EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 3.7.2024
COM(2024) 269 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta 23 päivänä lokakuuta 2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 täytäntöönpanosta ja soveltamisesta

1. JOHDANTO

1.1. Tausta

Unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettu direktiivi (EU) 2019/1937[1], jäljempänä ’direktiivi’, on erittäin tärkeä unionin oikeuden väline. Siinä asetetaan unionin tason vähimmäisvaatimukset, joilla pyritään takaamaan sellaisten henkilöiden korkeatasoinen, tasapuolinen ja tehokas suojelu, jotka ilmoittavat tietoja unionin oikeuden rikkomisesta keskeisillä politiikan aloilla[2], joilla tällaiset rikkomiset voivat vahingoittaa yleistä etua.[3] Henkilöiltä, jotka ilmoittavat tällaisista työnsä yhteydessä saamistaan tiedoista, jäljempänä ’väärinkäytösten paljastajat’, saadaan näin tietoa täytäntöönpanoa valvoviin kansallisiin ja unionin järjestelmiin, mikä auttaa ehkäisemään unionin oikeuden rikkomista ja puuttumaan siihen. Väärinkäytösten paljastajien vahva suojelu vastatoimilta on olennaista, jotta voidaan kannustaa ilmoittamaan rikkomisista ja parantaa unionin oikeuden tehokkuutta. Väärinkäytösten paljastajien suojelu on keskeistä myös heidän Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa vahvistetun sananvapautensa turvaamisen kannalta.

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että i) väärinkäytösten paljastajilla on käytettävissään tehokkaat kanavat, joiden kautta voidaan luottamuksellisesti ilmoittaa unionin sääntöjen rikkomisesta sekä sisäisesti (organisaatiossa) että ulkoisesti (toimivaltaiselle viranomaiselle), ii) organisaatiot ja toimivaltaiset viranomaiset tutkivat väärinkäytösten paljastajien tekemät ilmoitukset asianmukaisesti ja ryhtyvät toimiin niiden johdosta ja iii) väärinkäytösten paljastajia suojellaan vastatoimilta.

1.2. Kertomuksen tarkoitus ja laajuus

Direktiivin 26 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli määrä saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 17. joulukuuta 2021. Direktiivin 27 artiklan 1 kohdassa säädetään, että komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta ja soveltamisesta.

Direktiivin saattaminen osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä on kaiken kaikkiaan viivästynyt huomattavasti (ks. jäljempänä). Koska direktiiviä on sovellettu vain vähän aikaa eikä tämän kertomuksen julkaisuajankohtana ole saatavilla asiaa koskevaa merkityksellistä tietoa, kertomuksessa ei käsitellä direktiivin soveltamista.

Tämä kertomus perustuu jäsenvaltioiden komissiolle ilmoittamiin kansallisiin toimenpiteisiin, joilla direktiivi on saatettu osaksi niiden kansallista lainsäädäntöä, sekä oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosaston tilaamaan ulkopuoliseen tutkimukseen. Kertomuksessa arvioidaan niiden

[1] EUVL L 305, 26.11.2019, s. 17.
[2] Tähän kuuluvat esimerkiksi julkisia hankintoja, rahoituspalveluja, rahanpesun torjuntaa, liikenneturvallisuutta, ympäristönsuojelua, kansanterveyttä, kuluttajansuojaa ja tietosuojaa koskevien sääntöjen rikkominen, unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavat rikkomiset ja sisämarkkinoihin liittyvät rikkomiset.
[3] Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola, C-147/23, ECLI:EU:C:2024:346, 73 kohta.

jäsenvaltioiden ilmoittamia toimenpiteitä, jotka olivat ilmoittaneet saattaneensa direktiivin kokonaan osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 17. joulukuuta 2023.

Kertomuksessa arvioidaan, ovatko kansalliset toimenpiteet direktiivin mukaisia eli onko direktiivin säännökset saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä kokonaan ja oikein, sekä tuodaan esiin tärkeimmät todetut puutteet. Kertomuksessa keskitytään direktiivin keskeisiin säännöksiin, jotka on ryhmitelty seuraavasti: aineellinen ja henkilöllinen soveltamisala, suojelun edellytykset, ilmoituskanavat ja menettelyt sekä suojelu- ja tukitoimenpiteet.

2. KANSALLISEKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI SAATTAMISEN TILANNE

Vain kolme jäsenvaltiota [4] oli hyväksynyt ja ilmoittanut määräaikaan mennessä (17. joulukuuta 2021) toimenpiteet, joilla direktiivi on saatettu kokonaan osaksi niiden kansallista lainsäädäntöä. Kahdeksan jäsenvaltiota [5] ilmoitti saattaneensa direktiivin kokonaan osaksi kansallista lainsäädäntöään vuonna 2022 ja 13 jäsenvaltiota[6] vuonna 2023.

Saadakseen jäsenvaltiot saattamaan direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään komissio käynnisti tammikuussa 2022 rikkomusmenettelyn 24:ää sellaista jäsenvaltiota vastaan, jotka eivät olleet saattaneet direktiiviä kokonaan osaksi kansallista lainsäädäntöään eivätkä ilmoittaneet asianomaisista täytäntöönpanotoimenpiteistä. [7] Maaliskuussa 2023 komissio haastoi kuusi jäsenvaltiota [8] Euroopan unionin tuomioistuimeen, jäljempänä ’unionin tuomioistuin’, koska ne eivät olleet saattaneet direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään eivätkä ilmoittaneet asianomaisista täytäntöönpanotoimenpiteistä, ja pyysi unionin tuomioistuinta määräämään niille taloudellisia seuraamuksia. [9] Unionin tuomioistuin on jo antanut tuomionsa yhdessä näistä asioista. [10] Tämän kertomuksen julkaisupäivänä unionin tuomioistuimessa on vireillä vielä viisi asiaa, ja lisäksi käynnissä on rikkomusmenettely kuutta jäsenvaltiota[11] vastaan.

