EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 3.7.2024
COM(2024) 269 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2019. aasta direktiivi (EL) 2019/1937 (liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta) rakendamise ja kohaldamise kohta

1. SISSEJUHATUS

1.1. Taust

Direktiiv (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta[1] (edaspidi „direktiiv“) on ülitähtis vahend liidu õiguses. Sellega on kehtestatud ELi tasandil miinimumnõuded, mille eesmärk on tagada tasakaalustatud ja tulemuslik kaitse isikutele, kes esitavad teavet ELi õiguse rikkumiste kohta olulistes poliitikavaldkondades,[2] kus sellised rikkumised võivad kahjustada avalikku huvi[3]. Isikud, kes saavad sellist teavet tööalase tegevuse kaudu ja teatavad sellest, (edaspidi „rikkumisest teavitajad“) annavad teavet liikmesriikide ja liidu jõustamissüsteemidele. See aitab ELi õiguse rikkumisi ära hoida ja kõrvaldada. Rikkumisest teavitajatele tuleb tagada tugev kaitse survemeetmete vastu. See on hädavajalik, et julgustada inimesi rikkumistest teada andma ja suurendada ELi õiguse mõju. Rikkumisest teavitajate kaitse on oluline ka selleks, et tagada nende väljendusvabadus, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 11.

Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et: i) rikkumisest teavitajad saavad ELi õigusnormide rikkumisest nii asutusesiseselt kui ka asutuseväliselt (pädevale asutusele) teatamiseks kasutada tõhusaid kanaleid, millega tagatakse konfidentsiaalsus, ii) organisatsioonid ja pädevad asutused uurivad rikkumisest teavitajate teateid nõuetekohaselt ja võtavad nende suhtes meetmeid, ning et iii) rikkumisest teavitajad oleksid survemeetmete eest kaitstud.

1.2. Aruande eesmärk ja ulatus

Direktiivi artikli 26 lõike 1 kohaselt pidid liikmesriigid direktiivi oma õigusesse üle võtma hiljemalt 17. detsembriks 2021. Direktiivi artikli 27 lõikes 1 on sätestatud, et komisjon peab esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande direktiivi rakendamise ja kohaldamise kohta.

Üldplaanis võtsid liikmesriigid direktiivi oma õigusesse üle märkimisväärse hilinemisega (vt allpool). Võttes arvesse, et direktiivi on kohaldatud lühikest aega, ja asjaolu, et käesoleva aruande avaldamise ajal ei ole veel sisuliselt asjakohast teavet, ei ole aruandes direktiivi kohaldamist käsitletud.

Käesoleva aruande aluseks on liikmesriikide poolt direktiivi ülevõtmiseks kehtestatud meetmed, millest liikmesriigid on komisjonile teatanud, ning õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraadi tellitud välisuuring. Selles hinnatakse nende liikmesriikide meetmeid, kes teatasid direktiivi täielikust ülevõtmisest 17. detsembriks 2023.

---

[1] ELT L 305, 26.11.2019, lk 17.

[2] Näiteks õigusnormide rikkumised järgmistes valdkondades: riigihanked, finantsteenused, rahapesuvastane võitlus, transpordiohutus ja keskkonnakaitse, rahvatervis, tarbijakaitse, andmekaitse; samuti rikkumised, mis kahjustavad liidu finantshuve või on seotud siseturuga.

[3] Vt kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 25. aprill 2024, komisjon *vs.* Poola, C-147/23, ECLI:EU:C:2024:346, punkt 73.

Aruandes hinnatakse riiklike ülevõtmismeetmete vastavust direktiivile, st seda, kas direktiivi sätted on täielikult ja õigesti üle võetud, ning tuuakse välja peamised leitud puudused. Aruandes on põhitähelepanu all direktiivi põhisätted, mis on rühmitatud järgmiselt: sisuline ja isikuline kohaldamisala, kaitse tingimused, teavituskanalid ja menetlused ning kaitse- ja toetusmeetmed.

2. ÜLEVÕTMISE SEIS

Direktiivi ülevõtmise tähtaja lõpuks (17. detsembriks 2021) olid täielikud ülevõtmismeetmed vastu võtnud ja nendest komisjonile teatanud ainult 3 liikmesriiki[4]. 2022. aastal teatas täielikust ülevõtmisest 8 liikmesriiki[5] ja 2023. aastal 13 liikmesriiki[6].

