hinnangul vaja selleks, et vihjeandmine Eesti kohalikes omavalitsustes toimiks ja vihjeandjad oleksid kaitstud?
11. Millised vihjeandmise ja vihjeandjate kaitsega seonduvad väljakutsed on Teie hinnangul kohalike omavalitsuste tasandil?

12. Mida saavad Teie arvates ära teha kohaliku omavalitsuse juhid, et vihjeandmine toimiks, ehk väärkäitumisest julgetaks teavitada ning vihjeandjad oleksid tagakiusamise eest kaitstud?
13. Millised omadused peaksid Teie arvates olema kohalikus omavalitsuses hästi toimival vihjeandmise meetmete süsteemil (nt konkreetselt vihjeandmise protseduuriga, vihjete menetlemisega või organisatsioonikultuuriga seonduvad aspektid)?
14. Kas ja kuidas võiks riik kohalikke omavalitsusi aidata toimiva sisemise vihjeandmise meetmete süsteemi loomisel?
15. Kas soovite veel midagi antud teemaga seoses lisada?

Lisa 2. Ekspertintervjuude koodipuu