Direktiivissä säädetään erikseen toisesta kansalliseksi lainsäädännöksi saattamisen määräajasta (17. joulukuuta 2023), joka koskee sellaisten yksityisen sektorin oikeushenkilöiden velvoitetta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava, joilla on 50–249 työntekijää. Komissio lähetti tammikuussa 2024 virallisen ilmoituksen kahdelle jäsenvaltiolle[12], jotka eivät olleet saattaneet tätä velvoitetta osaksi kansallista lainsäädäntöä määräaikaan mennessä.

3. TÄYTÄNTÖÖNPANOTOIMENPITEIDEN ARVIOINTI

[4] Malta, Portugali ja Ruotsi.
[5] Kypros, Tanska, Ranska, Kroatia, Irlanti, Liettua, Latvia ja Romania.
[6] Itävalta, Bulgaria, Tšekki, Saksa, Kreikka, Espanja, Italia, Suomi, Unkari, Luxemburg, Alankomaat, Slovenia ja Slovakia.
[7] Kaikki jäsenvaltiot Maltaa, Portugalia ja Ruotsia lukuun ottamatta.
[8] Tšekki, Saksa, Viro, Luxemburg, Unkari ja Puola.
[9] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklan ja 260 artiklan 3 kohdan mukaisesti.
[10] Edellä mainittu tuomio asiassa C-147/23.
[11] Itävalta, Belgia, Kreikka, Liettua, Alankomaat ja Slovakia.
[12] Viro ja Puola.

3.1 Aineellinen ja henkilöllinen soveltamisala

3.1.1 Aineellinen soveltamisala

Direktiivin **5 artiklan 1 ja 2 alakohdassa** säädetään, millaisista rikkomisista voidaan ilmoittaa. Direktiivin **2 artiklassa** säädetään direktiivin aineellisesta soveltamisalasta. Direktiivin **3 artiklassa** säädetään direktiivin suhteesta i) muissa unionin säädöksissä vahvistettuihin rikkomisista ilmoittamista koskeviin erityisiin sääntöihin ja ii) tietyntyyppisten tietojen suojaamista ja rikosprosessia koskeviin unionin tai kansallisiin säännöksiin. Näissä säännöksissä määritellään, mitä seikkoja koskevat ilmoitukset ja tietojen julkistamiset kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Niiden asianmukainen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on olennaista, jotta voidaan varmistaa direktiivin tavoitteiden tuloksellinen saavuttaminen eli se, että unionin oikeuden täytäntöönpanoa valvotaan tehokkaammin keskeisillä politiikan aloilla.

Useat jäsenvaltiot ovat kaventaneet **5 artiklan 1 alakohdassa** olevaa rikkomisen määritelmää kansalliseksi lainsäädännöksi saattamisen yhteydessä, erityisesti jättämällä pois rikkomiset, jotka ovat aineelliseen soveltamisalaan kuuluvien sääntöjen tavoitteen tai tarkoituksen vastaisia (oikeuden väärinkäyttötapaukset). Ilmoittaminen etenkin yhteisöverolainsäädäntöön liittyvistä tapauksista on siten suljettu pois. Lisäksi useat jäsenvaltiot ovat jättäneet saattamatta osaksi kansallista lainsäädäntöä **5 artiklan 2 alakohdassa** olevan rikkomista koskevan tiedon määritelmän keskeisiä osia, kuten ”perusteltu epäily”, rikkominen, joka ”hyvin todennäköisesti tapahtuu”, tai ”yritys salata” rikkominen, ja rajoittaneet näin tietoja, joita voidaan ilmoittaa.

Jäsenvaltiot ovat käyttäneet erilaisia lakitekniikoita saattaessaan i) **2 artiklassa** ja ii) direktiivin **liitteessä** luetelluissa unionin säädöksissä säädetyt politiikan alat osaksi kansallista lainsäädäntöään. Suurin osa jäsenvaltioista on sisällyttänyt 2 artiklassa säädetyt alat, mukaan lukien liitteessä mainitut säädökset, kansallisiin täytäntöönpanosäädöksiin joko nimenomaisesti jäljentämällä kyseiset säädökset tai viittaamalla liitteeseen. Useat jäsenvaltiot eivät ole kuitenkaan sisällyttäneet aineelliseen soveltamisalaan liitteeseen lisättyjä säädöksiä, muun muassa direktiivin voimaantulon jälkeen annettuja säädöksiä[13].

Jotkin jäsenvaltiot ovat saattaneet aineellisen soveltamisalan osaksi kansallista lainsäädäntöään virheellisesti, koska niiden säädöksissä ei luetella 2 artiklassa säädettyjä oikeudenaloja vaan ainoastaan viitataan koko direktiiviin, mikä ei tuo riittävää oikeusvarmuutta. Yhdessä jäsenvaltiossa aineelliseen soveltamisalaan kuuluu ilmoittaminen rikkomisista direktiivissä säädetyillä aloilla edellyttäen, että ilmoitus tehdään yleisen edun suojaamiseksi.