Direktiivi ülevõtmise tagamiseks algatas komisjon 2022. aasta jaanuaris direktiivi üle võtmata jätmise ja täielikest ülevõtmismeetmetest teatamata jätmise pärast rikkumismenetluse 24 liikmesriigi vastu[7]. 2023. aasta märtsis andis komisjon 6 liikmesriiki[8] Euroopa Liidu Kohtusse (edaspidi „kohus“) direktiivi üle võtmata jätmise ja ülevõtmismeetmetest teatamata jätmise eest ning palus kohtul määrata riikidele rahalised karistused[9]. Ühes neist kohtuasjadest on Euroopa Kohus juba otsuse teinud[10]. Käesoleva aruande avaldamise kuupäeva seisuga on lisaks 5 pooleliolevale kohtuasjale käimas rikkumismenetlus 6 liikmesriigi suhtes[11].

Asutusesisese teavituskanali loomise kohustuse kohta selliste erasektori juriidiliste isikute puhul, kellel on 50–249 töötajat, on direktiivis sätestatud eraldi teine ülevõtmise tähtaeg, mis lõppes 17. detsembril 2023. 2024. aasta jaanuaris saatis komisjon ametliku kirja 2 liikmesriigile,[12] kes ei olnud seda kohustust nimetatud tähtpäevaks üle võtnud.

3. ÜLEVÕTMISMEETMETE HINDAMINE

3.1 Sisuline ja isikuline kohaldamisala

3.1.1 Sisuline kohaldamisala

Artikli 5 lõigetega 1 ja 2 on ette nähtud, mis liiki rikkumistest võib teatada. **Artiklis 2** on sätestatud direktiivi sisuline kohaldamisala. **Artikliga 3** on ette nähtud direktiivi suhe i) teistes ELi õigusaktides sätestatud erinormidega, mis reguleerivad rikkumistest teatamist, ning ii) ELi ja liikmesriikide sätetega, mis puudutavad teatavat liiki teabe kaitset ja kriminaalmenetlust. Nende sätetega on ette nähtud direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate teadete ja avalikustatava teabe sisu. Nende nõuetekohane ülevõtmine on eriti tähtis, et oleks

[4] Malta, Portugal, Rootsi.
[5] Küpros, Taani, Prantsusmaa, Horvaatia, Iirimaa, Leedu, Läti, Rumeenia.
[6] Austria, Bulgaaria, Tšehhi, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Soome, Ungari, Luksemburg, Madalmaad, Sloveenia, Slovakkia.
[7] Kõik liikmesriigid, välja arvatud Malta, Portugal ja Rootsi.
[8] Tšehhi, Saksamaa, Eesti, Luksemburg, Ungari ja Poola.
[9] Kooskõlas ELi toimimise lepingu artikliga 258 ja artikli 260 lõikega 3.
[10] Otsus kohtuasjas C-147/23, viidatud eespool.
[11] Austria, Belgia, Kreeka, Leedu, Madalmaad ja Slovakkia.
[12] Eesti ja Poola.

võimalik saavutada direktiivi eesmärk, milleks on tugevdada ELi õiguse jõustamist peamistes poliitikavaldkondades.

Mitu liikmesriiki on **artikli 5 lõikes 1** sätestatud rikkumise määratluse üle võtnud kitsamalt, jättes eelkõige välja rikkumised, mis on vastuolus direktiivi sisulisse kohaldamisalasse kuuluvate normide eesmärgiga (st õiguse kuritarvitamise juhtumid). See tähendab, et hõlmatud ei ole sellistest juhtumitest teatamist eeskätt äriühingu tulumaksu suhtes kohaldatavate õigusaktide valdkonnas. Lisaks on mitu liikmesriiki jätnud üle võtmata **artikli 5 lõikes 2** sätestatud mõiste „teave rikkumise kohta“ määratluse sellised põhielemendid nagu „põhjendatud kahtlus“, rikkumised, mis „väga tõenäoliselt pannakse toime“, ja „sellise rikkumise varjamise katse“ ning piiranud sel teel selle teabe ulatust, millest võib teatada.

Liikmesriigid on kasutanud erinevaid õiguslikke meetodeid, et võtta üle poliitikavaldkondi, mis on sätestatud i) direktiivi **artiklis 2** ja ii) direktiivi **lisas** loetletud ELi õigusaktides. Enamik liikmesriike on artikli 2 valdkonnad, sh lisas osutatud õigusaktid ülevõtmisseadustesse üle kandnud, kas neid õigusakte sõnaselgelt korrates või esitades viite lisale. Kuid mitu liikmesriiki ei ole lisanud sisulisse kohaldamisalasse lisasse kantud õigusakte, sealhulgas pärast direktiivi jõustumist vastu võetud õigusakte[13].

