TORINO ÜLIKOOL

EL DIREKTIIVI 2019/1937 RAKENDAMINE

Võrdlev aruanne Itaalia, Rumeenia, Eesti, Läti ja Poola kohta

Võrdlev analüüs viie WAKE-UP projekti riikliku aruande põhjal

2026

PROJEKTI PARTNERID:

Delna
SABIEDRĪBA PAR ATKLĀTĪBU TRANSPARENCY INTERNATIONAL LATVIJAS NODAĻA

TRANSPARENCY INTERNATIONAL
Korruptsioonivaba Eesti

CENTRUL ROMÂN DE POLITICI EUROPENE
CRPE
DEBATING EUROPE, PROVIDING EXPERTISE

UNIVERSITÀ DI TORINO

INSTYTUT SPRAW OBYWATELSKICH

AMAPOLA
PROGETTI PER LA SICUREZZA DELLE PERSONE E DELLE COMUNITÀ

RAHASTANUD:

Co-funded by the European Union

Lühikokkuvõte

Käesolevas võrdlevas aruandes hinnatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1937, mis käsitleb liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse (edaspidi „vilepuhujate direktiiv“) praktilist rakendamist viies liikmesriigis: Itaalias, Rumeenias, Eestis, Lätis ja Poolas. Aruanne põhineb viiel riiklikul aruandel, mis koostati WAKE-UP projekti raames 2026. aasta jaanuarist aprillini.

Viies aruandes kasutati osaliselt erinevaid metoodikaid: Rumeenias viidi läbi dokumendianalüüs ja esitati teabenõudeid, Itaalias viidi läbi kvalitatiivsed intervjuud teavituskanalite haldajate ja teiste asjaosalistega (12 intervjuud), Lätis 20, Poolas 10 ja Eestis 16 intervjuud. Erinevatele meetoditele vaatamata jõuavad aruanded ühtse järelduseni: kõigis viies riigis on õigusraamistik praeguseks üldjoontes direktiiviga kooskõlas, kuid süsteemi tegelikus toimimises esineb endiselt märkimisväärne rakenduslõhe.

Viis liikmesriiki võtsid direktiivi üle erineva kiirusega. Läti võttis oma esimese rikkumisest teavitamise seaduse vastu juba 2018. aastal ning ajakohastas seda 2022. ja uuesti 2026. aastal. Rumeenia võttis direktiivi üle 2022. aastal (seadus nr 361/2022) ja Itaalia 2023. aastal (seadusandlik dekreet nr 24/2023). Eesti tegi seda 2024. aasta mais ning Poola – viimasena Euroopa Liidus – sama aasta juunis pärast kolmeaastast viivitust ja Euroopa Liidu Kohtu rangete rahaliste sanktsioonide ohu all.

Need erinevad lähtekohad mõjutavad riiklike praktikate küpsust, kuid ei kajastu proportsionaalselt erinevates tulemustes. Isegi kõige pikema kogemusega Lätis loetakse vaid ligikaudu kolmandikku esitatud teadetest põhjendatuks. Samas on ka seal keskseks probleemiks süsteemi vähene kasutus, mis on ühine mure kõigis vaadeldavates riikides.

Võrdlusest joonistub välja viis järeldust.

Esiteks on rikkumisest teavitamise juhtumite arv üldiselt väike ning jaotub asutuste vahel ebaühtlaselt. Märkimisväärne osa avaliku sektori asutustest ei ole registreerinud ühtegi sisulist rikkumisest teatamist.
Teiseks, esitatud teadete seas domineerivad inimestevahelised konfliktid, personaliga seotud kaebused ja menetluslikud küsimused, mitte rikkumised, mille tuvastamisele direktiiv eelkõige keskendub.
Kolmandaks on konfidentsiaalsus kõigis viies riigis rikkumisest teavitajate kaitse keskne element. Samal ajal on süsteemne kättemaksumeetmete vastane seire, tugimeetmed ja juurdepääs õigusabile endiselt algjärgus.
Neljandaks kujutavad kultuurilised takistused endast kõige järjekindlamalt esile tõstetud probleemi. Nende hulka kuuluvad „pealekaebaja“ häbimärgistamine Poolas, Eestis ja Rumeenias, organisatsioonide suletus ning eelistus kasutada hierarhilisi teavituskanaleid Itaalias ja Lätis.
Viiendaks on kodanikuühiskond ja ametiühingud kõigis viies riigis rikkumisest teavitamise süsteemiga nõrgalt lõimitud. Osalise erandina võib välja tuua Itaalia, kus kolmanda sektori organisatsioonid on kantud selleks loodud registrisse, ning Läti, kus süsteemi on kaasatud Transparency International Latvia / Delna.

Samas toovad aruanded esile riigiti erinevaid mustreid, mida ei saa liigselt üldistada.

Itaalia ja Rumeenia on investeerinud tsentraliseeritud asutustesse (vastavalt ANAC ja ANI) ning keerukatesse digitaalsetesse teavitusplatvormidesse.

Läti on ainus riik, kus rikkumisest teavitamise seadus ei võimalda anonüümseid teateid esitada (kuigi KNAB võtab vastu anonüümseid „rikkumisteateid“).

Poolas on märgata silmatorkavat „tehnoloogilist taandarengut“ analoogsete teavituskanalite, suletud ümbrike ja füüsiliste seifide kasutamise suunas, mida ajendab usaldamatus asutuste sisemiste IT-osakondade vastu.

Eestis on seaduse kohaldamisala teadlikult piiratud Euroopa Liidu õiguse rikkumistega. See tekitab töötajates segadust ning piirab süsteemi praktilist väärtust tavapäraste riigisiseste probleemide käsitlemisel.

Aruande lõpus esitatakse neli soovituste kogumit, mis on suunatud ELi institutsioonidele, liikmesriikidele, kohustatud isikutele ja organisatsioonidele ning kodanikuühiskonnale.

Ühised prioriteedid hõlmavad rikkumisest teavitamise ja tavapäraste halduskaebuste vahelise suhte selgemat määratlemist; usaldusväärsete anonüümsete teadete sisulise läbivaatamise tagamist; investeerimist teadlikkuse suurendamisse, koolitustesse ja rikkumisest teavitamisega seotud negatiivsete hoiakute vähendamisse; kättemaksumeetmete seire tugevdamist; tasuta õigusabi ja psühholoogilise toe pakkumist ning institutsioonideüleste koostöövormide loomist, et jagada anonümiseeritud juhtumipõhiseid näiteid ja ühtlustada praktikat.

1. Sissejuhatus

1.1 Võrdleva analüüsi eesmärk ja põhjendus

Direktiiv (EL) 2019/1937 võeti vastu eesmärgiga ületada rikkumisest teavitajate kaitse riiklike süsteemide varasem killustatus ning kehtestada kogu Euroopa Liidus ühine miinimumstandard. Viis aastat pärast direktiivi jõustumist – ning mõnes liikmesriigis vaid vaevalt kuu pärast selle riiklikku ülevõtmist – on muutunud võimalikuks ja vajalikuks vaadata õigusaktide tekstist kaugemale ning hinnata, kas ja mil määral süsteem tegelikkuses toimib. Käesoleva võrdleva analüüsi empiiriline alus tugineb viiele riiklikule aruandele, mis koostati spetsiaalselt selleks, et anda ülevaade rikkumisest teavitamise ametlikust süsteemist ja selle tegelikust toimimisest. Vaatluse all on avalik haldus, riigi osalusega ettevõtted, tervishoiu- ja akadeemilised asutused, eraettevõtted ning asjakohasel juhul ka kolmas sektor.

Käesoleva võrdleva aruande eesmärk on kahetine. Esiteks kaardistada viie riikliku süsteemi sarnasused ja erinevused, tuvastades mustrid, mis korduvad väga erinevates õiguskultuurides ja institutsionaalsetes tingimustes, ning tuua samal ajal esile riigipõhised eripärad. Teiseks muuta saadud ülevaade rakendatavateks poliitikasoovitusteks, mis on suunatud neile osalistele, kellel on parimad võimalused rakenduslõhe vähendamiseks – alates Euroopa Komisjonist kuni väikeses omavalitsuses rikkumisteateid menetlevate vastutavate ametnikeni.

1.2 Ulatus: riigid, ajavahemik ja sektorid

Viis analüüsi kaasatud liikmesriiki – Itaalia, Rumeenia, Eesti, Läti ja Poola – valiti eesmärgiga esindada erinevaid õigustraditsioone (erinevate direktiivi ülevõtmise strateegiatega kontinentaalõiguse süsteemid), halduskultuure (tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud süsteemid) ning institutsionaalset tausta (asutajariigid ja pärast 2004. aastat Euroopa Liiduga ühinenud riigid, sealhulgas kolm postsovetliku pärandiga riiki, mis mõjutab tugevalt organisatsioonikultuuri ja usaldust).

Analüüs hõlmab ajavahemikku alates asjaomase riikliku õigusakti vastuvõtmisest kuni riiklike aruannete koostamise lõppkuupäevani (märts 2026). Sektorite lõikes hõlmab võrdlus kesk- ja kohaliku tasandi avalikku haldust, ministeeriume, riigi osalusega ettevõtteid, ülikoole, haiglaid, suuri ja väikeseid omavalitsusi ning vähemal, kuid siiski olulisel määral ka erasektorit ja kodanikuühiskonna organisatsioone.

1.3 Metoodika ja allikad

Käesolev võrdlev aruanne on WAKE-UPi projekti raames koostatud viie riikliku aruande teisene analüüs. Riiklikes aruannetes kasutatud metoodikad ei ole täielikult ühtlustatud.

Rumeenia aruanne põhineb peamiselt dokumendianalüüsil – Riikliku Aususe Ameti (ANI) ametlikel aruannetel ja pressiteadetel ning riikliku korruptsioonivastase strateegia (SNA) 2021–2025 seireraportitel –, mida täiendavad avaliku teabe saamiseks esitatud ametlikud teabenõuded ministeeriumidele, maakonnavolikogudele, linnavalitsustele ja ülikoolidele. Itaalia, Läti, Poola ja Eesti aruanded põhinevad kvalitatiivsetel poolstruktureeritud intervjuudel rikkumisest teavitamise kanalite haldamise eest vastutavate isikutega, mida täiendavad õigusallikate ja avalikult kättesaadavate institutsiooniliste andmete analüüs. Itaalia valim hõlmas 12 intervjuud, Läti valim 20, Eesti valim 16 ja Poola valim 10 intervjuud.

Võrdleva analüüsi koostamiseks ühtlustas töörühm viie aruande struktuuri, viies need ühisele analüütilisele raamistikule (õigusraamistik – teavituskanalid – praktika – kaitse – probleemid – tugevused), ning käsitles iga teemavaldkonda võrdlevalt, tuues välja nii ühised järeldused kui ka riikidevahelised erinevused. Kvantitatiivsete andmete esitamisel viidatakse nende allikale ja vaatlusperioodile. Kui lähteandmete metoodika on riigiti erinev, tuuakse see erinevus selgelt välja, selle asemel et luua näiline võrreldavus.

1.4 Piirangud

Käesolevat võrdlevat analüüsi mõjutavad kolm peamist piirangut, mida tuleb selgelt esile tuua.

Esiteks piirab rangete statistiliste võrdluste tegemist riiklike metoodikate eripära – eelkõige erinevus dokumendi- ja teabenõuetele tugineva Rumeenia lähenemise ning ülejäänud nelja riigi intervjuupõhise uuringu vahel.
Teiseks põhinevad kättesaadavad andmed suures osas institutsioonide enda esitatud teabel, mis võib selliseid nähtusi nagu kättemaks, mitteametlik surve ja mitteametlike teavituskanalite kasutamine tegelikust väiksemana näidata. Paljudes institutsioonide andmetes kättemaksujuhtumite puudumist ei saa seega tõlgendada nähtuse enda puudumisena.
Kolmandaks on Poola süsteem olnud kasutusel vaid mõned kuud ning Eesti süsteem alates 2024. aasta septembrist. Seetõttu kirjeldavad kõige värskemad tähelepanekud pigem kujunemisjärgus kui väljakujunenud olukorda.

1.5 Aruande struktuur

2. peatükk annab ülevaate Euroopa raamistikust, mille alusel riiklikke süsteeme hinnatakse. **3. peatükk** võrdleb viie riigi õigusraamistikke, alates varasemast seadusandlusest kuni tuvastatud puudusteni. **4. peatükk** keskendub teavituskanalite praktilisele korraldusele, pöörates erilist tähelepanu tehnoloogilistele lahendustele ja institutsioonidevahelisele koostööle. **5. peatükk** analüüsib rikkumisest teavitamise praktikat – teadete arvu, teemasid, tulemusi ja süsteemi vähese kasutamise nähtust. **6. peatükk** käsitleb kaitse rakendamist praktikas, sealhulgas anonüümsete teadete menetlemist ja õiguskaitsevahendite tõhusust. **7. peatükk** koondab viie aruande põhjal ilmnenud läbivad probleemid ja tugevused. **8. peatükk** esitab võrdleva kokkuvõtte koos riigipõhiste ülevaadetega. **9. peatükk** sisaldab nelja poliitikasoovituste kogumit ning **10. peatükk** võtab aruande kokku. Lisades esitatakse võrdlustabelid ja metoodiline märkus.