[13] Direktiivin liitteeseen on lisätty neljä säädöstä direktiivin voimaantulon jälkeen: joukkorahoituspalvelun eurooppalaisia tarjoajia koskeva asetus (EU) 2020/1503, digimarkkinasäädöstä koskeva asetus (EU) 2022/1925, kryptovarojen markkinoita koskeva asetus (EU) 2023/1114 ja asetus (EU) 2024/573 fluoratuista kasvihuonekaasuista, direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 517/2014 kumoamisesta.

Noin puolet jäsenvaltioista on saattanut 2 artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöään virheellisesti siltä osin kuin on kyse Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 325 artiklassa tarkoitettuihin unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavien rikkomisten tai SEUT-sopimuksen 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin sisämarkkinoihin liittyvien rikkomisten määrittelystä, koska niiden lainsäädäntöön ei ole sisällytetty selkeää viittausta näihin aloihin sovellettaviin unionin sääntöihin.

Valtaosa jäsenvaltioista on ulottanut täytäntöönpanosäädöstensä soveltamisalan muihin kuin direktiivin soveltamisalaan kuuluviin aloihin tai säädöksiin.[14] Muutama jäsenvaltio on sisällyttänyt aineelliseen soveltamisalaan kaikki unionin oikeuden rikkomiset. Useat jäsenvaltiot ovat laajentaneet soveltamisalaa sellaisten kansallisten sääntöjen rikkomiseen, joilla ei panna täytäntöön unionin oikeutta mutta jotka liittyvät direktiivissä lueteltuihin aloihin. Noin puolet jäsenvaltioista on laajentanut soveltamisalaa muihin kansallisen lainsäädännön erityisaloihin, kuten korruptiorikoksiin tai (törkeisiin) rikoksiin ja/tai hallinnollisiin rikkomuksiin. Muutama jäsenvaltio on ulottanut täytäntöönpanosäädöstensä soveltamisalan erityisiin aloihin, kuten työoikeuteen tai työterveyteen ja -turvallisuuteen. Useat jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet soveltamisalaan kaikki kansallisen lainsäädännön (vakavat) rikkomiset, jotka voivat vahingoittaa yleistä etua.

Direktiivin **3 artiklan 2 kohdan** mukaan direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden velvollisuuteen varmistaa kansallinen turvallisuus tai niiden toimivaltaan suojella keskeisiä turvallisuusetujaan. Komissio korostaa, että jäsenvaltioiden olisi pyrittävä tasapainottamaan asianmukaisesti i) direktiivin tavoite eli sen soveltamisalaan kuuluvien sääntöjen (mukaan lukien sellaisia sekamuotoisia julkisia hankintasopimuksia koskevat säännöt, joihin liittyy puolustus- tai turvallisuusnäkökohtia) täytäntöönpanon tehokas valvonta ja ii) kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Komissio korostaa myös, että jäsenvaltioiden on **3 artiklan 3 kohdan a alakohdan** mukaan pyrittävä tasapainottamaan asianmukaisesti i) direktiivin tavoite ja ii) turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaaminen luvattomalta pääsyltä.

Vaatimuksia on jätetty noudattamatta noin puolessa jäsenvaltioista. Jotkin jäsenvaltiot ovat jättäneet täytäntöönpanosäädöstensä soveltamisalasta kokonaan pois kansallista turvallisuutta koskevat tiedot ja/tai turvallisuusluokitellut tiedot, vaikka tällaiset tiedot liittyvät direktiivin soveltamisalaan kuuluviin politiikan aloihin. Muutamissa tapauksissa on epäselvää, kuuluuko kansallisten täytäntöönpanosäädösten soveltamisalaan ilmoittaminen sellaisten hankintasääntöjen rikkomisesta, joihin liittyy asiaa koskevaan unionin lainsäädäntöön sisältyviä puolustus- tai turvallisuusnäkökohtia. Muutama jäsenvaltio on jättänyt 3 artiklan 2 kohdan nojalla täytäntöönpanosäädöstensä soveltamisalasta pois kokonaisia henkilöryhmiä, esimerkiksi puolustus-, sotilas- tai tiedusteluhenkilöstön.

Ilmoituksia, joihin sovelletaan oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta, terveydenhuoltohenkilöstön salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta tai tuomioistuimen

[14] Komissio on johdonmukaisesti kehottanut jäsenvaltioita harkitsemaan direktiivin soveltamisalan ulottamista muihin aloihin ja yleensäkin huolehtimaan kattavasta ja yhtenäisestä kansallisen tason lainsäädännöstä, kun ne saattavat direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään. Ks. komission tiedonanto *Väärinkäytösten paljastajille parempi suojelu EU:ssa*, COM(2018) 214 final, 23.4.2018.

päätöksenteon luottamuksellisuutta (**3 artiklan 3 kohdan b ja c alakohta**), koskee suojeluun liittyvä poikkeus. Useimmissa jäsenvaltioissa tämä poikkeus on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä virheellisesti. Joissakin jäsenvaltioissa oikeudelliseen ammattisalassapitovelvollisuuteen liittyvä poikkeus on aiheettomasti ulotettu koskemaan muutakin kuin asianajajan ja hänen asiakkaansa välisen viestinnän luottamuksellisuuden suojaa. Muissa kansallisissa täytäntöönpanosäädöksissä i) poikkeus koskee ilmoituksia, joihin sovelletaan yleensä salassapitovelvollisuutta, tai ii) tuomioistuimen päätöksenteon luottamuksellisuuteen liittyvä poikkeus on ulotettu koskemaan tuomareiden kaikkea toimintaa tai yleisesti oikeudenkäyntiä.