Mõned liikmesriigid ei ole sisulist kohaldamisala õigesti üle võtnud, kuna nende õigusaktides ei ole loetletud artiklis 2 sätestatud õigusvaldkondi, vaid piirdutakse viitega kogu direktiivile, mis ei taga piisavat õiguskindlust. Ühes liikmesriigis hõlmab sisuline kohaldamisala rikkumistest teatamist direktiivi valdkondades, tingimusel et teatamise eesmärgiks on avaliku huvi kaitse.

Ligikaudu pooled liikmesriigid ei ole korrektselt üle võtnud artiklit 2 selles osas, mis puudutab Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklis 325 osutatud liidu finantshuve kahjustavate rikkumiste määratlust või ELi toimimise lepingu artikli 26 lõikes 2 osutatud siseturuga seotud rikkumiste määratlust, sest ülevõetud sätted ei sisalda selget viidet nendes valdkondades kohaldatavatele ELi õigusnormidele.

Valdav enamik liikmesriike laiendas ülevõtmismeetmete kohaldamisala valdkondadele või õigusaktidele, mis ei ole direktiiviga hõlmatud[14]. Mõned liikmesriigid lisasid sisulisesse kohaldamisalasse kõik ELi õiguse rikkumised. Mõned liikmesriigid laiendasid kohaldamisala selliste riigisiseste õigusnormide rikkumistele, millega ei rakendata ELi õigust, kuid mis on seotud direktiivis loetletud valdkondadega. Ligikaudu pooled liikmesriikidest laiendasid kohaldamisala konkreetsetele riigisisese õiguse valdkondadele, nagu korruptsioonisüüteod või (rasked) kuriteod ja/või haldusrikkumised. Mõned liikmesriigid laiendasid

[13] Alates direktiivi jõustumisest on selle lisasse lisatud neli õigusakti: määrus (EL) 2020/1503, mis käsitleb Euroopa ühisrahastusteenuse osutajaid; määrus (EL) 2022/1925 (digiturgude määrus) ja määrus (EL) 2023/1114, mis käsitleb krüptovaraturge; määrus (EL) 2024/573, milles käsitletakse fluoritud kasvuhoonegaase ning millega muudetakse direktiivi (EL) 2019/1937 ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 517/2014.

[14] Komisjon on liikmesriike järjepidevalt julgustanud, et nad kaaluksid direktiivi ülevõtmisel selle kohaldamisala laiendamist muudele valdkondadele ning tagaksid riigi tasandil üldiselt tervikliku ja sidusa raamistiku. Vt komisjoni 23. aprilli 2018. aasta teatis „Rikkumisest teatajate kaitse tugevdamine ELi tasandil“, COM(2018) 214 final.

ülevõtmismeetmete kohaldamisala konkreetsetele valdkondadele, nagu tööõigus või töötervishoid ja tööohutus. Mitu liikmesriiki on lisanud kõik (rasked) riigisisese õiguse rikkumised, mis võivad kahjustada avalikku huvi.

Direktiivi **artikli 3 lõike 2** kohaselt ei mõjuta direktiiv liikmesriikide vastutust riigi julgeoleku tagamise eest ega nende õigust kaitsta oma olulisi julgeolekuhuve. Komisjon rõhutab, et liikmesriigid peaksid leidma sobiva tasakaalu ühest küljest direktiiviga taotletava eesmärgi, st selle kohaldamisalasse kuuluvate normide (sealhulgas kaitse- või julgeolekuaspektidega segahankelepinguid reguleerivate normide) tulemusliku maksmapaneku ning teisest küljest riigi julgeoleku kaitse vahel. Komisjon toonitab ka seda, et **artikli 3 lõike 3 punkti a** kohaselt peaksid liikmesriigid leidma sobiva tasakaalu direktiiviga taotletava eesmärgi ja vajaduse vahel kaitsta salastatud teavet loata juurdepääsu eest.