2. Euroopa raamistik: direktiiv (EL) 2019/1937 kui ühine lähtekoht

2.1 Direktiivi peamised sätted ja eesmärk

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta on Euroopa Liidu esimene horisontaalne õigusakt, mis käsitleb rikkumisest teavitajate kaitset. Direktiivi aluseks on lihtne põhimõte: organisatsioonis töötavad inimesed on sageli esimesed, kes saavad teada avaliku huviga seotud rikkumistest, ning nad on valmis neist teatama üksnes juhul, kui nad on tõhusalt kaitstud võimaliku kättemaksu eest.

Enne direktiivi vastuvõtmist oli rikkumisest teavitajate kaitse Euroopa Liidus killustunud ja ebaühtlane. Mõnes liikmesriigis olid tugevad kaitsemeetmed kehtestatud üksnes kitsastes valdkondades, teistes piirdus kaitse avaliku sektori ametnikega ning kolmandas rühmas puudus spetsiaalne õigusraamistik täielikult. Direktiiv ühtlustab olukorda, kehtestades ühised miinimumstandardid kolmes valdkonnas: keda kaitstakse, kuidas teateid edastatakse ning kuidas kaitstakse teavitajaid ebasoodsate tagajärgede eest.

Direktiivi isikuline kohaldamisala on teadlikult lai. Kaitse hõlmab lisaks töötajatele ka füüsilisest isikust ettevõtjaid, aktsionäre, haldus- ja järelevalveorganite liikmeid, vabatahtlikke, tasustatud ja tasustamata praktikante ning kõiki isikuid, kes töötavad töövõtjate, alltöövõtjate või tarnijate juhtimise ja järelevalve all. Kaitse kehtib ka ajaliselt laiemalt: see hõlmab tööle kandideerijaid, kelle töösuhe ei ole veel alanud, ning isikuid, kelle töösuhe on lõppenud. Samuti laieneb kaitse rikkumisest teavitamisele kaasaaitajatele, teavitajaga seotud kolmandatele isikutele (näiteks kolleegidele või pereliikmetele) ning teavitaja omandis või muul viisil temaga seotud juriidilistele isikutele.

Direktiivi sisuline kohaldamisala hõlmab rikkumisi, mis kuuluvad teatavatesse liidu õiguse valdkondadesse, sealhulgas riigihanked, finantsteenused ja rahapesu, toodete ohutus, transpordiohutus, keskkonnakaitse, kiirguskaitse ja tuumaohutus, toiduohutus, rahvatervis, tarbijakaitse, eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse, võrgu- ja infosüsteemide turvalisus, liidu finantshuve kahjustavad rikkumised ning siseturuga seotud rikkumised. Liikmesriikidel on sõnaselgelt lubatud laiendada riigisiseses ülevõtmisõiguses kaitset ka väljapoole neid valdkondi.

2.2 Ühised ülevõtmiskohustused

Direktiiv kehtestab kolmetasandilise teavitamissüsteemi, mis hõlmab kohustatud üksuste siseseid teavituskanaleid, pädevate asutuste hallatavaid väliseid teavituskanaleid ning viimase võimalusena rikkumise avalikustamist. Avaliku sektori asutused ja suuremad erasektori üksused (50 või enam töötajat, välja arvatud teatavad sektoripõhised erandid) peavad looma sisemised teavituskanalid ning määrama teateid menetlema erapooletud isikud.

Direktiiv sätestab siduvad tähtajad: teate kättesaamisest tuleb teavitada seitsme päeva jooksul ning tagasiside tuleb anda kolme kuu jooksul (põhjendatud juhtudel võib tähtaega pikendada kuue kuuni). Direktiiv nõuab teavitaja isiku range konfidentsiaalsuse tagamist ning keelab igasuguse kättemaksu, sealhulgas töösuhte lõpetamise, ametialase positsiooni alandamise, koolitusvõimalustest ilmajätmise, maine kahjustamise ja muud ebasoodsad meetmed. Direktiiv kehtestab ka tõendamiskoormise ümberpööramise põhimõtte: menetluses, mis puudutab pärast rikkumisest teatamist teavitajale tekitatud kahju, peab tööandja tõendama, et võetud meede ei olnud seotud rikkumisest teatamisega.

Liikmesriigid peavad määrama pädevad asutused, tagama nende sõltumatuse ja piisavad ressursid ning kehtestama tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad sanktsioonid kättemaksu, konfidentsiaalsusnõuete rikkumise ja rikkumisest teatamise takistamise eest.

2.3 Võrdluses kasutatud analüütiline raamistik

Direktiivi ülesehitusele tuginedes võrdleb käesolev aruanne viit riiklikku süsteemi seitsme mõõtme alusel: **(i)** õigusraamistik ja direktiivi ülevõtmise ajakava; **(ii)** isikuline ja sisuline kohaldamisala; **(iii)** teavituskanalite ülesehitus; **(iv)** menetlustähtajad ja konfidentsiaalsus; **(v)** kaitse kättemaksu eest; **(vi)** pädevad asutused ja järelevalve; **(vii)** tuvastatud õiguslikud ja praktilised puudujäägid.

Iga mõõtme puhul vaadeldakse esmalt formaalset vastavust direktiivile ning seejärel seda, kuidas vastavad sätted praktikas toimivad, tuginedes riiklikele aruannetele.

3. Riiklike õigusraamistike võrdlev analüüs

3.1 Varasemad riiklikud õigusaktid ja direktiivi ülevõtmise viisid

Viis liikmesriiki jõudsid direktiivini väga erinevatest õiguslikest lähtekohtadest. Itaalia oli Euroopas üks varasemaid eestvedajaid, võttes vastu seaduse nr 190/2012 (nn korruptsioonivastane seadus) ja seaduse nr 179/2017, millega laiendati kaitset erasektorile ning kehtestati tõendamiskoormise ümberpööramise põhimõte. Itaalia süsteem tugines juba varasemalt korruptsiooni ennetamise ja läbipaistvuse eest vastutavale ametnikule (Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, RPCT) ning riiklikule korruptsioonivastasele ametile (ANAC). Seetõttu kujutas direktiivi ülevõtmine – seadusandliku dekreediga nr 24/2023 – endast pigem olemasoleva süsteemi terviklikku täiendamist kui selle alustalade ümberkujundamist.

Rumeenia oli vastu võtnud seaduse nr 571/2004, mis käsitles avaliku sektori asutuste töötajate kaitset seaduserikkumistest teatamisel, kuid see raamistik piirdus avaliku sektoriga ning selles puudusid formaalsed teavituskanalid ja tõhusad kaitsemehhanismid. Direktiiv võeti üle seadusega nr 361/2022, millega loodi terviklik rikkumisest teavitamise süsteem ning kinnitati Riiklik Läbipaistvuse Amet (*National Integrity Agency*, ANI) keskse välise pädeva asutusena.

Läti võttis oma esimese rikkumisest teavitamise seaduse vastu 2018. aasta oktoobris ning see jõustus järgmise aasta mais. Tegemist oli juba edasijõudnud õigusraamistikuga, mida täiendati 2022. aasta veebruaris jõustunud uue seadusega, et tagada täielik kooskõla ELi direktiiviga. Viimased täiendavad muudatused hakkasid kehtima 1. märtsil 2026. Nendega anti riiklik rikkumisest teavitamise kontaktpunkt üle Riigikantseleilt korruptsiooni ennetamise ja tõkestamise büroole (KNAB), kehtestati vastutus rikkumisest teavitamisega seotud teabe õigusvastase avalikustamise eest ning laiendati mõiste „tööülesannete täitmine“ ja „seotud isik“ määratlusi.

Eestis ei olnud enne direktiivi ülevõtmist eraldi rikkumisest teavitamist reguleerivat seadust. Tööalasest Euroopa Liidu õiguse rikkumisest teavitaja kaitse seadus jõustus 1. septembril 2024. Seadusandlik valik oli teadlikult piiratud: kaitse on seotud Euroopa Liidu õiguse rikkumistest teavitamisega ning „puhtalt riigisisesed“ juhtumid, nagu korruptsiooni- ja pettusejuhtumid ning töökius, jäävad seaduse kohaldamisalast välja, välja arvatud juhul, kui need on seotud ELi õiguse kohaldamisalasse kuuluvate rikkumistega.

Poola võttis direktiivi üle viimase Euroopa Liidu liikmesriigina. Sealne rikkumisest teavitajate kaitse seadus võeti vastu 14. juunil 2024 ehk peaaegu kolm aastat pärast ametliku tähtaja – 17. detsembri 2021 – möödumist. Viivituse tõttu määrati Poolale Euroopa Liidu Kohtu otsusega seitsme miljoni euro suurune ühekordne trahv ja 40 000 euro suurune päevatrahv. Poola riiklikus aruandes kirjeldatakse selle tulemusel vastu võetud seadust kui „väga tehnokraatlikku raamistikku“, mis kehtestati „seadusandliku surve“ tingimustes. Sellel on mõjud, mis ulatuvad õigusakti tekstist kaugemale ning kujundavad rikkumisest teavitamise süsteemi rakendamist kogu riigis.

3.2 Direktiivi ülevõtmise ajakava ja vastavuse tase

Paberil vastavad nüüd kõigi viie riigi õigusaktid direktiivi miinimumnõuetele. Direktiivi ülevõtmise ajakava on aga väga ebaühtlane (Läti 2018/2022/2026 – Rumeenia 2022 – Itaalia 2023 – Eesti mai 2024 – Poola juuni 2024) ning see on oluline kahel põhjusel.

Esiteks mõjutab see aega, mis asutustel on jäänud praktika kujundamiseks, vastutavate isikute koolitamiseks ja kohtupraktika väljakujunemiseks. Selles osas on Läti ja Itaalia Eestist ja Poolast selgelt ees.

Teiseks jätavad direktiivi ülevõtmise poliitilised tingimused õigusraamistikule püsiva jälje. Poola aruandes seostatakse Poola seaduse tehnokraatlikku ja mõnevõrra napivõitu iseloomu otseselt kiirustamisega, et vältida ELi sanktsioone, mistõttu jäi sisuline avalik arutelu ära. Sama mõte – seaduse vastuvõtmine „bürokraatliku formaalsusena“ – on vähemal määral asjakohane ka Rumeenia puhul, kus õigusraamistik on küll tugev, kuid selle tegelik rakendamine institutsioonide tasandil on endiselt piiratud.

3.3 Isikuline ja sisuline kohaldamisala

Isikuline kohaldamisala on viies riigis suures osas ühtlustatud ja üldjoontes direktiiviga kooskõlas: lisaks tavapärastele töötajatele pakuvad kõik viis õigusraamistikku kaitset füüsilisest isikust ettevõtjatele, aktsionäridele, juhtimis- või järelevalveorgani liikmetele, vabatahtlikele ja praktikantidele, värbamisprotsessis olevatele isikutele ning isikutele, kelle töösuhe on lõppenud, samuti alltöövõtjate ja tarnijate kaudu töötavatele isikutele. Itaalia ja Rumeenia laiendavad kaitset sõnaselgelt ka rikkumisest teavitamisele kaasaaitajatele, kolleegidele ja teistele kolmandatele isikutele (nn „kaudne kaitse“) ning rikkumisest teavitaja omandis või kontrolli all olevatele juriidilistele isikutele. Läti 2026. aasta muudatused sätestavad sama põhimõtte, laiendades „seotud isiku“ määratlust kaasaaitajatele ja rikkumisest teavitajat toetavatele juriidilistele isikutele. Poola õigus laiendab kaitset tsiviilõiguslike lepingute alusel töötavatele isikutele, sealhulgas B2B- ja teenuslepingute alusel töötavatele isikutele, mis on riigis laialdaselt kasutusel.

Sisuline kohaldamisala toob esile olulisemad erinevused. Itaalia dekreetseadus lähtub rikkumise horisontaalsest ja laiast käsitlusest, hõlmates haldus-, raamatupidamis-, tsiviil- ja kuritegusid, tingimusel et need kahjustavad avalikku huvi või asjaomase üksuse ausust ja terviklikkust. Rumeenia seadus nr 361/2022 hõlmab kogu direktiivis loetletud valdkondades distsiplinaarrikkumisi, väärtegusid ja kuritegusid. Läti seadused lubavad teatada mis tahes valdkonna avalikku huvi riivavatest rikkumistest, tuues samas eraldi esile 23 valdkonda korruptsioonist ja maksupettustest kuni ehitusohutuseni. Tänu sellele on Lätis viie võrreldava riigi seas üks kõige laiaulatuslikumaid õigusraamistikke.

Poola õigus määratleb 17 peamist valdkonda. Siiski otsustas seadusandja jätta kohustuslikust loetelust välja laiemad tööõiguse rikkumised, andes asutustele ja ettevõtetele õiguse otsustada ise nende hõlmamise üle. Seda valikut on ametiühingud ja tööõiguse eksperdid tugevalt kritiseerinud.

Eesti on valinud vastupidise lähenemise: seadus kaitseb üksnes ELi õiguse rikkumistest teavitamise korral, mistõttu võivad puhtalt riigisisesed probleemid, nagu vargus, pettus, huvide konflikt ELi õiguse kohaldamisalast välja jäävates valdkondades või näiteks vägivald töökohal, jääda seadusega tagatud kaitse alt välja. Mitmed Eesti intervjueeritavad tõid esile töötajate seas valitseva segaduse, kas nende tõstatatud probleem annab tegelikult õiguse seaduses sätestatud kaitsele.