3.1.2 Henkilöllinen soveltamisala

Direktiivin **4 artiklan** tavoitteena on varmistaa mahdollisimman laajasti sellaisten henkilöiden suojelu, joilla on työnsä puolesta erityisoikeudet rikkomisia koskeviin tietoihin ja jotka voivat joutua vastatoimien kohteeksi, jos he ilmoittavat tällaisista tiedoista.

Direktiivin **4 artiklan 1 kohdassa** on suuntaa antava luettelo direktiivin soveltamisalaan kuuluvista henkilöryhmistä. Muutama jäsenvaltio on laatinut tyhjentävän luettelon, kun taas useat jäsenvaltiot eivät ole sisällyttäneet kansalliseen lainsäädäntöönsä kaikkia 4 artiklan 1 kohdassa lueteltuja henkilöryhmiä, esimerkiksi palkallisia ja palkattomia harjoittelijoita, vapaaehtoistyöntekijöitä, toimeksisaajia tai alihankkijoita. Useimmat jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet kansalliseen lainsäädäntöönsä työntekijät ja itsenäiset ammatinharjoittajat ilman viittausta SEUT-sopimuksen 45 artiklan 1 kohtaan tai 49 artiklaan ja määritelleet näin ollen nämä käsitteet vain kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tämä heikentää näiden unionin oikeuden itsenäisten käsitteiden yhdenmukaista soveltamista jäsenvaltioissa.

Direktiivin **4 artiklan 4 kohdassa** säädetään myös muiden kuin ilmoittavien henkilöiden suojelusta vastatoimilta soveltuvin osin. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi avustavat henkilöt sekä kolmannet henkilöt, joilla on yhteyksiä ilmoittaviin henkilöihin ja jotka voisivat joutua vastatoimien kohteeksi työnsä yhteydessä, kuten sukulaiset ja työtoverit. Joissakin jäsenvaltioissa tämä säännös on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä vain osittain, sillä avustavia henkilöitä tai kolmansia henkilöitä ei ole sisällytetty kyseisten säädösten soveltamisalaan asianmukaisesti.

3.2. Suojelun edellytykset

Direktiivin **6, 7, 10 ja 15 artiklassa** säädetään edellytyksistä ilmoituksen tekevien tai tietoja julkistavien henkilöiden suojelulle vastatoimilta.

Direktiivin **6 artiklan 1 kohdassa** määritetään edellytykset, joiden täyttyessä rikkomisista ilmoittaville henkilöille on myönnettävä suojelua. Edellytyksenä on muun muassa, että henkilöllä on perusteltu syy uskoa ilmoitettujen tietojen pitäneen paikkansa ilmoittamishetkellä. Tästä seuraa, että ilmoittava henkilö ei menetä suojelua, jos hän on vilpittömän erehdyksen vuoksi ilmoittanut paikkansapitämättömiä tietoja, eikä hänen motiiveillaan ei ole merkitystä. Muutama jäsenvaltio on saattanut 6 artiklan 1 kohdan osaksi kansallista lainsäädäntöään virheellisesti, sillä näyttää siltä, että niiden säädöksissä otetaan suojelun osalta huomioon henkilöiden motiivit.

Direktiivin **7 artiklan 1 ja 2 kohdassa** säädetään periaatteesta, jonka mukaan rikkomisesta ilmoittava henkilö voi valita vapaasti, ilmoittaako hän ensin sisäisesti vai suoraan ulkopuoliselle taholle. Direktiivin **6 artiklan 4 kohdassa** säädetään, että henkilöille, jotka ilmoittavat asiaankuuluville unionin toimielimille tai elimille, on myönnettävä suojelua samoin edellytyksin kuin ulkoisesti ilmoittaneille henkilöille. Useat jäsenvaltiot velvoittavat virheellisesti ilmoittamaan rikkomisesta ensin sisäisesti tai sallivat ilmoittamisen suoraan ulkopuoliselle taholle vain tietyin edellytyksin. Jotkin jäsenvaltiot eivät ole säätäneet nimenomaisesti unionin toimielimille ilmoittavien henkilöiden suojelusta.

Direktiivin **15 artiklassa** säädetään tietojen julkistamiseen liittyvän suojelun edellytyksistä.

Direktiivin **15 artiklan 1 kohdan b alakohdassa** säädetään erityisesti edellytyksistä tietojen julkistamiselle suoraan eli ilman, että henkilö on ilmoittanut ensin sisäisesti ja ulkoisesti tai ainakin ulkoisesti. Sen mukaan henkilöllä on täytynyt olla perusteltu syy uskoa, että i) rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvan välittömän ja ilmeisen vaaran tai ii) ulkoinen ilmoittaminen voi aiheuttaa vaaran vastatoimien kohteeksi joutumisesta tai on epätodennäköistä, että rikkomiseen puututaan tehokkaasti asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi. Alakohdassa mainitaan myös erityisiä olosuhteita, joista muodostuu i tai ii alakohdassa tarkoitettu tilanne, esimerkiksi peruuttamattoman vahingon vaaran olemassaolo tai mahdollinen todisteiden kätkeminen tai hävittäminen.

Useat jäsenvaltiot eivät ole sisällyttäneet kansalliseen lainsäädäntöönsä 15 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyjä olosuhteita. Muutama jäsenvaltio on määritellyt virheellisesti yleiseen etuun kohdistuvan vaaratilanteen tai vaaran vastatoimien kohteeksi joutumisesta.