Umbes pooltel liikmesriikidel on probleeme seoses vastavusega direktiivile. Mõned riigid on direktiivi ülevõtvate õigusaktide kohaldamisalast jätnud täielikult välja riigi julgeolekuga seotud teabe ja/või salastatud teabe, isegi kui see on seotud direktiiviga hõlmatud poliitikavaldkondadega. Mõnel juhul ei ole selge, kas teated, mis puudutavad kaitse- või julgeolekuaspektidega seonduvaid riigihankenormide rikkumisi, kuuluvad ülevõtvate õigusaktide kohaldamisalasse. Mõned liikmesriigid on tuginenud artikli 3 lõikele 2, et jätta ülevõtmismeetmete kohaldamisalast välja terved isikute kategooriad, nagu kaitse-, sõjaväe- või luuretöötajad.

Enamikus liikmesriikides on valesti üle võetud advokaadi kutsesaladuse ja arstisaladuse ning kohtu nõupidamistoasaladuse alla kuuluvate teadete suhtes kohaldatav erand (**artikli 3 lõike 3 punktid b ja c**). Mõnes neist liikmesriikidest on advokaadi kutsesaladuse erandit põhjendamatult laiendatud, nii et see läheb kaugemale advokaatide ja nende klientide vahelise teabevahetuse konfidentsiaalsuse kaitsest. Teiste direktiivi ülevõtmise õigusaktidega i) on kohaldamisalast välja jäetud teated, mille suhtes kehtib üldiselt ametisaladuse hoidmise kohustus, või ii) laiendatud kohtu nõupidamistoasaladuse erandit kohtunike tegevusele laiemalt või kohtumenetlusele üldisemalt.

3.1.2 Isikuline kohaldamisala

Artikli 4 eesmärk on tagada kaitse võimalikult suurele hulgale isikutele, kellel on tööalase tegevuse tõttu eelisjuurdepääs teabele rikkumise kohta ja kelle suhtes võidakse sellest teatamise korral rakendada survemeetmeid.

Artikli 4 lõige 1 sisaldab direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate isikute kategooriate soovituslikku loetelu. Mõned liikmesriigid on ette näinud ammendava loetelu, samas kui mitu riiki on jätnud üle võtmata mõned artikli 4 lõikes 1 nimetatud kategooriad, näiteks „tasustatud või tasustamata praktikandid“, „vabatahtlikud“, „töövõtjad“ või „tarnijad“. Enamik liikmesriike on üle võtnud mõisted „töötajad“ ja „füüsilisest isikust ettevõtjad“ ilma viideteta ELi toimimise lepingu artikli 45 lõikele 1 ja artiklile 49 ning piirdunud seega nende mõistete määratlusega riigisiseses õiguses, kahjustades nende autonoomsete ELi õiguse mõistete ühetaolist kohaldamist kõigis liikmesriikides.

Artikli 4 lõikega 4 on lisaks ette nähtud, et rikkumisest teavitavatele isikutele pakutav kaitse survemeetmete eest kehtib ka teistele isikutele, nt abistavatele isikutele ja kolmandatele

isikutele, kes on seotud rikkumisest teavitavate isikutega ja kelle suhtes võidakse kohaldada tööalases kontekstis survemeetmeid, näiteks rikkumisest teavitava isiku kolleegid või sugulased. Paaris liikmesriigis on see säte üle võetud kitsendavalt, nii et abistavad isikud või kolmandad isikud ei ole nõuetekohaselt hõlmatud.

3.2. Kaitse tingimused

Artiklites 6, 7, 10 ja 15 on sätestatud tingimused kaitseks survemeetmete eest isikutele, kes esitavad teate või avalikustavad teavet üldsusele.

Artikli 6 lõikes 1 on sätestatud tingimused, mille alusel on rikkumisest teavitavatel isikutel õigus saada kaitset. Tingimuste hulka kuulub asjaolu, et isikul on põhjendatult alust arvata, et esitatud teave vastas teavitamise ajal tõele. See tähendab, et rikkumisest teataja ei jää kaitsest ilma, kui ta esitas ebaõige teate heauskselt, ning et tema motiivid ei puutu asjasse. Artikli 6 lõike 1 on valesti üle võtnud mõned liikmesriigid, kelle õigusaktides näib olevat kaitse määramisel arvesse võetud isiku motiive.