3.4 Teavituskanalite ülesehitus

Kõigi viie riigi õigusraamistik järgib direktiivi kolmeastmelist ülesehitust, mis hõlmab asutusesiseseid teavituskanaleid, pädevate asutuste või kodanikuühiskonna organisatsioonide hallatavaid väliseid kanaleid ning viimase abinõuna teabe avalikustamist üldsusele. Asutusesiseste ja asutuseväliste kanalite omavaheline hierarhia erineb siiski olulisel määral.

Itaalia dekreetseadus on selles osas erandlik, eelistades selgelt asutusesiseseid teavituskanaleid. Rikkumisest teavitaja võib pöörduda ANACi hallatava asutusevälise kanali poole üksnes juhul, kui asutusesisene kanal puudub või ei toimi nõuetekohaselt, esineb kättemaksu oht või avalikku huvi ähvardab selge ja vahetu oht. Ülejäänud neli õigusraamistikku järgivad direktiivi paindlikumat lähenemist, mille kohaselt saab rikkumisest teavitaja sisuliselt ise valida asutusesisese ja asutusevälise teavituskanali vahel.

Üldsusele avalikustamist käsitatakse kõigis viies riigis viimase abinõuna, mida saab kasutada üksnes juhul, kui varasemad asutusesisesed või asutusevälised teavituskanalid ei ole toiminud, või kui avalikku huvi ähvardab vahetu ja ilmne oht. Mitte üheski viies aruandes ei ilmnenud, et teavet oleks üldsusele olulisel määral avalikustatud.

3.5 Menetlustähtajad ja konfidentsiaalsuskohustused

Menetlustähtaegade osas on vastavus range ja ühtlane: teate kättesaamisest tuleb teavitada seitsme päeva jooksul ning tagasiside tuleb anda kolme kuu jooksul, mida põhjendatud juhtudel võib pikendada kuue kuuni. Läti õigus sisaldab täpsustust: teate esitajale tuleb kümne päeva jooksul (seitse päeva hindamiseks ja kolm päeva teavitamiseks) teada anda, kas esitatud teade kvalifitseerub rikkumisest teavitamiseks. Itaalia, Läti ja Eesti aruanded kinnitavad, et seitsmepäevasest tähtajast peetakse üldiselt kinni ning praktikas antakse vastus mõnikord isegi kiiremini. Poola aruandes märgitakse samuti, et seitsmepäevast tähtaega järgitakse, kuid hoiatatakse, et paljudes asutustes menetlus sellest kaugemale ei jõua, kuna sisulisi rikkumisest teavitamise teateid ei laeku.

Konfidentsiaalsust kaitstakse kõigis viies õigusraamistikus sarnastel alustel: rikkumisest teavitaja isikut ei tohi ilma tema nõusolekuta avalikustada, välja arvatud seaduses sätestatud juhtudel, ning juurdepääs teavitusega seotud andmetele on lubatud üksnes volitatud isikutele. Praktikas kirjeldavad kõik viis aruannet pseudonümiseerimise, piiratud juurdepääsu, eraldi registrite, auditeerimisjälgede ning kasutamise korral läbivalt krüpteeritud platvormide kombinatsiooni.

3.6 Kaitse kättemaksu eest ja tõendamiskoormise ümberpööramine

Kõik viis seadust keelavad kättemaksu selle laias tähenduses – nii otsese kui ka kaudse, samuti ametliku või mitteametliku – ning sisaldavad kättemaksumeetmete näidisloetelu, mis hõlmab vallandamist, madalamale ametikohale viimist, töötasu vähendamist, koolitusvõimaluste piiramist, negatiivseid tööalaseid soovitusi, ahistamist ja maine kahjustamist.

Kõigis viies õigusraamistikus on sätestatud ka tõendamiskoormise ümberpööramise põhimõte: vaidluse korral peab tööandja või asutus tõendama, et negatiivne meede ei olnud seotud rikkumisest teavitamisega. Eesti seaduse sõnastus – mille kohaselt peab tööandja tõendama, et meede oli „põhjendatud" – võib siiski jätta rohkem ruumi kättemaksule, mis on varjatud näiliselt õiguspäraste otsuste taha.

Erinevused ilmnevad eelkõige õiguskaitsevahendite tasandil. Itaalia ja Poola seadused näevad kättemaksumeetmete puhul sõnaselgelt ette tühisuse ja töötaja tööle ennistamise. Itaalias on lisaks võimalik kohaldada esialgset õiguskaitset ja kohtulikke ettekirjutusi. Samuti on sealsele korruptsioonivastasele ametile (ANAC) antud pädevus määrata haldussanktsioone, sealhulgas kopsakaid trahve konfidentsiaalsuskohustuse rikkumise, kättemaksu või teavituskanalite loomata jätmise eest.

Rumeenia näeb ette õiguse nõuda hüvitist ning taotleda kohtult kättemaksumeetmena käsitatavate meetmete peatamist. Poola õigus näeb tahtliku takistamise, konfidentsiaalsuskohustuse rikkumise ja füüsilise kättemaksu eest ette ka kriminaalkaristused, sealhulgas kuni kolmeaastase vangistuse. Läti 2026. aasta muudatustega kehtestati rikkumisest teavitamisega seotud teabe ebaseadusliku avalikustamise eest eraldi vastutus. Kuigi Eesti õigus näeb ette karistused teavitamise takistamise, konfidentsiaalsuskohustuse rikkumise ja kättemaksu eest, on selle oluliseks puuduseks sanktsioonide puudumine organisatsioonidele, kes ei ole loonud teavituskanaleid või ei järgi menetlustähtaegu. Samuti ei sätesta seadus konkreetseid õiguskaitsevahendeid, nagu hüvitised või esialgne õiguskaitse.

3.7 Pädevad asutused ja järelevalveorganid

Välise järelevalve institutsionaalne ülesehitus erineb viies riigis märkimisväärselt. Itaalias on kasutusel tsentraliseeritud mudel, kus korruptsioonivastasel ametil (ANAC) on kolmikroll: see võtab vastu väliseid teateid, teostab järelevalvet dekreedi täitmise üle ning määrab rikkujatele sanktsioone. Ameti tööd toetavad ametlikud suunised, mis aitavad seadust tõlgendada ja praktikas rakendada. Ka Rumeenia kasutab tsentraliseeritud mudelit, mille keskmes on riiklik amet Agenția Națională de Integritate (ANI). See asutus haldab välist teavituskanalit ja nõustab teavitajaid. Lisaks täiendab ANI rolli justiitsministeeriumi koordineeritav riiklik korruptsioonivastane strateegia (SNA), mille raames tehakse regulaarset seiret. Läti tõi riikliku kontaktpunkti hiljuti Riigikantseleist üle KNAB-i (Korruptsiooni Tõkestamise ja Avastamise Büroo) alla, koondades teavitussüsteemiga seotud pädevuse keskse spetsialiseerunud asutuse kätte.

Poolas on välise süsteemi keskne roll antud õiguskantslerile (Rzecznik Praw Obywatelskich), kusjuures teateid võtavad vastu ka valdkondlikud ministeeriumid ja inspektsioonid. Õiguskantsleri keskne roll toob kaasa märkimisväärse teadete mahu (2025. aasta esimesel mõõdetaval perioodil laekus ligi 690 juhtumit, millest ligikaudu 32% tunnistati sisuliseks), kuid samal ajal puutub asutus kokku ka valesse kanalisse suunatud kaebuste ja menetlusliku „müraga".

Eesti süsteem on kõige detsentraliseeritum: puudub üks keskne järelevalveasutus ning Justiits- ja Digiministeeriumil on üksnes koordineeriv roll. Teated tuleb esitada otse rikkumisega seotud valdkonna pädevale asutusele – näiteks keskkonnaalaste rikkumiste korral Keskkonnaametile, finantssektoris Finantsinspektsioonile ning tooteohutuse küsimustes Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile. Samas ei ole teave nende asutuste kohta koondatud ühte kergesti leitavasse kohta, mida Eesti aruandes nimetatakse ka süsteemi selgeks puuduseks.

3.8 Tuvastatud õiguslikud lüngad ja ebaselgused

Vaatamata üldjoontes rahuldavale formaalsele vastavusele toovad kõik viis aruannet esile mitmeid korduvaid puudujääke.

(i) Ühtne riiklik statistika: Terviklikud riiklikud andmed vaadeldavates maades üldiselt puuduvad või on alles väljatöötamisel. Osaliseks erandiks on vaid Läti, kus esitatakse aastas ligikaudu 386–409 teadet (millest umbes kolmandik kvalifitseerub rikkumisest teavitamiseks), ja Itaalia, kus ANACis algatati 2024. aastal 1350 menetlust. Nii Rumeenia kui ka Eesti aruanded toovad süsteemi selge puudusena välja just koondandmete kogumise võimekuse puudumise.

(ii) Anonüümsed teated: Läti seadused ei näe ette anonüümsete teadete esitamist ega menetlemist, kuigi korruptsioonitõrje büroo (KNAB) võtab neid praktikas vastu. Poola õigus jätab anonüümsete vihjete menetlemise aga iga tööandja enda otsustada. Seetõttu keeldub valdav enamik küsitletud avaliku sektori asutustest selliseid teateid sisuliselt käsitlemast.

(iii) Sisuline kohaldamisala: Kõige tõsisemaks probleemiks on Eesti õigusraamistiku piirang üksnes ELi õiguse rikkumistele, kuid samamoodi on problemaatiline tööõiguse väljajätmine Poola kohustuslikust loetelust.

(iv) Sanktsioonid: Silmatorkava puudusena puuduvad just Eestis sanktsioonid teavituskanalite loomata jätmise või menetlustähtaegade eiramise eest.

(v) Toetusmeetmed: Tasuta õigusabi, psühholoogiline nõustamine ja kodanikuühiskonna kaasamine on kõigis viies riigis endiselt puudulikud. Osaliseks erandiks on Itaalia, kus teavitajaid toetavad kolmanda sektori organisatsioonide registrisse kantud ühendused, ning Läti, kus täiendavat tuge pakub Transparency Internationali kohalik esindus Delna.

4. Teavituskanalite korraldus praktikas

4.1 Asutusesisesed teavituskanalid: rollid, vormistamine ja kirjalikud menetlused

Kõigis viies riigis on asutusesisene kanal ülekaalukalt kõige sagedamini kasutatav ja institutsionaalselt kõige paremini välja arendatud rikkumisest teavitamise viis. Nende konkreetne korraldus on riigiti siiski erinev.

Itaalias haldab avaliku sektori asutusesiseseid kanaleid korruptsioonitõrje ja läbipaistvuse eest vastutav ametnik (RPCT), keda suuremates organisatsioonides toetavad eraldi üksused ning õigus- või uurimispädevusega töörühmad. Mõnikord – eelkõige mittetulundusühingutes – on kanalite haldamine usaldatud sõltumatutele välistele osapooltele, et tagada suurem erapooletus. Rumeenias vastutab asutusesisese kanali eest selleks määratud töötaja või osakond – sageli on selleks õigus-, sisekontrolli- või auditiüksus. Kirjalik menetluskord on kindlalt paigas ja avaldatud asutuse veebilehel. Lätis määratakse rikkumisest teavitamisega tegelema tavaliselt kaks ametnikku (seda eriti suuremates asutustes), kes lähtuvad oma töös rangelt paikapandud kirjalikust menetluskorrast. Eesti mudel on sarnane, kuid siin on see ülesanne antud valdavalt siseaudiitoritele või sisekontrollile – neid peetakse sõltumatumaks, kuna neil on vahetu alluvussuhe asutuse tippjuhtkonnaga. Poolas täidab seda rolli samuti sageli siseaudiitor, kusjuures seadus nõuab seal ka turvalise asutusesisese teavitusregistri pidamist.

Kõigis viies riigis on kirjalik menetluskord suuremates asutustes tavapärane, väiksemates aga pigem erandlik. Eesti aruandest nähtub, et mõned väiksemad kohalikud omavalitsused tuginevad kirjaliku dokumendi asemel väljakujunenud tavadele ja suulistele kokkulepetele. Sarnast olukorda kirjeldavad ka Itaalia ja Läti aruanded: väikestes omavalitsustes koondub kanali haldamine sageli ühe usaldusväärse isiku kätte – Itaalias peasekretäri, Lätis ja Eestis aga siseauditi juhi kätte.

4.2 Tehnoloogilised lahendused: digitaalsed, hübriid- ja analooglahendused

Tehnoloogia kasutuses on viie riigi erinevused kõige ilmekamad. Itaalia paistab silma spetsiaalsete digiplatvormide laialdase levikuga. Need tuginevad kas kodanikuühiskonna loodud avatud lähtekoodiga tarkvarale (eelkõige GlobaLeaksile) või asutuste endi arendatud rakendustele. Enamikul suurtel keskvalitsusasutustel ja omavalitsustel on olemas digitaalne platvorm, mis tagab konfidentsiaalsuse ning võimaldab kahepoolset suhtlust jälgida. Väiksemates asutustes kasutatakse digilahenduste asemel või neile lisaks turvalist e-posti, kirjalikku posti ja silmast silma kohtumisi.

Lätis kasutatakse samasugust lahenduste kombinatsiooni. Peamiseks asutusesiseseks kanaliks on e-post, millele lisanduvad veebivormid asutuse kodulehel ja sisevõrgus, spetsiaalsed telefoniliinid, kirjalik post ning isegi füüsilised kirjakastid. Viimaste puhul on aga strateegiliselt olulistes asutustes keeruline leida kohta, mis jääks valvekaamerate vaateväljast välja.