3.3. Ilmoituskanavat ja menettelyt

3.3.1. Sisäiset ilmoituskanavat ja menettelyt

Direktiivin **8 artiklassa** määritetään yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöt, joiden on otettava käyttöön kanavat ja menettelyt rikkomisten sisäistä ilmoittamista varten. Lisäksi siinä säädetään edellytyksistä, joilla tällaisia kanavia voidaan jakaa tai joilla kolmas osapuoli voi vastata niiden toiminnasta ulkoisesti.

Direktiivin **8 artiklan 3 kohdan** mukaan kaikkien yksityisen sektorin oikeushenkilöiden, joilla on vähintään 50 työntekijää, on otettava käyttöön sisäiset kanavat. Yksityisen sektorin oikeushenkilöt, joilla on 50–249 työntekijää, voivat **8 artiklan 6 kohdan** nojalla jakaa ilmoitusten vastaanottamiseen ja tutkimusten toteuttamiseen osoitettuja resursseja keskenään. Tarkoituksena on näin keventää näille oikeushenkilöille aiheutuvaa rasitusta. Muutama jäsenvaltio on virheellisesti ulottanut 8 artiklan 6 kohdassa säädetyn joustomahdollisuuden koskemaan myös suurempia yhteisöjä. Kyseiset jäsenvaltiot ovat sallineet konsernien perustaa yksinomaan konsernitason ilmoituskanavia ja vapauttaneet näin kaikki samaan konserniin kuuluvat yhtiöt velvollisuudesta perustaa oma sisäinen kanava. Tämä on vastoin direktiivin tavoitetta varmistaa, että kanavat ovat väärinkäytösten mahdollisten paljastajien saavutettavissa ja lähellä heitä.

Direktiivin **9 artiklassa** säädetään vaatimuksista, joita sovelletaan sisäistä ilmoittamista koskeviin menettelyihin. Tämän säännöksen eri osia, kuten velvollisuutta toteuttaa huolellisesti

jatkotoimia ilmoitusten perusteella taikka aikarajoja, jotka liittyvät vastaanottoilmoitukseen tai henkilökohtaiseen tapaamiseen, ei useimmissa jäsenvaltioissa ole saatettu oikein osaksi kansallista lainsäädäntöä.

3.3.2. Ulkoiset kanavat ja menettelyt

Direktiivin **11 artiklassa** säädetään velvollisuuksista ottaa käyttöön ulkoiset ilmoituskanavat ja toteuttaa jatkotoimia ilmoitusten perusteella.

Jotkin näistä velvollisuuksista on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä virheellisesti. Yksi jäsenvaltio on jättänyt pois velvollisuuden toteuttaa jatkotoimia, jos ilmoitettu rikkominen on tapahtunut yli kaksi vuotta aiemmin. Tällainen ajallinen rajoitus heikentää direktiivin tehokkuutta, kun tavoitteena on parantaa unionin oikeuden täytäntöönpanon valvontaa. Muutama jäsenvaltio ei ole huolehtinut tarvittavasta oikeusvarmuudesta sen suhteen, mitkä ovat nimettyjä toimivaltaisia viranomaisia.

Direktiivin **11 artiklan 6 kohdassa** säädetään erityisistä velvollisuuksista ilmoituksen vastaanottaneille viranomaisille, joilla ei ole toimivaltaa puuttua ilmoitettuun rikkomiseen. Noin puolet jäsenvaltioista on saattanut säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöä virheellisesti. Jäsenvaltiot ovat esimerkiksi asettaneet näitä velvollisuuksia vain tietyille viranomaisille tai jättäneet pois velvollisuuden toimittaa ilmoitus edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle kohtuullisessa ajassa ja turvallisesti tai velvollisuuden tiedottaa asiasta viipymättä ilmoituksen tehneelle henkilölle.

3.3.3. Nimettömien ilmoitusten käsittely

Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan päättää, onko yksityisen tai julkisen sektorin oikeushenkilöt ja toimivaltaiset viranomaiset velvoitettava ottamaan vastaan nimettömiä ilmoituksia ja toteuttamaan jatkotoimia niiden perusteella. Komissio korostaa, että jos jäsenvaltiot velvoittavat ne ottamaan vastaan nimettömiä ilmoituksia, tällaisia ilmoituksia on käsiteltävä kuten kaikkia muitakin ilmoituksia ilmoittavien henkilöiden menettelyllisten oikeuksien sekä oikeushenkilöiden ja viranomaisten jatkotoimia koskevien velvollisuuksien suhteen.

Noin puolessa kansallisista täytäntöönpanosäädöksistä säädetään nimettömistä ilmoituksista. Useimmissa niistä toimivaltaiset viranomaiset tai laajemmin kaikki ilmoituskanavia käyttöön ottaneet oikeushenkilöt velvoitetaan ottamaan vastaan nimettömiä ilmoituksia ja toteuttamaan jatkotoimia niiden perusteella. Muutamassa niistä säädetään kuitenkin direktiivin vaatimuksista poikkeamisesta esimerkiksi vastaanottoilmoituksen ja palautteen tai jatkotoimien osalta. Yksi jäsenvaltio on säätänyt täysin erilaisesta menettelystä nimettömien ilmoitusten käsittelyä ja niiden perusteella toteutettavia jatkotoimia varten.