Artikli 7 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud põhimõte, et rikkumisest teavitaval isikul on vabadus valida, kas teatada probleemist kõigepealt asutusesiseselt või kohe asutuseväliselt. **Artikli 6 lõikes 4** on sätestatud, et isikul, kes teavitab asjakohaseid ELi institutsioone või organeid rikkumisest, on õigus saada kaitset samadel tingimustel nagu isikul, kes teavitas rikkumisest asutuseväliselt. Mitu liikmesriiki on valesti kehtestanud kohustuse, et kõigepealt tuleb rikkumisest teatada asutusesiseselt, või näinud ette, et kohe asutuseväline teavitamine on lubatud ainult teatavatel tingimustel. Mõned liikmesriigid ei ole sõnaselgelt sätestanud kaitset isikutele, kes teavitavad ELi institutsioone.

Direktiivi artiklis 15 on sätestatud selliste isikute kaitse tingimused, kes avalikustavad teabe üldsusele.

Täpsemalt on **artikli 15 lõike 1 punktis b** sätestatud teabe otse üldsusele avalikustamise tingimused, st ilma et isik oleks eelnevalt teavitanud rikkumisest asutusesiseselt ja -väliselt või vähemalt asutuseväliselt. Selle eelduseks on, et isikul oli põhjendatult alust arvata, et: i) rikkumine võib kujutada vahetut või ilmset ohtu avalikule huvile või ii) asutusevälise teavitamise korral esineb survemeetmete oht või on tõenäoline, et rikkumist ei käsitleta tulemuslikult. Loetletud on ka konkreetsed asjaolud, mis kuuluvad alapunktide i ja ii alla, näiteks olukord, kus esineb pöördumatu kahju oht, või kus tõendeid võidakse varjata või hävitada.

Mitu liikmesriiki ei ole üle võtnud artikli 15 lõike 1 punktis b sätestatud põhilisi asjaolusid. Mõned liikmesriigid on valesti määratlenud ohu avalikule huvile või survemeetmete ohu.

3.3. Teavituskanalid ja menetlused

3.3.1. Asutusesisesed teavituskanalid ja menetlused

Direktiivi artiklis 8 on sätestatud era- ja avaliku sektori juriidilised isikud, kes peavad looma asutusesiseseks teavitamiseks kanalid ja menetlused. Samuti on selles sätestatud tingimused, mille alusel võib kanaleid jagada või neid võib väliselt hallata kolmas isik.

Artikli 8 lõike 3 kohaselt peavad asutusesisese kanali looma kõik erasektori juriidilised isikud, kellel on 50 või rohkem töötajat. **Artikli 8 lõige 6** võimaldab 50–249 töötajaga erasektori juriidilistel isikutel jagada vahendeid teadete saamiseks ja uurimiste tegemiseks, et nende isikute koormust vähendada. Mõned liikmesriigid on laiendanud artikli 8 lõikega 6 ette nähtud paindlikkust valesti ka suurematele üksustele. Täpsemalt on lubatud kontsernidel luua teavituskanaleid ainult kontserni tasandil, vabastades seega kõik samasse kontserni kuuluvad üksused kohustusest luua oma sisekanal. See on vastuolus direktiivi eesmärgiga, et teavituskanalid oleksid võimalikele rikkumisest teavitajatele võimalikult kättesaadavad ja ligidal.

Artiklis 9 on sätestatud asutusesisese teavitamise menetluste suhtes kohaldatavad nõuded. Enamik liikmesriike ei ole nõuetekohaselt üle võtnud selle sätte eri elemente, näiteks kohustust võtta teadete suhtes hoolikalt järelmeetmeid, või tähtaegu, mille jooksul tuleb saata kinnitus teate saamise kohta või korraldada füüsiline kohtumine.

3.3.2. Asutusevälised teavituskanalid ja menetlused

Artiklis 11 on sätestatud asutuseväliste teavituskanalite loomise ja järelmeetmete võtmise kohustused.

Mõned neist kohustustest ei ole nõuetekohaselt üle võetud. Üks liikmesriik on välistanud järelmeetmete võtmise selliste teadete suhtes, mis puudutavad rohkem kui kaks aastat varem toime pandud rikkumisi, kehtestades sellega ajalise piirangu, mis kahjustab direktiivi tulemuslikkust ELi õigusnormide täitmise tagamisel. Mõned liikmesriigid ei ole taganud vajalikku õiguskindlust selles suhtes, millised on määratud pädevad asutused.