Eestis jagunevad lahendused laias laastus kolmeks: suurorganisatsioonid ja rahvusvahelised ettevõtted kasutavad spetsiaalseid välisplatvorme, avalik sektor dokumendihaldussüsteemidega liidetud veebivorme ning väiksemad üksused lihtsamaid e-posti või veebivormi lahendusi.

Rumeenias esitatakse teavitusi spetsiaalse e-posti, kirjaliku posti või eelnevalt kokkulepitud kohtumiste kaudu, kusjuures täpne menetluskord on avaldatud asutuste veebilehtedel.

Kõige ilmekam näide on Poola, mille riiklikus aruandes kirjeldatakse lausa „tehnoloogilist taandarengut konfidentsiaalsuse tagamisel“. Sealses avalikus sektoris, kohalikes omavalitsustes ja akadeemilistes asutustes lükkavad otsustajad kaasaegsed IT-platvormid teadlikult tagasi. Põhjuseks on hirm, et asutuse oma IT-osakond võib süsteemi sisselogimisi jälgida ja ebamugavate vihjete esitajad tuvastada. Märkimisväärne on see, et paberipõhiste menetluste juurde naasmist ei peeta bürokraatlikuks mahajäämuseks või digivõimekuse puudumiseks, vaid läbimõeldud turvavalikuks. Sellega luuakse füüsiline „õhulüli“ (air gap), mis kaotab kõik digitaalsed jäljed, nagu IP-aadressid või serverilogid.

Selle tulemusena on sündinud uued analoogkanalid: suletud ümbrikud, linnavalitsustes kasutatav „topeltümbriku“ süsteem ning füüsiliselt turvatud ruumides hoitavad paberlogid. Ülikoolides esitatakse vihjeid suletud ümbrikus viisil, mis möödub üldkantseleist ning jõuab otse vastutava isiku kabineti seifi. Tihedalt läbipõimunud avalikus sektoris peetakse just selliseid lahendusi parimaks anonüümsuse tagatiseks.

Poola erasektoris ja rahvusvahelistes ettevõtetes on digitaliseerimine seevastu laialt levinud, kuid seal põrkutakse „menetlusliku müraga“. Seda põhjustab uute, seadusest tulenevate teavituskanalite ja pikaajaliselt toiminud üleilmsete eetikatelefonide kõrvuti eksisteerimine. Selline dubleerimine tekitab töötajates ebakindlust, millist kanalit valida, et tagada endale seadusega ettenähtud kaitse.

4.3 Asutusevälised teavituskanalid ning kesksete ja valdkondlike asutuste roll

Itaalia ja Rumeenia tuginevad – nagu eespool märgitud – tugevatele kesksetele asutustele (ANAC ja ANI). Mõlemas riigis käsitatakse asutusevälist teavituskanalit asutusesisese süsteemi täiendava kaitsemehhanismina, kuigi Itaalias on nende menetluslik seos mõnevõrra tihedam. Läti hiljutine otsus viia riiklik kontaktpunkt üle korruptsioonitõrje büroole (KNAB) koondab selle pädevuse samuti ühte spetsialiseerunud asutusse.

Poolas juhib välist süsteemi õiguskantsler, kelle kõrval tegutseb valdkondlike ministeeriumide ja inspektsioonide võrgustik. Õiguskantsleri büroosse laekuvate avalduste suur arv (2025. aasta esimesel poolel ligikaudu 690) näitab küll kodanike usaldust selle institutsiooni vastu, kuid viitab samas ka sisulisele probleemile: rikkumisest teavitamised ja tavapärased halduskaebused kipuvad haldusmenetluse seadustiku alusel segamini minema.

Eesti detsentraliseeritud mudel, kus rikkumisest teavitaja peab ise leidma õige ja pädeva asutuse, tekitab praktikas suuri raskusi. Kuna teave eri ametkondade kohta pole ühte kohta koondatud, on infos keeruline orienteeruda. Samal ajal ei menetle Justiits- ja Digiministeerium üksikjuhtumeid ega teosta ka süsteemi rakendamise üle järelevalvet.

4.4 Koostöö kodanikuühiskonna, ametiühingute ja välisekspertidega

Kohustuste kandjate ja väliste osapoolte – kodanikuühiskonna, ametiühingute, sõltumatute ekspertide ning teadlaste – koostöö on kõigis viies riigis puudulik. Läti aruande kohaselt piirdub see enamasti vaid KNABiga konsulteerimise või juhtumite ametkondadele edastamisega. Oluliseks erandiks on aeg-ajalt toimuv koostöö Transparency Internationali Läti esindusega (Delna), kes pakub õigusabi, tegeleb huvikaitsega, nõustab poliitikakujundajaid ning haldab lisaks veebipõhist teavitusportaali (celtrauksmi.lv).

Itaalias pakub seadusandliku dekreediga nr 24/2023 loodud kolmanda sektori register küll ametlikku raamistikku tugimeetmete rakendamiseks, kuid intervjuudest selgub, et seda võimalust kasutatakse harva. Poola aruanne toob esile ametiühingute rolli finantssektoris ja kliinilistes haiglates, kus nad toimivad omamoodi süsteemi järelevalvajatena, kuid tõdeb, et sisulisem struktureeritud koostöö on suures osas puudu. Eesti ja Rumeenia aruanded kirjeldavad koostööd vabaühendustega samuti vähesena, märkides, et see piirdub peamiselt mitteametlike konsultatsioonidega.

4.5 Teavituskanalite paljusus ja killustatus

Eesti ja Poola aruannetes tõuseb teravalt esile üks vähem märgatav, kuid oluline probleem: teavituskanalite üleküllus. Paljudes organisatsioonides olid juba enne direktiivi ülevõtmist kasutusel mitmesugused süsteemid – korruptsioonitelefonid, eetikaliinid, haiglate kaebuste registrid ja reguleeritud sektorite kliendikanalid. Nende kõrvale on nüüd loodud veel üks, seadusest tulenev rikkumisest teavitamise kanal. Eesti aruanne toob näiteks ühe suuromavalitsuse, kus pikaaegne korruptsioonitelefon toimib kõrvuti uue ametliku teavituskanali ning potentsiaalselt ka kolmanda, personaliküsimustele mõeldud liiniga. Sellises rägastikus muutub juhtumite uurija roll omamoodi „liikluskorraldajaks“.

Poola aruandes kirjeldatakse samasugust dubleerimist eraettevõtetes, kus eetikatelefonid ja uued seadusjärgsed kanalid kattuvad. Kõik viis aruannet jõuavad järeldusele, et kanalite paljusus ei ole iseenesest puudus, kuid see eeldab asutuses selget keskset ülevaadet ning töötajatele arusaadavat selgitust, millal ja millist kanalit kasutada.

5. Teavitamise praktika: mahud, teemad ja tulemused

5.1 Koondatud ja asutuse tasandi andmed

Olemasolev kvantitatiivne ülevaade on lünklik, mistõttu saab andmeid võrrelda vaid mööndustega. Kõige järjepidevamad riiklikud aegread on Lätil: aastatel 2022–2024 püsis vihjete koguarv üsna stabiilne, jäädes vahemikku 386–409 teadet aastas. Neist ligikaudu kolmandik tunnistati põhjendatuks (2022. aastal 111, 2023. aastal 106 ja 2024. aastal 117 juhtumit).

Itaalias koondab andmeid korruptsioonivastane amet ANAC, mis algatas 2024. aastal 1350 menetlust (neist 1213 olid rikkumisteated). Suurem osa teadetest – tervenisti 970 – tuli avalikust sektorist, samas kui erasektorist laekus 243 vihjet. Esmasel kontrollil lõpetati või praagiti välja 388 juhtumit ning 263 teadet lükati tagasi, kuna need olid ilmselgelt põhjendamatud. Edasi liikus 277 juhtumit, mis saadeti teistele ametitele, ning 285 teadet, mis võeti põhjalikumasse uurimisse.

Rumeenia avaldab andmeid vaid korruptsioonivastase ameti ANI hallatava välise teavituskanali kohta. Avaliku halduse suurust arvestades on teateid suhteliselt vähe: 2023. aastal esitati 47 ning 2024. aastal 99 teadet (neist 83 nimeliselt ja 16 anonüümselt). Asutuste lõikes näitab aruanne suurt ebaühtlust. Näiteks keskkonnaministeeriumis registreeriti 2023. aastal 1 teade, 2024. aastal 5, 2025. aastal 34 ja 2026. aasta alguses 4 teadet. Samal ajal laekus Timișoara linnavalitsusele kahe aasta jooksul 45 vihjet (millest ühtki ei kinnitatud), kuid Bukaresti 1. sektori linnavalitsuses registreeriti vaid kaks teadet. Paljud maakonnavolikogud, suuremad omavalitsused (nagu Cluj-Napoca ja Oradea) ning ülikoolid (sh Babeș-Bolyai, UMF Iași ja UMF „Carol Davila“) ei registreerinud ühtegi teadet.

Poola puhul on statistiline pilt kõige ilmekam. Enamik küsitletud keskvalitsusasutusi, ministeeriume, ülikoole, eriarstiabi haiglaid ja kohalikke omavalitsusi ei registreerinud uue seaduse jõustumise esimestel kuudel ühtegi nõuetekohast rikkumisteadet. Ainus süsteemne erand on õiguskantsleri büroo, kuhu laekus 2025. aasta esimesel mõõdetaval perioodil ligi 690 juhtumit. Neist vastas uue seaduse rangetele sisulistele nõuetele vaid 32% ehk 223 juhtumit.

Eestis puuduvad riiklikul tasandil koondatud andmed. Olemasolev ülevaade põhineb asutuste endi esitatud aruannetel ning vihjete arv varieerub sõltuvalt organisatsioonist nullist mõnekümneni aastas. Suuremates asutustes kvalifitseerub tõsiseks õigusrikkumiseks, korruptsiooniks, pettuseks või tööalaseks rikkumiseks vaid 10–20% esitatud teadetest.

5.2 Avaliku ja erasektori suundumused

Itaalia ANACi andmed näitavad selget avaliku sektori teadete ülekaalu: 2024. aastal esitati avalikus sektoris 970 ja erasektoris 243 teadet. See suundumus viitab nii avaliku sektori asutuste suuremale kokkupuutele rikkumistega kui ka sealse teavituskanali paremale nähtavusele.

Ka Lätis on avalik sektor selges ülekaalus, ehkki ka mitmes Läti riigi- ja eraettevõttes on loodud hästi toimivad süsteemid. Erasektori teateid on siiski võrdlemisi vähe. Läti riiklikus aruandes märgitakse, et eraettevõtete leige huvi intervjuudel osaleda tuleneb kahest asjast: neil kas puuduvad asutusesisesed vihjekanalid või napib töötajatel teavet selle kohta, kuidas rikkumistest teada anda.

Poola erasektoris domineerivad rahvusvahelised suurettevõtted, mille üleilmsed vastavus- ja eetikaraamistikud loodi juba enne uute seadusjärgsete kanalite sisseseadmist. Poola aruandes nimetatakse neid organisatsioone „lootuse saarteks", mis tänu läänelikule töökultuurile aitavad samm-sammult murda rikkumistest teavitamisega seotud stigmat. Olukord on sarnane ka Rumeenias ja Eestis.

5.3 Teadete tüpoloogia: korruptsioon, ausus ja eetika, tööalased ja inimestevahelised probleemid ning „müra"

Kõigi viie aruande ühine järeldus on see, et vihjekanaleid ei kasutata sugugi alati aususe ja eetikareeglite rikkumiste paljastamiseks. Itaalias tehtud intervjuud näitavad, et teated puudutavad harva korruptsiooni selle kitsas tähenduses. Valdav osa neist käsitleb hoopis töösuhteid, inimestevahelisi konflikte, organisatsioonisiseseid muresid või kanali väärkasutamist isiklikel eesmärkidel. Mõnel pool, eriti suuremates keskvalitsusasutustes, kasutatakse süsteemi ka strateegiliselt: kas distsiplinaarmenetluste ennetamiseks, vastuhakkamiseks või lihtsalt kättemaksuks. Sellist moonutatud praktikat kirjeldati mitmes Itaalia intervjuus.

Lätis on kõige sagedasemad teemad riigihangete rikkumised, huvide konfliktid, ELi toetuste väärkasutamine, kiusamine, tööõiguste rikkumised ning valdkondlikud probleemid tervishoius ja ehituses. Eestis eristavad intervjueeritavad selgelt kolme teadete kategooriat. Esiteks harva esinevad „klassikalised" õigusrikkumised, teiseks valdavalt töö- ja inimsuhetest tulenevad probleemid ning kolmandaks märkimisväärne hulk „müra". Viimase alla kuuluvad tehnilised tõrked, asjassepuutumatud kaebused ja mõnikord isegi teated katkiste lambipirnide kohta. Eesti vastajate hinnangul ei ole tervenisti 80–90% esitatud teadetest seotud tõsiste õigusrikkumistega.

Poolas on valdavaks mustriks see, mida aruandes nimetatakse „mõistete kaoseks". Inimesed ajavad vihjekanalid järjekindlalt segamini tavapäraste kaebuste ja pöördumistega, mida esitatakse haldusmenetluse seadustiku alusel. Tervishoiusektoris aetakse süsteem korduvalt segamini ka ohutuse tagamiseks mõeldud ravimite kõrvaltoimete registriga (RZN). Uuritud asutustes ei esitatud vaadeldaval perioodil füüsiliselt mitte ühtegi seaduse nõuetele vastavat kehtivat teadet. Ministeeriumide töötajad pöördusid koordinaatori poole üksnes selleks, et uue seaduse kohta selgitusi küsida.