3.3.4. Salassapitovelvollisuus

Direktiivin **16 artiklassa** säädetään luottamuksellisuutta koskevista vaatimuksista, joita sovelletaan sekä ulkoiseen että sisäiseen ilmoittamiseen ilmoittavien henkilöiden

henkilöllisyyden suojaamiseksi. Vastaavasti **5 artiklan 8 kohdassa** säädetään, että avustavien henkilöiden antaman avun on oltava luottamuksellista.

Direktiivin **16 artiklan 1 kohdan** mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että ilmoittavan henkilön henkilöllisyyttä ei ilmaista ilman henkilön nimenomaista suostumusta kenellekään muulle kuin sellaisille valtuutetuille henkilöstön jäsenille, joilla on toimivalta ottaa vastaan ilmoituksia ja toteuttaa jatkotoimia niiden perusteella. Direktiivin **16 artiklan 2 kohdassa** säädetään salassapitovelvollisuudesta poikkeamisen edellytyksistä. Useat jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän poikkeuksen osaksi kansallista lainsäädäntöään virheellisesti, esimerkiksi jättämällä pois maininnan siitä, että tällöin on oltava kyse tutkimuksista tai oikeusmenettelyistä. Poikkeuksen käyttöön **16 artiklan 3 kohdan** mukaisesti sovellettavat takeet on sisällytetty useiden jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön virheellisesti. Tällaisia takeita on esimerkiksi se, että ilmoittavalle henkilölle on tiedotettava *etukäteen* hänen henkilöllisyytensä ilmaisemisesta, tai se, että toimivaltaisen viranomaisen on lähetettävä hänelle selitys luottamuksellisten tietojen ilmaisemisen syistä.

Direktiivin **5 artiklan 8 kohdan** osalta useat jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet kansalliseen lainsäädäntöönsä avustavan henkilön käsitteen, mutta jättäneet pois luottamuksellisuutta koskevan vaatimuksen. Tämä vaikuttaa sekä ilmoittavien henkilöiden että ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden henkilöllisyyden luottamuksellisuuteen. Lisäksi se vaikuttaa avustavien henkilöiden rooliin ilmoittamisprosessissa, sillä heidät voidaan rinnastaa julkistettujen tietojen vastaanottajiin.

3.4. Suojelu- ja tukitoimenpiteet

Direktiivin **19–23 artiklassa** säädetään suojelu- ja tukitoimenpiteistä 4 artiklassa tarkoitetuille henkilöille sekä ilmoituksen tai tietojen julkistamisen kohteena oleville henkilöille.

3.4.1. Vastatoimien kielto

Direktiivin **19 artiklassa** säädetään, että jäsenvaltioiden on kiellettävä kaikenlaiset vastatoimet, mukaan lukien vastatoimilla uhkailu ja niiden yritykset, ja esitetään ei-tyhjentävä, mutta olennainen, luettelo kielletyistä vastatoimista.

Useat jäsenvaltiot ovat jättäneet pois vastatoimilla uhkailua ja niiden yritystä koskevan kiellon. Muutama jäsenvaltio on saattanut 19 artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöään kieltämällä yleisesti vastatoimet ja toistamatta artiklassa esitettyä luetteloa. Noin puolet niistä jäsenvaltioista, jotka ovat laatineet suuntaa antavan luettelon kielletystä toiminnasta, on jättänyt pois tai sisällyttänyt kansalliseen lainsäädäntöönsä virheellisesti tietynlaiset tässä artiklassa luetellut vastatoimet.

3.4.2. Tukitoimenpiteet

Direktiivin **20 artiklan** mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että saatavilla on tukitoimenpiteitä, erityisesti i) maksutta saatavilla oleva kattava ja riippumaton tiedotus ja neuvonta, ii) toimivaltaisten viranomaisten tarjoama tehokas apu ja iii) oikeusapu.

Jotkin jäsenvaltiot eivät ole varmistaneet yksilöllisen neuvonnan saatavuutta, vaan ne edellyttävät ainoastaan, että tietoa on saatavilla verkkosivustolla. Useilla kansallisilla

täytäntöönpanosäädöksillä ei varmisteta toimivaltaisten viranomaisten tarjoamaa tehokasta apua. Useat jäsenvaltiot eivät ole sisällyttäneet säädöksiinsä viittauksia sovellettavaan oikeusapulainsäädäntöön, mikä aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta.

Direktiivin **20 artiklan 2 kohdassa** annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää oikeudellisissa menettelyissä myönnettävistä taloudellisista apu- ja tukitoimenpiteistä. Muutama jäsenvaltio on säätänyt taloudellisen tuen antamisesta tietyin edellytyksin, esimerkiksi ilmoittavan henkilön taloudellisen tilanteen heikennyttyä vakavasti, ja joissakin jäsenvaltioissa on määrä antaa myös psykososiaalista tukea.

3.4.3. Suojelu vastatoimilta ja korjaavat toimenpiteet

Direktiivin **21 artiklassa** säädetään toimenpiteistä vastatoimilta suojaamiseksi, muun muassa vastuusta vapauttamisesta ja todistustaakan kääntämisestä, sekä korjaavista toimenpiteistä, muun muassa väliaikaisista toimista ja korvauksista. Direktiivin **23 artiklan 2 kohdassa** säädetään toimenpiteistä ilmoituksen kohteena oleville henkilöille aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi.