Rumeenias on pilt sarnane. Keskvalitsuse tasandil puudutavad teated peamiselt klassikalisi aususe ja eetika valdkondi, nagu riigihanked, huvide konfliktid, avalike ja EL-i vahendite kasutamine ning asutusesisene juhtimine. Kohalikul tasandil käsitlevad teated peamiselt halduslikke möödalaskmisi. Kõige vaiksem on seis akadeemilises maailmas, kus rikkumisteateid peaaegu ei esinegi.

5.4 Menetluse kestus ja tulemused

Kõigis viies riigis peetakse üldjuhul kinni nõudest teavitada isikut vihje kättesaamisest seitsme päeva jooksul. Samuti järgitakse valdavalt kolmekuulist tagasiside andmise tähtaega, kuigi praktikas esineb siin mõlemas suunas erandeid. Mõnes asutuses – eelkõige Itaalia suurlinnades – on menetlus märkimisväärselt kiirem ja kestab mõnikord alla kuu, seda sageli põhjusel, et teated lõpetatakse juba varases etapis ilma põhjalikuma uurimiseta. Läti aruandest nähtub, et sealne keskmine menetlusaeg on ligi 3,5 kuud. Väiksemates Läti asutustes otsustatakse vihje nõuetele vastavus juba kolme-nelja päevaga, samas kui keerukamate juhtumite lahendamine võib võtta üle aasta. Eestis antakse nimeliste teadete puhul tagasisidet tavaliselt 30 päeva kuni kolme kuu jooksul, kuid anonüümsete vihjete puhul seab tagasisidele piirid teavituskanali tehniline võimekus.

5.5 „Vähese kasutamise“ nähtus: kõrvulukustav vaikus ja mõistete kaos

Viie aruande põhjal joonistub välja pilt süsteemist, mis on tehniliselt küll loodud, kuid mida rakendatakse harva täiel määral. Poola aruandes kirjeldatakse seda olukorda väljendiga „kõrvulukustav vaikus“. Kuigi asutusesiseste teavituskanalite kohta statistilised andmed puuduvad, ei tähenda see aruande hinnangul rikkumiste puudumist Poola avalikus elus. Vaikuse põhjuseks on pigem mõistete kaos, vähene teadlikkus õiguslikest võimalustest ning – mis kõige olulisem – hirm võimalike tagajärgede ees.

Rumeenia, Itaalia, Läti ja Eesti kirjeldavad sama nähtust vähem dramaatiliselt: paljud asutused – eriti väiksemad – ei registreeri ühtegi teadet. Kui teateid siiski laekub, ei puuduta suurem osa neist direktiivis silmas peetud aususe ja eetikareeglite rikkumisi. Sellest tulenevalt ei seisne lähiaastate põhiküsimus enam selles, kas riiklikud süsteemid vastavad formaalselt nõuetele, vaid selles, kas suudetakse liikuda pelgalt paberlikust vastavusest süsteemi sisulise toimimiseni.

6. Rikkumisest teavitajate kaitse praktikas

6.1 Konfidentsiaalsus kui kaitse nurgakivi

Kõigi viie riikliku aruande järeldused langevad kokku selles, et praktikas on konfidentsiaalsus peamine ja sageli ainus tõhus kaitsemeede. Tehnilised kaitsemeetmed on riigiti suures osas samad: isikuandmete pseudonümiseerimine, piiratud juurdepääs teadetele ja nendega seotud materjalidele, eraldi registrid, logifailid ehk auditeerimisjäljed, side krüpteerimine ning spetsiaalsed turvaplatvormid, mis võimaldavad kahesuunalist suhtlust koodide abil.

Itaalia ja Eesti aruannetes rõhutatakse spetsiaalsete digitaalsete platvormide rolli juurdepääsu piiramisel. Läti raportis märgitakse, et pärast vihje nõuetekohaseks tunnistamist säilitatakse seda üldisest dokumendihaldussüsteemist lahus; sellisel juhul on juurdepääs vaid määratud kontaktisikutel ja mõnikord ka eetikakomisjoni liikmetel. Rumeenia aruanne kirjeldab tavapärase asutusesisese praktikana eraldi registrite kasutamist, juurdepääsupiiranguid ja andmete pseudonümiseerimist. Poola pilt on aga kõige kirevam: seal leidub sõltuvalt valdkonnast nii tipptasemel digilahendusi kui ka täiesti algelisi süsteeme.

Süsteemi praktilisi valukohti tunnistatakse samuti kõigis viies riigis. Väikestes omavalitsustes, ülikoolide osakondades ja tervishoiuasutustes, kus kollektiiv on püsiv ning inimeste suhtlusvõrgustik tihe, võib vihje sisu – isegi pärast tuvastamist võimaldavate andmete eemaldamist – teavitaja isiku kaudselt paljastada. Eesti aruandes kirjeldatakse selle seose katkemiseks niinimetatud maskeerimisvõtteid, kus laekunud infot kontrollitakse näiliselt tavapärase auditi või juba planeeritud kontrolli raames. Ka Itaalia aruandes tõdetakse, et väiksemates organisatsioonides on teavitaja kaudse tuvastamise oht ametlikest kaitsemeetmetest hoolimata endiselt suur.

6.2 Anonüümsete teadete käsitlemine

Anonüümsete teadete menetlemine on valdkond, kus viie riigi lähenemised erinevad kõige enam – seejuures pole tegu vaid teoreetilise lahknemisega, vaid see mõjutab otseselt süsteemi praktilist kättesaadavust. Läti seadus ei näe ette anonüümsete vihjete esitamist ega menetlemist. Sellest hoolimata võtab korruptsioonivastane amet KNAB väljaspool seda raamistikku anonüümseid teateid vastu, andes esitajale juhtumi jälgimiseks koodi ja parooli. Läti aruandes peetakse ametliku anonüümsuse puudumist selgeks puuduseks. Eriti tugevalt annab see tunda Läti-sarnases väikeses riigis, kus sotsiaalsed ja ametialased suhted on tihedalt põimunud ja kus intervjueeritud eksperdid rõhutasid korduvalt anonüümse teavitamise vajalikkust.

Poola seadused jätavad anonüümsete vihjete menetlemise iga tööandja enda otsustada. Kohalikust aruandest nähtub, et valdav osa avaliku sektori asutusi ja haiglaid keeldub anonüümseid teateid sisuliselt uurimast. Seda põhjendatakse sooviga kaitsta kollektiivi stabiilsust isiklikest konfliktidest ajendatud anonüümsete kaebuste eest.

Keskasutused (õiguskantsler ja ministeeriumid) rakendavad tingimuslikumat lähenemist, menetledes allkirjastamata teateid juhul, kui neid toetavad objektiivsed ja usaldusväärsed tõendid.

Itaalia, Rumeenia ja Eesti õigusraamistikud lubavad anonüümseid teateid esitada, kuid seavad nende menetlemisele kindlad tingimused. Itaalia aruandes tuuakse välja vastuolu anonüümsuse tagamise ja piisava andmemahu nõude vahel: seal uuritakse anonüümseid vihjeid vaid siis, kui need on sisuliselt piisavalt detailsed. Rumeenia süsteem võimaldab ameti ANI kaudu anonüümseid teateid küll esitada, kuid piirab teavitaja kaitset, kuna edasine suhtlus temaga on välistatud. Eestis võetakse anonüümseid vihjeid samuti vastu, kuid nende tegelik menetlemine sõltub sellest, kas teavituskanal võimaldab tehniliselt kahesuunalist suhtlust.

6.3 Kättemaksu ennetamise ja seire meetmed praktikas

Aruannetest joonistub erakordselt ühtne pilt: rikkumisest teavitajate kättemaksu ennetamine ja seire on kaitsesüsteemi kõige nõrgem lüli. Mitte üheski viiest riigist ei ole kasutusel süstemaatilist lähenemist teavitajate tagakiusamise jälgimiseks. Itaalia, Eesti ja Läti aruannetes tuuakse esile, et puuduvad spetsiaalsed üksused, konkreetsed protokollid või süsteemsed meetmed, mis toetaksid rikkumisest teavitajaid pärast teate esitamist. Poola aruandes kirjeldatakse „passiivse seire“ strateegiat: isegi keskvalitsusasutustes tegutsevad õiguskantsleri esindajad tunnistavad, et neil puuduvad asutusesisesed juhtimismeetmed jätkuva surveavaldamisega võitlemiseks – ainus võimalus on sellisest käitumisest ametlikult õiguskaitseasutustele teada anda. Ka Rumeenia aruandes märgitakse, et riigi tasandil puudub ühtne avalik süsteem teavitajate vastu suunatud survemeetmete seireks.

Dokumenteeritud kättemaksujuhtumeid on vähe. Kõigis viies aruandes märkisid intervjueeritavad ja asutused, et nad ei ole kokku puutunud otseste ja selgelt tuvastatavate kättemaksujuhtumitega. Samas rõhutavad kõik viis aruannet, et juhtumite puudumist ei saa tõlgendada nähtuse puudumisena, arvestades rikkumisest teavitamise teadete üldist vähesust, varjatud kättemaksuvormide (tõrjumine, tööülesannete muutmine, koolitusvõimaluste piiramine, maine kahjustamine) dokumenteerimise keerukust ning süstemaatilise järelkontrolli puudumist.

Läti aruandes tuuakse välja eriti kõnekas näide: ühes omavalitsuses teatas vastutav isik, et kõrgemad ametnikud olid korduvalt uurinud, kas teateid on esitatud ja kes on nende taga. See tekitas põhjendatud hirmu, et kui rikkumisest teavitaja isik paljastatakse, võib ta langeda surveavalduste või tagakiusamise ohvriks.

6.4 Toetusmeetmed: õigusabi, psühholoogiline tugi ja kodanikuühiskonna kaasamine

Toetusmeetmed on kõigis riikides veel lapsekingades. Itaalia dekreet sätestab küll spetsiaalsesse registrisse kantud kolmanda sektori organisatsioonide pakutavad toetusmeetmed –

nagu tasuta teave, abi ja nõustamine teavitusmenetluste, kättemaksukaitse, menetlusosaliste õiguste ning õigusabi saamise kohta –, kuid intervjuudest nähtub, et tegelikkuses kasutatakse neid võimalusi vähe. Kui psühholoogilist tuge üldse pakutakse, on see tavaliselt osa töötajate tavapärasest tugiteenuste paketist. Seetõttu kujuneb RPCT-st menetluse vältel sageli rikkumisest teavitaja mitteametlik usaldusisik.

Rumeenias pakub ANI nõustamist, juhendeid ja teabematerjale, mida toetavad riikliku korruptsioonivastase strateegia (SNA) raames koostatud koolitused ja metoodilised abivahendid.

Lätis pakuvad tuge Riiklik Tööinspektsioon (mis nõustab töösuhete ja tööohutuse õiguskaitsevahendite teemal), ametiühingud ning Transparency Internationali kohalik esindus Delna. Peamiseks toetusallikaks on aga endiselt rikkumisest teavitamise eest vastutavad ametnikud ise, kellel on sageli juriidiline haridus.

Eesti aruandest nähtub, et rikkumisest teavitajatele puudub tasuta õigusabi. Selle asemel tuginetakse töötajate üldisele tugisüsteemile, sealhulgas töötervishoiu kaudu kättesaadavale psühholoogilisele toele. Samas rõhutatakse, et juhtumi menetleja roll „usaldusväärse kuulajana“ on eriti emotsionaalselt keerulistes olukordades oluline mitteametlik tugisammas.

Poola olukord on kõige problemaatilisem, sest asutustel on täielik vabadus otsustada, kas pakkuda teavitajatele psühholoogilist või õigusabi. Lisaks on Poola töökohtute süsteem struktuurselt nii ebatõhus, et paberil kättesaadavat kohtulikku kaitset on tegelikkuses väga raske saavutada.

6.5 Kohtulike õiguskaitsevahendite tõhusus

Tõendamiskoormise ümberpööramise põhimõte kehtib küll kõigis viies riigis, kuid selle tõhusus sõltub kohtusüsteemi tegelikust kättesaadavusest. Poola aruandes tõstetakse see probleem eriti teravalt esile: kuigi seaduse järgi peab oma süütust tõendama tööandja, võib töövaidluse läbimine kõigis kohtuastmetes võtta kolm kuni viis aastat. Vallandatud ja musta nimekirja sattunud teavitaja jääb selleks ajaks ilma sissetulekuta ning selline olukord “halvab tegelikkuses tõhusalt ja halastamatult igasuguse julguse isegi kõige ilmsematest rikkumistest teada anda”.

Riikliku Tööinspektsiooni andmed kinnitavad ühiskonnas levinud pelgust kohtute ees: kuigi töötajad esitavad igal aastal ligi 50 000 kaebust, puudutab neist vaid kümmekond vilepuhujate tagakiusamist ning uurimise tulemusel leidis neistki täielikku kinnitust vaid üksainus juhtum.

Ülejäänud neljas aruandes kohtute formaalsele tööle etteheiteid ei tehta, kuid Itaalia ja Läti ülevaadetest nähtub, et küsitletud kahtlesid kaitsemehhanismide tegelikus tõhususes. Eesti ja Rumeenia aruannetes tuuakse aga esile, et kuna otsused sõltuvad paljuski menetlejate heast tahtest, ei taga tulemuslikku kaitset mitte ühtne ja toimiv süsteem, vaid pigem ametnike isiklik tähelepanelikkus.

7. Läbivad probleemid ja tugevused

7.1 Kultuurilised tõkked ja „pealekaebaja“ stigma

Viie aruande põhjal on kõige läbivamaks tõkkeks kultuurilised tegurid. Poola ülevaates pühendatakse kõige pikem osa „nähtamatule ajaloolis-sotsioloogilisele vaikimiskultuurile“, mille tõttu seostatakse ausat rikkumisest teavitajat „pealekaebaja“, „nuhi“ või isegi reeturiga. Selle stigma juured ulatuvad 123 aasta pikkusesse võõrvõimu aega ja 1945. aasta järgsetesse aastakümnetesse kommunistliku autoritaarse režiimi tingimustes. Seda eelarvamust süvendatakse tänapäevalgi uute töötajate sisseelamiskoolitustel tehtavate pilkavate märkustega. Aruandes tuuakse esile ka selge põlvkondade vahe: nooremad töötajad suhtuvad rikkumisest teavitamisse sageli pragmaatiliselt ja emotsioonideta ning eelistavad pikale ja vaevalisele menetlusele hoopis töölt lahkumist. Vanemaid põlvkondi kammitsevad aga majanduslikud kaalutlused ja hirm tagakiusamise ees.

Eesti aruandes kirjeldatakse sarnast mustrit: rikkumisest teavitamist seostatakse ajaloolistel põhjustel ikka veel negatiivse pealekaebamisega. See suhtumine püsib eeskätt vanemate põlvkondade seas ja teatud asutustes, ehkki nooremad töötajad peavad seda üha enam töökultuuri loomulikuks osaks.

Läti ülevaates rõhutatakse, et paljudes organisatsioonides on teavitamisega seotud stigma ja eelarvamused sügavalt juurdunud. Seetõttu tuleb murda väärarusaam, justkui märgiks teavitamine ebalojaalsust, ning hakata nägema selles vastutustundlikku sammu, mis toetab organisatsiooni arengut.

Itaalia aruandest nähtub lisaks, et ametlike teavituskanalite asemel eelistatakse sageli mitteametlikke või hierarhilisi teid, näiteks pöördumist vahetu juhi või personaliosakonna poole. See võib küll näidata usaldust traditsiooniliste asutusesiseste menetluste vastu, kuid muudab teavituste jälgimise ja ühtse praktika kujundamise keeruliseks.

Rumeenia ülevaates tuuakse esile vähest usaldust kaitsemehhanismide vastu ja tõika, et reegleid täidetakse vaid näiliselt – mõlemad tegurid pärsivad märgatavalt süsteemi kasutamist.

Samas viitavad aruanded kaudselt laiemale lahendamata probleemile Euroopa vilepuhumise regulatsioonis. Kuigi ükski analüüsitud süsteem ei paku rahalisi preemiaid – erinevalt näiteks anglosaksi õigusruumist –, oleks selliste toetuste sisseseadmine kultuuriliselt vastuvõetamatu. Nimelt süvendaks see omakorda väärarusaama, et teavitajad tegutsevad omakasu või ebalojaalsuse ajendil, mitte aga avalikes huvides.

7.2 Usaldus, institutsionaalne mälu ja üleminekuaja pärand

Autoritaarse riigikorra ja üleminekuaja pärand avaldab institutsioonidele pikaajalist mõju – Poola puhul viidatakse sellele otse, kuid varjatumalt ilmneb see ka Rumeenias ja mõlemas Balti riigis. Poolas pärsib umbusk asutuste IT-osakondade vastu tehnoloogilist arengut, sundides inimesi pöörduma tagasi paberikandjal analoogkanalite juurde.

Väikestes kogukondades muudab aga karm tegelikkus – kus kõik tunnevad kõiki – seadusega lubatud anonüümsuse pelgalt tühjaks lubaduseks. Ühe Poola küsitletu sõnul on anonüümsuse tagamine sellistes kohtades „juriidiline fiktsioon ja kättesaamatu unistus".

Aruannetest nähtub laiemalt, et väikestes ja tihedalt põimunud kogukondades ulatuvad vilepuhuja isiku paljastamise tagajärjed töökohast märksa kaugemale. See võib tuua kaasa pikaajalise tööturult tõrjumise ja sotsiaalse isolatsiooni, mis ei mõjuta mitte ainult teavitajat ennast, vaid ka tema perekonda. Rumeenia ülevaates märgitakse, et kuigi seire põhineb riiklikul korruptsioonivastasel strateegial, täidetakse reegleid praktikas vaid näiliselt ning tegelikku mõju neil pole. Lätis tõid küsitletud esile, et väikestes asutustes on töötajate usaldust võita äärmiselt keeruline, sest vihje sisu võib reeta selle andja. Itaalia aruanne lisab siia organisatsioonilise vaate: mittetulundusühingutes ja väikevaldades tekitab olukord, kus mitu ülesannet koondub üheainsa ametniku (peasekretäri või korruptsiooniennetuse juhi) kätte, struktuurse riski, et teavitaja isik selgub nagunii kaudsete vihjete kaudu.

Paljudel juhtudel ei kujunda avalikkuse hoiakuid mitte ainult töökultuur, vaid ka meediakajastus. Kui meedias saavad laia kõlapinda kättemaksujuhtumid, distsiplinaarkaristused või asutusesisesed konfliktid, võib see tahtmatult süvendada umbusku kaitsemehhanismide vastu ja peletada potentsiaalseid teavitajaid eemale.

7.3 Rakenduslõhe: formaalsest vastavusest tõhusa kasutamiseni

Lühidalt kokku võttes haigutab kõigis riikides kuristik seaduse täitmise ja süsteemi tegeliku toimimise vahel. Kuigi kõik viis riiki on direktiivi nõuetekohaselt üle võtnud ja vajalikud süsteemid loonud, seisavad nad silmitsi täpselt samade praktiliste muredega. Nendeks on vähene ja ebaühtlane vihjete arv, asjaolu, et sisuliste eetika- ja seaduserikkumiste asemel kurdetakse pigem töökeskkonna ja isikutevaheliste suhete üle, põhjendatud juhtumite peaaegu täielik puudumine, puudulik tugi teavitajatele, tagakiusamise nõrk seire ning kodanikuühiskonna vähene kaasatus.

Rakenduslõhe paberil oleva ja tegeliku elu vahel on kõige sügavam süsteemiga alles hiljuti liitunud Poolas ja Eestis. Samas püsib probleem ka Rumeenias, kus õigusraamistik kehtib juba 2022. aastast, ning on märgatav ka Itaalias ja Lätis, kus reeglid on kõige kauem paigas olnud. See tõestab, et süsteemi käivitumine ei sõltu niivõrd ajast, kuivõrd just sügavamatest struktuursetest ja kultuurilistest teguritest, mida ainuüksi seadustega muuta ei saa.

7.4 Kujunevad head tavad

Sellele vaatamata tuuakse viies aruandes esile ka mitmeid edulugusid ja tõhusaid lahendusi, mida tasuks eeskujuks tuua ja laiemalt levitada. Näiteks Itaalias aitab avatud lähtekoodiga digiplatvormi (GlobaLeaks) kasutamine siduda teavitussüsteemi üldise riskiennetusega. Selle saavutamiseks on vihjeandmine põimitud otse laiematesse vastavuskontrolli süsteemidesse: erasektoris seadusandliku dekreedi (nr 231/2001) alusel loodud juhtimismudelitesse ning avalikus sektoris asutuste ühtsetesse tegevuskavadesse (PIAO).

Lätis peetakse parimateks praktikateks vihjetega tegelevate ametnike ringi piiramist, teavitaja range anonüümsuse tagamist ning nelja silma põhimõtte rakendamist. Samuti aitavad süsteemi tõhustada keskse statistika ja iga-aastaste ülevaadete koostamine ning eri valdkondade ekspertide kaasamine eetikakomisjonidesse.

Eestis on kõige tulemuslikumate lahendustena esile tõstetud uurimiste maskeerimist tavapäraste auditite raames, anonüümset kahepoolset suhtlust võimaldavate turvaliste platvormide kasutamist ning juhtkonna selget ja väärtuspõhist sõnumit.

Poolas tuuakse vaatamata üldiselt keerulisele olukorrale esile väikevaldades kasutatav kaheastmeline kontrollisüsteem. Selle puhul kontrollib usaldusväärne personalitöötaja esmalt vihjeandja töösuhet, ilma et ta teate sisuga tutvuks, ning sisulise poole menetleb seejärel sõltumatu siseaudiitor juba täielikult anonümiseeritud materjalide põhjal. Heade näidetena nimetatakse veel kliinilistes haiglates kasutatavat hübriidset liigitussüsteemi, korrapäraseid meeldetuletusi siseveebis ning rahvusvaheliste ettevõtete rolli – viimased aitavad teavitamisega seotud stigmat järk-järgult vähendada, juurutades läänelikku töökultuuri ja vastavuskontrolli.

Rumeenia aruandes rõhutatakse, et süsteemi toimimisele aitab kaasa mitme teguri koosmõju: selged ja avalikud kirjalikud menetlusreeglid, mitmekülgsed teavituskanalid, vastutavate isikute täpne määramine ning riikliku usaldusväärsusagentuuri (ANI) keskne koordineeriv roll.

8. Võrdlev süntees

8.1 Peamised ühisjooned viie riigi vahel

Analüüsi põhjal joonistub välja viis peamist ühisjoont:

Esiteks on direktiivi (2019/1937) nõuded kõigis viies riigis paberil tugevalt kanda kinnitanud. Kõik õigusraamistikud sätestavad selgelt kohaldamisala, teavituskanalid, menetlustähtajad, konfidentsiaalsuse tagamise, kättemaksu keelu ja tõendamiskoormise ümberpööramise.
Teiseks on kõigile riikidele ühine see, et seadus ei toimi praktikas nii nagu mõeldud. Vihjeid esitatakse vähe, sisuliste eetika- ja seaduserikkumiste asemel kurdetakse muude olmeprobleemide üle, põhjendatud juhtumeid peaaegu polegi ning teavitajate tagakiusamist ei seirata piisavalt.
Kolmandaks tugineb kogu kaitsesüsteem praktikas peaaegu täielikult konfidentsiaalsusele, samal ajal kui süsteemsed tugimeetmed ja kätemaksu ennetamine on lapsekingades.
Neljandaks on kõige järjekindlamaks takistuseks kultuurilised tõkked. Poolas, Eestis ja Rumeenias püsib tugev pealekaebaja stigma, samas kui Itaalias ja Lätis annavad tooni organisatsiooniline suletus ning kalduvus eelistada mitteametlikke kanaleid.
Viiendaks on kodanikuühiskond ja ametiühingud kõigis viies süsteemis tagaplaanile jäänud. Väikesteks eranditeks on siin vaid Itaalia kolmanda sektori registriga ja Läti korruptsioonivastase ühinguga Delna.

8.2 Peamised erinevused ja riigipõhised eripärad

Esile tõuseb kolm olulist erinevust:

Esiteks on asutusevälise järelevalve korraldus riigiti täiesti erinev. Itaalias (ANAC) ja Rumeenias (ANI) on järelevalve koondatud ühe tugeva keskasutuse ümber. Lätis anti need ülesanded hiljuti korruptsioonitõrje büroole (KNAB). Poolas jaguneb pädevus õiguskantsleri ja valdkondlike inspektsioonide vahel, Eestis on aga süsteem selgelt killustunud ja hajutatud.
Teiseks erineb riigiti suhtumine anonüümsetesse vihjetesse. Lätis ei tohi rikkumisest teavitamise seaduse järgi anonüümseid kaebusi menetleda, kuigi KNAB pakub sellest raamistikust eraldi võimalust anonüümsete vihjete saatmiseks. Poolas sõltub anonüümsete teadete vastuvõtmine tööandja heast tahtest ja praktikas seda pigem ei soosita. Seevastu Itaalias, Rumeenias ja Eestis on anonüümsed teated teatud tingimustel lubatud.
Kolmandaks erineb seaduse sisuline kohaldamisala. Itaalias, Rumeenias, Lätis ja Poolas on see lai, kuigi Poolas on kohustuslikust loetelust sõnaselgelt välja jäetud tööõiguse rikkumised. Eestis on aga seaduse haare teadlikult kitsas ja piirdub üksnes Euroopa Liidu õiguse rikkumistega.

Lisaks on igal riigil vähemalt üks selgelt eristuv eripära:

Itaalia tugevuseks on kõige põhjalikumalt välja arendatud keskasutus (ANAC) ja digiplatvormide laialdane kasutus, kuigi praktikas eelistatakse seal valdavalt just asutusesiseseid teavituskanaleid.
Rumeenias valitseb suur vastuolu: riigis on loodud tugev ja ametimeti (ANI) keskne asutusevälise teavitamise süsteem, kuid kohalikul ja akadeemilisel tasandil ei kasuta seda peaaegu keegi.
Läti süsteem on vaadeldud riikidest kõige pikema ajalooga. Seal ei võeta anonüümseid vihjeid üldse töösse ning 2026. aastal koondati kogu süsteemi juhtimine korruptsioonitõrje büroole (KNAB).
Poolas on lõhe seaduse ja tegelikkuse vahel kõige karjuvam. Asutusesisestes kanalites valitseb „kõrvulukustav vaikus“, konfidentsiaalsuse tagamisel on usaldamatuse tõttu toimunud taandumine paberile ja ümbrikutele ning süsteemseteks muredeks on töökohtute ebatõhusus ja aeglus.
Eesti mudel on viisikust kõige hajutatum ning ainus, kus seaduse haare on sõnaselgelt piiratud vaid Euroopa Liidu õiguse rikkumistega.