Direktiivin **21 artiklan 2 kohdassa** vapautetaan ilmoittavat henkilöt tietyin edellytyksin vastuusta tietojen ilmaisemista koskevien rajoitusten, kuten lojaliteettilausekkeiden tai salassapitosopimusten, rikkomisen yhteydessä. Useat jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöään virheellisesti, sillä ne ovat säätäneet lisäedellytyksistä, esimerkiksi edellyttäneet ilmoittavan henkilön toimineen vilpittömässä mielessä, tai jättäneet soveltamatta vastuuvapautusta joillakin oikeudenaloilla tehtyihin ilmoituksiin tai tietojen julkistamiseen.

Direktiivin **21 artiklan 7 kohdan** ensimmäisessä alakohdassa säädetään vastuuvapautuksesta oikeudellisessa menettelyssä, joka koskee esimerkiksi kunnianloukkausta, tietosuojasääntöjen rikkomista, liikesalaisuuksien paljastamista tai korvausvaatimusta. Useimmat jäsenvaltiot ovat rajoittaneet tämän vapautuksen soveltamisalaa esimerkiksi jättämällä pois i) avustavat henkilöt tai kolmannet henkilöt, joilla on yhteyksiä ilmoittavaan henkilöön, ii) tietyntyyppiset oikeudelliset menettelyt tai iii) tietojen julkistamisen. Direktiivin 21 artiklan 7 kohdan toisessa alakohdassa täsmennetään vastuuvapautuksen edellytykset tapauksissa, joissa ilmoitetut rikkomisia koskevat tiedot tai julkistetut tiedot sisältävät liikesalaisuuksia. Useat jäsenvaltiot ovat saattaneet virheellisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään vaatimuksen, jonka mukaan liikesalaisuuksien paljastamista on pidettävä sovellettavan unionin oikeuden nojalla laillisena, kun kyseiset tiedot ilmoittanut tai julkistanut henkilö täyttää direktiivin edellytykset.

Direktiivin **21 artiklan 3 kohdassa** säädetään vastuuvapautuksesta ilmoitettujen tai julkistettujen tietojen hankkimiseksi tai saamiseksi tehtyjen tekojen osalta, jos tällaiset teot eivät itsessään ole rikoksia, toisin sanoen jos ne eivät liity ilmoitukseen tai tietojen julkistamiseen tai ne eivät ole välttämättömiä rikkomisen paljastamiseksi. Noin puolet jäsenvaltioista on saattanut tämän säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöään virheellisesti, useimmiten jättämällä pois vaatimuksen siitä, että teko itsessään ei ole rikos. Tämä tekee vapautuksesta tehottoman.

Direktiivin **21 artiklan 5 kohdassa** säädetään todistustaakan kääntämisestä menettelyssä, joka koskee ilmoittavaan henkilöön kohdistuneita vastatoimia. Säännöksen mukaan haitallisen toimen toteuttajan velvollisuutena on osoittaa, että kyseinen toimenpide ei liittynyt millään tavalla ilmoitukseen. Useat jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöään virheellisesti, esimerkiksi edellyttämällä, että ilmoittava henkilö todistaa ilmoituksen laillisuuden tai näyttää alustavasti (*prima facie*) tietyn toimenpiteen olevan ilmoituksen johdosta toteutettu vastatoimi. Yhdessä jäsenvaltiossa todistustaakan kääntämistä sovelletaan vain kaksi vuotta.

Direktiivin **21 artiklan 6 ja 8 kohdan** mukaan vastatoimien kohteeksi joutuneilla henkilöillä on oltava käytettävissään korjaavia toimenpiteitä, mukaan lukien väliaikaiset toimet, ja toimenpiteitä vahinkojen korvaamiseksi. Väliaikaisia toimia ja korvausta koskevia säännöksiä ei ole sisällytetty asianmukaisesti useisiin kansallisiin täytäntöönpanosäädöksiin. Kyseisissä säädöksissä ei etenkään säädetä väliaikaisista toimista, tai niihin ei ole sisällytetty viittauksia sovellettaviin yleisiin säännöksiin, mikä aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta. Lisäksi muutamassa tapauksessa korvaus rajoittuu rahallisiin vahingonkorvauksiin, ja joissakin säädöksissä ei varmisteta, että korjaavat toimenpiteet ovat kaikkien suojeluun oikeutettujen henkilöiden saatavilla.

Direktiivin **23 artiklan 2 kohdan** mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä toimenpiteistä ilmoituksen kohteena oleville henkilöille aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi tapauksissa, joissa ilmoittavat henkilöt ovat tietoisesti ilmoittaneet tai julkistaneet vääriä tietoja. Noin puolet jäsenvaltioista ei ole saattanut tätä säännöstä osaksi kansallista lainsäädäntöään asianmukaisesti. Täytäntöönpanosäädöksissä ei esimerkiksi ole asianmukaisia viittauksia sovellettaviin säädöksiin.

3.4.4. Seuraamukset

Direktiivin **23 artiklan 1 ja 2 kohdan** mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista henkilöille, jotka estävät tai yrittävät estää ilmoittamisen, toteuttavat vastatoimia tai aloittavat haitantekotarkoituksessa menettelyjä suojeluun oikeutettuja henkilöitä vastaan, rikkovat velvollisuutta pitää ilmoittavan henkilön henkilöllisyys salassa tai tietoisesti ilmoittavat tai julkistavat vääriä tietoja.