8.3 Riikide lühiülevaated

Itaalia

Õiguslik alus ja ülesehitus: Itaalia võttis direktiivi terviklikult üle seadusandliku dekreediga nr 24/2023, mis asendas senised killustatud regulatsioonid. Süsteem eelistab selgelt asutusesiseste kanalite kasutamist, kuid riiklikku asutusevälist kanalit haldab ning järelevalvet ja karistusi viib ellu riiklik korruptsioonitõrjeamet (ANAC).
Tehnilised lahendused: Teavituskanalid on valdavalt digitaalsed ja põhinevad suures osas avatud lähtekoodiga GlobaLeaks tarkvaral.
Kaitsemehhanismid: Süsteemi tuumaks on range konfidentsiaalsus, kättemaksu laiaulatuslik keeld ning tõendamiskoormise ümberpööramise põhimõte.
Peamised probleemsed kohad: Tõsisteks muredeks on vihjete vähesus, asjaolu, et sisuliste rikkumiste asemel kurdetakse pigem töökeskkonna ja isikutevaheliste suhete üle, põhjendatud juhtumite peaaegu täielik puudumine ning puudulik tugi teavitajatele ja tagakiusamise nõrk seire.
Tugevused: Süsteemi suurimaks eeliseks on teavitamise sidumine üldise riskiennetusega – vihjeandmine on põimitud otse ettevõtete juhtimismudelitesse (dekreet nr 231/2001) ja avaliku sektori asutuste ühtsetesse tegevuskavadesse (PIAO).

Rumeenia

Õiguslik alus ja ülesehitus: Rumeenia võttis direktiivi terviklikult üle seadusega nr 361/2022. Enne seda kehtis riigis osaline õigusraamistik (seadus nr 571/2004), mis piirdus üksnes avaliku sektoriga. Praegune süsteem tugineb tugevale keskasutusele ehk riiklikule usaldusväärsusagentuurile (ANI) ning on tihedalt seotud riikliku korruptsioonivastase strateegiaga.
Statistika ja vihjete jagunemine: Vihjete arv on riigis äärmiselt väike: 2023. aastal esitati vaid 47 ja 2024. aastal 99 asutusevälist teadet. Lisaks jagunevad need asutuste vahel väga ebaühtlaselt. Paljud maakonnavolikogud, suured linnavalitsused (nt Cluj-Napoca ja Oradea) ning ülikoolid (sh Babeș-Bolyai, UMF Iași, UMF „Carol Davila“) ei registreerinud ühtegi teadet. Samas mõnes üksikus kohas, näiteks keskkonnaministeeriumis või Timișoara linnavalitsuses, on teadete arv silmapaistvalt suur.
Kaitsemehhanismid ja tegelikkus: Kuigi seadus pakub paberil tugevaid tagatisi, on selle praktiline kasu tagasihoidlik, seda eriti kohalike omavalitsuste ja kõrgkoolide tasandil.
Peamine väljakutse: Rumeenia suurimaks ülesandeks on murda läbi näilisest seaduse täitmisest ning panna loodud süsteemid päriselus tulemuslikult tööle.

Eesti

Õiguslik alus ja ülesehitus: Eestis jõustus tööalasest Euroopa Liidu õiguse rikkumistest teavitaja kaitse seadus 1. septembril 2024. Kuigi seaduse haare on inimeste mõttes lai, on selle sisuline kohaldamisala teadlikult kitsas ja piirdub vaid EL-i õiguse rikkumistega. See jätab paljud puhtalt riigisisesed mured seadusega tagatud kaitseta. Süsteem on selgelt killustunud ja hajutatud ning riigis puudub üks keskne järelevalveasutus.

Kanalite haldamine ja tehnilised lahendused: Asutusesiseseid teavituskanaleid haldab peamiselt siseaudit. Kaitsesüsteemi tuumaks on range konfidentsiaalsus, mida suuremates organisatsioonides toetavad turvalised välised platvormid, võimaldades anonüümset kahepoolset suhtlust.
Teadete iseloom ja kultuuriline taust: Esitatavates teadetes domineerivad töökeskkonna ja isikutevahelised mured, sisulisi eetika- või seaduserikkumisi esineb aga harva. Lisaks püsib ühiskonnas – eriti vanemate põlvkondade seas – ajalooline ja negatiivne pealekaebaja stigma.
Hetkeseis ja tulevikuväljavaated: Kuna süsteem loodi alles hiljuti, ei ole see veel lõpuni välja kujunenud. Süsteemi tegelikuks käivitumiseks on vaja selgemaid riiklikke suuniseid, seaduse kohaldamisala laiendamist ning tõhusamaid tugimeetmeid teavitajatele.

Läti

Õiguslik alus ja ülesehitus: Läti esimese vilepuhumise seaduse juured ulatuvad juba 2018. aastasse. See asendati 2022. aasta seadusega, mida täiendati viimati 1. märtsil 2026. Tegemist on viisiku kõige pikema ajalooga õigusraamistikuga, mille haare on üks Euroopa Liidu laialdasemaid.
2026. aasta uuendused: Viimaste seadusemuudatustega viidi riiklik kontaktpunkt üle korruptsioonitõrje büroole (KNAB). Samuti laiendati kaitset kaasaaitajatele ja teavitajat toetavatele juriidilistele isikutele ning kehtestati eraldi vastutus teabe ebaseadusliku avalikustamise eest.
Kanalid ja anonüümsus: Läti süsteemis eelistatakse kindlalt asutusesiseseid kanaleid (eriti spetsiaalseid e-posti aadresse) ja asutuseväline teavitamine on tagaplaanil. Kõige eristuvama joonena ei võeta vilepuhumise seaduse alusel anonüümseid kaebusi üldse vastu, kuigi KNAB pakub oma süsteemis eraldi võimalust anonüümsete vihjete saatmiseks.
Statistika ja kodanikuühiskond: Vihjete arv on stabiilne, püsides umbes 386–409 teate vahel aastas, millest ligikaudu kolmandik leiab kinnitust. Sarnaselt teistele riikidele domineerivad ka Lätis personali- ja hankeküsimused. Märkimisväärne on aga kodanikuühiskonna roll: korruptsioonivastane ühing Delna toetab teavitajaid palju nähtavamalt kui vabaühendused teistes analüüsitud riikides.

Poola

Õiguslik alus ja ülesehitus: Poola võttis vastava seaduse vastu 14. juunil 2024, ligi kolmeaastase hilinemisega ja Euroopa Liidu rahalise surve all. Riiklik aruanne kirjeldab seda raamistikku kui ülemäära tehnokraatlikku. Keskseks asutuseväliseks järelevalveorganiks on õiguskantsleri (ombudsmani) büroo, mis sai esimesel mõõdetaval perioodil ligi 690 juhtumit, millest umbes kolmandik (32%) leidis sisulist kinnitust.
Tegelik toimimine ja „kõrvulukustav vaikus“: 2025. aasta andmed paljastavad süsteemi tegelikus toimimises kõrvulukustava vaikuse – valdav osa uuritud asutustest ei registreerinud selle aja jooksul mitte ühtegi vormikohast asutusesisest vihjet.

Tehnoloogiline tagasiminek ja anonüümsus: Usaldamatuse tõttu on avalikus sektoris, kohalikes omavalitsustes ja kõrgkoolides toimunud omalaadne tehnoloogiline taandumine paberile ja ümbrikutele. Turvaliste digilahenduste asemel lukustatakse paberdokumente füüsilistesse seifidesse ning kasutatakse suletud topeltümbrike süsteeme. Lisaks keeldub enamik avaliku sektori asutusi anonüümseid kaebusi üldse vastu võtmast.
Struktuursed ja kultuurilised tõkked: Töökohtute ebatõhusus ja menetluste venimine õõnestavad tõendamiskoormise ümberpööramise põhimõtet, jättes töötajad kaitseta. Kõigele lisaks valitseb ühiskonnas sügavalt juurdunud kultuuriline stigma, mis samastab vilepuhujad „pealekaebajate" või nuhkidega. Aruanne hoiatab, et ilma süsteemsete muudatusteta ähvardab seadust jäämine pelgalt tühjaks sõnaks paberil.

9. Poliitikasoovitused

Allolevad soovitused on jaotatud sihtrühmade kaupa. Need põhinevad viie riigi aruannete koondjäreldustel ja on mõeldud selleks, et kergendada paberil olevate seaduste tegelikku ellurakendamist ning muuta süsteemid päriselus toimivaks.

9.1 Euroopa Liidu institutsioonidele

Esiteks peaks Euroopa Komisjon kaaluma täiendavate suuniste väljatöötamist usaldusväärsete anonüümsete teadete sisulise menetlemise kohta. See aitaks vähendada riikide vahel haigutavaid kääre, mis ulatuvad anonüümsete kaebuste täielikust keelamisest Lätis kuni tööandja suvaõiguseni Poolas. **Teiseks** peaks direktiivi ülevõtmise seire liikuma pelgalt paberil oleva juriidilise vastavuse kontrollimiselt tegeliku elu ja praktiliste tulemuste jälgimisele. Hinnata tuleks reaalsete näitajate põhjal, nagu esitatud vihjete koguarv, põhjendatud juhtumite osakaal, vastamiseks kuluv aeg, registreeritud tagakiusamisjuhtumid ja kohtulahendite tulemused. **Kolmandaks** peaks komisjon toetama riiklike keskasutuste tihedamat koostööd. See hõlmab Itaalia ANAC-i, Rumeenia ANI, Läti KNAB-i, Poola õiguskantsleri ning Eesti Justiitsministeeriumi ja teiste valdkondlike asutuste vahelisi ametnike lähetusi, ühiskoolitusi ja anonümiseeritud juhtumianalüüside jagamist. **Neljandaks** tuleks Euroopa Liidu toetustest rahastada teavituskampaaniaid vilepuhujate stigma vähendamiseks ühiskonnas ning toetada turvaliste avatud lähtekoodiga platvormide kasutuselevõttu Itaalia eduloo (GlobaLeaks) eeskujul.

9.2 Liikmesriikidele

Esiteks peaksid liikmesriigid täpsustama anonüümsete teadete õiguslikku staatust. Ideaaljuhul tuleks seadusega nõuda, et usaldusväärseid ja tõenditega toetatud anonüümseid vihjeid menetletaks sisuliselt, võttes eeskujuks Poola riiklikus aruandes esitatud soovituse. **Teiseks** peaksid kitsa seadusehaardega liikmesriigid, eelkõige Eesti, kaaluma kaitse laiendamist peamistele riigisisestele probleemidele. Teavitajate kaitse peaks laienema ka sellistele juhtumitele nagu vargused, pettused, huvide konfliktid väljaspool Euroopa Liidu õiguse kohaldamisala ning töökius ja vägivald töökohal. **Kolmandaks** peaksid liikmesriigid määrama ühe keskse infopunkti, kus on selgelt ja hõlpsasti leitaval kujul esitatud kõigi asutuseväliste teavituskanalite andmed. Sellise keskse teabepunkti loomine on eriti karjuv vajadus just Eestis. **Neljandaks** peaksid liikmesriigid investeerima töötajate kättemaksu ennetamise seiresse. Selleks tuleks luua keskseid või valdkondlikke üksusi, panna järelevalveasutustele kohustus juhtumite saatust hiljem kontrollida ning koostada ühtseid iga-aastaseid koondaruandeid. **Viiendaks** peaksid liikmesriigid kaaluma teavitajatele tasuta õigusabi ja süsteemse psühholoogilise toe pakkumist. Praegu on selline abi paberil kättesaadav vaid mõnes üksikus riigis (Itaalias ja osaliselt Lätis), samas kui mujal see puudub üldse või sõltub täielikult asutuse võimalustest.

Poola peaks kaaluma 2024. aasta juunis vastu võetud seaduse muutmist, et (i) nõuda usaldusväärsete anonüümsete vihjete sisulist menetlemist, (ii) lisada kohustuslikku loetellu laiemalt määratletud tööõiguse rikkumised, (iii) käivitada riiklikult toetatud teavituskampaania vilepuhumise tutvustamiseks ja sellega seotud

stigma vähendamiseks ning (iv) reformida töökohtute menetlusi, et lühendada töötajate vaenamisega seotud kohtuasjade keskmist lahendamisaega.

Rumeenia peaks kiirendama riikliku koondaruandluse süsteemi väljatöötamist ning investeerima kohalike omavalitsuste ja kõrgkoolide haldussuutlikkuse tõstmisesse.

Itaalia peaks tugevdama teavitajatele mõeldud tugimeetmeid ning arendama välja süsteemse kättemaksumeetmete seire, mis ulatuks pelgalt konfidentsiaalsuse tagamisest märksa kaugemale.

Läti peaks riigi väiksust ja väikeste kogukondade tihedaid seoseid arvestades kaaluma anonüümsete vihjete keelust loobumist, kuna sellises keskkonnas on teavitaja anonüümsust muul viisil äärmiselt raske tagada.

Eesti peaks määrama ühe keskse järelevalveasutuse, laiendama seaduse haaret peamistele riigisisestele probleemidele ning sätestama selged õigused esialgsele õiguskaitsele ja täielikule kahjutasule.

9.3 Kohustatud üksustele (avalikule haldusele ja tööandjatele)

Esiteks peaksid kohustatud üksused vormistama kirjalikud menetlusreeglid ka väiksemates organisatsioonides ning tagama nende avaliku kättesaadavuse ja selge eristamise tavapärastest halduskaebustest. **Teiseks** peaksid nad investeerima kõigi töötajate koolitamisse ja teadlikkuse tõstmisesse, pöörates erilist tähelepanu sellele, kuidas teha vahet sisulistel rikkumisteadetel ning tavapärastel personalimuredel või kaebustel. **Kolmandaks** peaksid nad määrama vihjetega tegelema vähemalt kaks vastutavat isikut (nelja silma põhimõtet tuuakse eduloona esile just Läti ja Eesti aruannetes) ning vältima mitme tundliku ülesande koondamist üheainsa ametniku kätte. **Neljandaks** peaksid nad organisatsiooni suurust arvestades võtma kasutusele turvalised platvormid, mis võimaldavad anonüümset kahepoolset suhtlust, eelistatavalt auditeeritud avatud lähtekoodiga tarkvara baasil. **Viiendaks** peaksid nad töötama välja selged reeglid anonüümsete vihjete käsitlemiseks, tagades vähemalt usaldusväärsete ja tõenditega toetatud teadete sisulise uurimise. **Kuuendaks** peaksid nad võtma aktiivse vastutuse teavitajatele kättemaksu ennetamise eest, korraldades pärast menetluse lõppu teate esitajaga korrapäraseid järelkontakte, et veenduda tema turvalisuses.

9.4 Kodanikuühiskonnale ja teistele toetavatele osalistele

Kodanikuühiskonna organisatsioonid ja ametiühingud on kõigi viie riigi teavitussüsteemides praegu tagaplaanil, mis annab neile võimaluse võtta senisest palju aktiivsem roll.

Esiteks peaksid nad laiendama tasuta õigusabi ja psühholoogilise toe pakkumist, võttes eeskujuks Transparency International Läti haru (Delna) mudeli ja Itaalias loodud kolmanda sektori organisatsioonide registri. **Teiseks** peaksid nad korraldama huvikaitsekampaaniaid pealekaebaja stigma vähendamiseks, seda eriti riikides, kus autoritaarse korra pärand on tugevam (Poolas, Rumeenias ja Eestis).

Kolmandaks peaksid nad süstemaatiliselt koguma ja avaldama anonümiseeritud juhtumianalüüse ja statistikat, aidates sellega täita lünki riigiasutuste esitatavates koondandmetes. **Neljandaks** peaksid nad kaasama riiklikke järelevalveasutusi korrapärastesse aruteludesse ja koostöösse, mis ühendaks endas Saksamaa valdkondlike sisearutelude traditsiooni, Prantsusmaa vahendaja (Médiateur) süsteemi ning anglosaksi õigusruumi tava anda suuniseid just anonümiseeritud juhtumite põhjal. **Viiendaks** peaksid nad Euroopa Liidu tasandil seisma selle eest, et komisjon kaasaks direktiivi seiresse süsteemselt ka tegelikku elu peegeldavad praktilised näitajad.

10. Kokkuvõte

Viis aastat pärast direktiivi (EL) 2019/1937 jõustumist on kõigis viies analüüsitud liikmesriigis teavitussüsteemid paberil ja seaduse silmis nõuetekohaselt paika saanud. Itaalia, Rumeenia, Läti, Eesti ja Poola on direktiivi reeglid formaalselt üle võtnud. Igas riigis on loodud asutusesisesed ja -välised teavituskanalid, määratud vastutavad isikud ja järelevalveasutused, sätestatud kohustus teatada vihje kättesaamisest seitsme päeva jooksul ning anda sisulist tagasisidet kolme kuu jooksul. Samuti on neis kõigis keelatud igasugune kättemaks teavitajatele ning kehtestatud tõendamiskoormise ümberpööramise põhimõte. Riikidevahelised erinevused – nagu anonüümsete kaebuste keelamine Lätis, kitsas seadusehaare Eestis, tsentraliseeritud asutuse mudel Itaalias ja Rumeenias ning tehnoloogiline taandareng Poolas – jäävad raamistikku, mis täidab Euroopa Liidu miinimumstandardeid ja mõnel juhul isegi ületab neid.

Pilt muutub aga täielikult, kui vaadata süsteemide tegelikku toimimist. Kõik viis aruannet jõuavad üheselt samale järeldusele: paberil loodud reeglite ja nende tegeliku ellurakendamise vahel haigutab sügav kuristik. Vihjeid esitatakse vähe ja need jagunevad asutuste vahel äärmiselt ebaühtlaselt. Samuti kurdetakse sisuliste eetika- ja seaduserikkumiste asemel pigem töökeskkonna ja isikutevaheliste suhete üle ning põhjendatud juhtumeid peaaegu polegi. Teavitajate tagakiusamist ei seirata piisavalt, tugimeetmed on lapsekingades ning kõige läbivamaks tõkkeks on kultuurilised tegurid – autoritaarse korra pärandiga riikides püsib tugev pealekaebaja stigma, teistes aga eelistatakse mitteametlikke ja hierarhilisi kanaleid. See lõhe tegelikkuse ja paberil oleva vahel on küll suurem riikides, kus süsteem on alles uus (Poolas ja Eestis), kuid probleem püsib ka pikema kogemusega riikides (Itaalias, Lätis ja Rumeenias). See tõestab, et aeg üksi seda kuristikku ei täida.

Selle lõhe kaotamine eeldab seega teadlikku ja sihipärast tööd kõigil neljal tasandil: **EL-i institutsioonid** peavad kujundama ühtseid standardeid ja jälgima nende tegelikku toimimist; **liikmesriigid** peavad ajakohastama oma seadusi ning investeerima teavitustöösse, koolitustesse ja tugimeetmetesse; **asutused ja ettevõtted** peavad panema paika selged menetlusreeglid ning muutma vihjeandmise oma töökultuuri loomulikuks osaks; **kodanikuühiskond ja ametiühingud** peavad võtma senisest palju tugevama rolli teavitajate toetamisel ja nende huvide kaitsmisel.

Viie aruande koondjäreldus – et seadused on küll vajalikud, kuid neist üksi ei piisa – peegeldab Euroopa Liidu poliitika elluviimisel ammu tuntud tõde. Vilepuhumise süsteemi olemus teeb aga paberil oleva ja tegeliku elu vahelise lõhe eriti valusaks, sest kogu see süsteem püsib püsti vaid üksikisikute julgusel ja usaldusel. Ilma selle usalduseta ei suuda ükski menetlusreegel – ükskõik kui põhjalikult see ka läbi mõeldud poleks – täita direktiiviga antud lubadust.

Lisa 1 — Õigusraamistike võrdlustabel

Aspekt	Itaalia	Rumeenia	Eesti	Läti	Poola
Direktiivi ülevõtmiseks vastu võetud õigusakt	Seadusandlik dekreet nr 24/2023	Seadus 361/2022	Tööalasest Euroopa Liidu õiguse rikkumisest teavitaja kaitse seadus (1 Sep 2024)	Rikkumisest teavitamise seadus (2018, 2022; muudetud 2026)	14. juuni 2024. aasta rikkumisest teavitajate kaitse seadus
Varasemad õigusaktid	Seadusandliku dekreedi nr 165/2001 artikkel 54-bis; seadus nr 190/2012; seadus nr 179/2017	Seadus nr 571/2004 (üksnes avalik sektor)	Eraldi õigusraamistik puudus	Esimene rikkumisest teavitamise seadus võeti vastu 2018. aastal (enne direktiivi)	Eraldi õigusraamistik puudus; direktiiv võeti üle kolm aastat hilinemisega
Sisuline kohaldamisala	Lai: avalikku huvi kahjustavad haldus-, raamatupidamis-, tsiviil- ja süüteod	Lai: hõlmab distsiplinaarrikkumisi, väärtegusid ja kuritegusid	Piiratud ELi õiguse rikkumistega; paljud riigisisesed probleemid on välja jäetud	ELi üks laiemaid: 23 erinevat valdkonda (piiranguteta)	17 valdkonda; tööõigus ei kuulu kohustuslikku loetellu
Keskne asutuseväline pädev asutus	ANAC – järelevalve- ja sanktsioonipädevusega asutuseväliste teadete vastuvõtja	ANI (Riiklik Läbipaistvuse Amet)	Detsentraliseeritud (valdkonnapõhine); Justiits- ja Digiministeerium koordineerib	KNAB (alates 2026. a märtsist; varem Riigikantselei)	Õiguskantsler + valdkondlikud ministeeriumid ja inspektsioonid
Teavituskanalite hierarhia	Eelistatakse asutusesisest kanalit; asutuseväline kanal üksnes teatud tingimustel	Vaba valik (direktiivi lähtekoht)	Vaba valik (direktiivi lähtekoht)	Vaba valik; praktikas eelistatakse asutusesisest kanalit	Vaba valik; klassikaline kolmeastmeline süsteem
Anonüümsed teavitused	Võetakse vastu ja menetletakse, kui teade on sisuline	Võetakse vastu; järeltegevus on piiratud	Võetakse vastu; menetlemine sõltub tehnilisest suutlikkusest	Rikkumisest teavitamise seaduse alusel ei võeta vastu (KNAB võtab vastu anonüümseid rikkumisteateid)	Tööandja kaalutlusõigus; avalikus sektoris enamasti ei võeta vastu

Aspekt	Itaalia	Rumeenia	Eesti	Läti	Poola
Tõendamiskoormise ümberpööramine	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah (töökohtute aegluse tõttu piiratud)
Sanktsioonid	ANACi poolt määratavad märkimisväärsed haldustrahvid	Ette nähtud; rakendamise praktika on piiratud	Karistused kättemaksu ja konfidentsiaalsusnõude rikkumise eest; teavituskanali loomata jätmise eest karistust pole ette nähtud	Eraldi vastutus teabe ebaseadusliku avalikustamise eest (alates 2026. aastast)	Trahvid, vabaduse piiramine, kuni 3-aastane vangistus
Kaudne kaitse (kaasaaitajad, kolmandad isikud)	Jah - selgelt ette nähtud	Jah - selgelt ette nähtud	Jah - osaline	Jah - kaitse laienes 2026. a.	Jah

Lisa 2 — Teavitamise mahtude, teemade ja tulemuste võrdlustabel

Riik	Võrdlusperiood ja allikas	Mahud	Peamised teemad	Tüüpiline tulemus
Itaalia	ANACi 2025. aasta aruanne (2024. aasta andmed)	Riiklikud andmed: 1350 toimikut; 1213 sisulist teadet (970 avalikust ja 243 erasektorist); 285 vastuvõetavat teadet	Tööalased; personalialased ja inimestevahelised probleemid; kanali väärkasutamine; harva korruptsioon kitsas tähenduses	Enamasti lõpetatakse esialgses etapis; põhjendatud juhtumeid ei esine peaaegu üldse
Rumeenia	ANI 2023–2024; CRPE teabenõuded	Asutusevälised teated: 47 (2023) ja 99 (2024). Kohalikul tasandil: paljudes maapiirkonna omavalitsustes, suurtes linnavalitsustes ja ülikoolides null teadet.	Keskasutustes: klassikalised aususe ja eetika rikkumised (riigihanked, huvide konfliktid, ELi vahendid). Kohalikul tasandil: halduslikud puudujäägid	Märkimisväärne osa juhtumeid ei leia kinnitust; mehhanism on olemuselt formaalne
Eesti	Intervjuud 2025-2026; riiklik koondandmestik puudub	Asutuste lõikes nullist mõnekümne teateni aastas; vaid 10–20% kvalifitseeruvad tõsisteks	Kolm kategooriat: klassikalised rikkumised harv nähtus; valdavalt personalialased ja inimestevahelised probleemid; suur hulk „müra“	Peamiselt karistusmeetmeteta: menetluste täiustamine, koolitused, konfliktide vahendamine
Läti	Riiklikud andmed 2022-2024; 20 intervjuud	386–409 aastas; ligikaudu 1/3 tunnistatakse rikkumisest teavitamise teadeteks (111, 106, 117)	Avalik haldus; huvide konfliktid; ELi vahendite väärkasutamine; töökius; tervishoid; ehitus	Enamasti organisatsiooni arendamine, mitte karistusmeetmete rakendamine
Poola	Intervjuud 2026; õiguskantsleri andmed; riikliku tööinspektsiooni andmed	Enamikus uuritud asutustes ei esitatud ühtegi sisulist asutusesisest teadet; ligikaudu 690 asutusevälist juhtumit (32% tunnistati sisuliseks)	Mõistete kaos: segiajamine halduskaebuste (KPA) ja kõrvaltoimete registriga	„Kõrvulukustav vaikus“; vähe sisulisi tulemusi; kohtumenetluste struktuursed viivitused

Kaasrahastanud Euroopa Liit. Väljendatud seisukohad ja arvamused kuuluvad siiski üksnes autorile ega pruugi kajastada Euroopa Liidu seisukohti ja arvamusi. Euroopa Liit ega toetuse andja ei vastuta nende eest.

Co-funded by the European Union

CC BY NC SA