Useat jäsenvaltiot ovat i) määritelleet seuraamusten kohteena olevan toiminnan epämääräisesti, esimerkiksi säätämällä yleisesti ottaen rangaistavaksi kansallisten täytäntöönpanosäädösten rikkomisen tai väärinkäytön, tai ii) ottaneet käyttöön seuraamuksia, jotka vaikuttavat niin vähäisiltä, ettei niitä voida pitää varoittavina. Muutama jäsenvaltio on sisällyttänyt seuraamukset, joita määrätään yrityksistä estää ilmoittaminen, kansalliseen lainsäädäntöönsä virheellisesti tai kaventanut estämisen määritelmää käyttämällä tyhjentävää luetteloa. Seuraamusten määrääminen vastatoimista on yleisesti ottaen saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä oikein, mutta joissakin tapauksissa säännösten noudattamisessa on ongelmia seuraavista syistä: i) oikeusvarmuuden puuttuminen sen suhteen, mikä on rangaistavaa toimintaa, ii) tehottomat, liian vähäiset sakkorangaistukset ja iii) vastatoimien säätäminen rangaistavaksi ainoastaan, kun ne kohdistuvat ilmoittaviin henkilöihin, ei 4 artiklassa tarkoitettuihin muihin ryhmiin (kuten avustaviin henkilöihin). Useat jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet haitantekotarkoituksessa aloitetuista menettelyistä määrättävät

seuraamukset kansalliseen lainsäädäntöönsä virheellisesti, koska kyseisissä säädöksissä ei säädetä erityisestä seuraamuksesta tai niistä puuttuu viittaus muuhun asiaa koskevaan lainsäädäntöön. Seuraamusten määrääminen salassapitovelvollisuuden rikkomisesta on joissakin tapauksissa saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä virheellisesti, sillä lainsäädännössä ei esimerkiksi ole asianmukaisia viittauksia sovellettavaan lainsäädäntöön.

4. PÄÄTELMÄT

Direktiivin antamisen tavoitteena oli parantaa unionin oikeuden täytäntöönpanon valvontaa helpottamalla rikkomisista ilmoittamista ja huolehtimalla ilmoittavien henkilöiden vahvasta suojelusta. Direktiivissä säädetyt selkeät yhteiset vaatimukset tuovat lisäarvoa verrattuna aiempaan tilanteeseen, jossa suojelu oli hajanaista ja epäyhtenäistä unionissa ja eri politiikan aloilla.

Oikeusvarmuuden luominen on keskeistä tämän tavoitteen kannalta. Henkilön on pystyttävä ymmärtämään täysin oikeuksiensa laajuus ja suojelun edellytykset. Hänen on pystyttävä tekemään tietoon perustuva päätös siitä, ilmoittaako hän rikkomisesta tai julkistaako hän tietoja ja miten tämä tapahtuu, ilman että vaarana on huomiotta jääminen sovellettavien sääntöjen epämääräisyyden tai monitulkintaisuuden vuoksi.

Kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet osaksi kansallista lainsäädäntöään direktiivin tärkeimmät säännökset, jotka koskevat esimerkiksi suojelun edellytyksiä, sisäisten ja ulkoisten ilmoituskanavien perustamiseen ja käyttöön liittyviä vaatimuksia, vastatoimien kieltoa ja ilmoittaville henkilöille tarkoitettuja suojelu- ja tukitoimenpiteitä. Valtaosa jäsenvaltioista on laajentanut direktiivin suojelujärjestelmää muille kansallisen lainsäädännön aloille. Useat jäsenvaltiot ovat säätäneet lisätukitoimenpiteistä, esimerkiksi ilmoittaville henkilöille tarjottavasta taloudellisesta ja psykologisesta tuesta.

Komissio arvostaa jäsenvaltioiden tähän mennessä toteuttamia toimia, mutta pitää valitettavana, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on kaiken kaikkiaan viivästynyt huomattavasti. Kuten unionin tuomioistuin toteaa, direktiivin täydellisen ja täsmällisen täytäntöönpanon edellyttämien säännösten antamatta jättäminen on erityisen vakavaa, kun otetaan huomioon direktiivin merkitys yleisen edun suojelun kannalta.[15] Komissio korostaa, että luottamuksellisten ilmoituskanavien ja asianmukaisen suojelun puuttumisella on lamaannuttava vaikutus mahdollisiin väärinkäytösten paljastajiin ja kielteiset vaikutukset ulottuvat paljon itse direktiiviä pidemmälle. Tämä heikentää sekä kaikkien direktiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluvien unionin säädösten täytäntöönpanon valvontaa että sananvapautta.

Tämä kertomus osoittaa lisäksi, että direktiivin kansalliseksi lainsäädännöksi saattamista on parannettava muun muassa seuraavilla keskeisillä osa-alueilla: aineellinen soveltamisala, suojelun edellytykset ja toimenpiteet vastatoimilta suojaamiseksi, erityisesti vastuusta vapauttaminen ja seuraamukset.

[15] Ks. edellä mainittu tuomio asiassa C-147/23, 73 ja 97 kohta.

Komissio aikoo edelleen arvioida, ovatko jäsenvaltiot noudattaneet direktiiviä, ja toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä varmistaakseen, että direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä kaikilta osin ja oikein koko unionissa. Tarvittaessa komissio voi myös käynnistää rikkomusmenettelyn.

Riittävän täytäntöönpanoajan jälkeen ja viimeistään vuonna 2026 komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle 27 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun kertomuksen, jossa arvioidaan direktiivin toimintaa ja tarkastellaan tarvetta toteuttaa lisätoimenpiteitä, kuten muutoksia, joilla laajennetaan direktiivin soveltamisalaa kattamaan muita unionin säädöksiä tai aloja.