Artikli 11 lõikes 6 on sätestatud konkreetsed kohustused asutustele, kes on teate vastu võtnud, kuid kellel puudub pädevus teavitatud rikkumise menetlemiseks. Umbes pooled liikmesriigid on selle sätte üle võtnud valesti. Nii on see näiteks juhul, kui nimetatud kohustused on kehtestatud ainult teatavatele asutustele, kui välja on jäetud kohustus edastada teade mõistliku aja jooksul turvalisel viisil pädevale asutusele või kui on välja jäetud kohustus teatada sellest viivitamata rikkumisest teavitavale isikule.

3.3.3. Anonüümsete teadete menetlemine

Artikli 6 lõike 2 kohaselt ei mõjuta direktiiv liikmesriikide õigust otsustada, kas era- või avaliku sektori juriidilistelt isikutelt ning pädevatelt asutustelt nõutakse või ei nõuta anonüümsete teadete vastuvõtmist ja nende suhtes järelmeetmete võtmist. Komisjon rõhutab, et kui liikmesriigid kehtestavad kohustuse anonüümseid teateid vastu võtta, tuleb neid teateid menetleda nagu kõiki teisi teateid selles osas, mis puudutab rikkumisest teavitavate isikute menetlusõigusi ning üksuste ja asutuste kohustust võtta nende teadete suhtes järelmeetmeid.

Anonüümseid teateid on reguleeritud ligikaudu poolte ülevõtmismeetmetega. Enamikuga neist on kehtestatud pädevatele asutustele või laiemalt kõigile juriidilistele isikutele, kellel on teavituskanalid, kohustus anonüümseid teateid vastu võtta ja võtta nende suhtes järelmeetmeid. Mõned riigid on siiski ette näinud erandid direktiivi nõuetest, näiteks teate saamise kinnitamise ja tagasiside andmise või järelmeetmete võtmise kohta. Üks liikmesriik

on kehtestanud anonüümsete teadete käsitlemiseks ja nende suhtes järelmeetmete võtmiseks täiesti erineva menetluse.

3.3.4. Konfidentsiaalsuskohustus

Artiklis 16 on sätestatud konfidentsiaalsusnõuded, mida kohaldatakse nii asutusevälise kui ka asutusesisese teavitamise suhtes, et kaitsta rikkumisest teavitavate isikute identiteeti. Samamoodi on **artikli 5 lõikega 8** ette nähtud, et abistava isiku antav abi peab olema konfidentsiaalne.

Artikli 16 lõike 1 kohaselt tagavad liikmesriigid, et rikkumisest teavitava isiku identiteeti ei avalikustata ilma selle isiku sõnaselge nõusolekuta mitte kellelegi peale volitatud töötajate, kes on pädevad teateid vastu võtma ja nende suhtes järelmeetmeid võtma. **Artikli 16 lõikes 2** on sätestatud konfidentsiaalsuskohustusest erandi tegemise tingimused. Mitu liikmesriiki ei ole seda erandit nõuetekohaselt üle võtnud, näiteks on välja jäetud viide uurimistele või kohtumenetlustele. Mitu liikmesriiki ei ole nõuetekohaselt üle võtnud kaitsemeetmeid, mida kohaldatakse kõnealuse erandi kasutamise suhtes **artikli 16 lõike 3** alusel, nt et rikkumisest teatavat isikut teavitatakse *enne* tema identiteedi avalikustamist või et pädev asutus saadab neile selgituse avalikustamise põhjuste kohta.

Artikli 5 lõike 8 puhul on mitu liikmesriiki üle võtnud mõiste „abistavad isikud“, jättes välja nõude, et antav abi peaks olema konfidentsiaalne. See mõjutab nii rikkumisest teavitavate isikute kui ka puudutatud isikute identiteedi konfidentsiaalsust. Samuti mõjutab see abistavate isikute rolli rikkumisest teavitamise protsessis, sest kui nad ei ole seotud konfidentsiaalsusnõudega, võib neid samastada üldsusega, kellele teavet avalikustatakse.

3.4. Kaitse- ja toetusmeetmed

Artiklites 19–23 on sätestatud kaitse- ja toetusmeetmed artiklis 4 osutatud isikute jaoks ning puudutatud isikute jaoks, keda rikkumisest teavitamisel või üldsusele teabe avalikustamisel nimetatakse.

3.4.1. Survemeetmete rakendamise keeld

Artikliga 19 on liikmesriigid kohustatud keelama ükskõik millisel kujul rakendatavad survemeetmed, sealhulgas survemeetmete rakendamise ähvardused ja katsed, ning ette on nähtud mitteammendav, kuid kohustuslik loetelu keelatud survemeetmetest.

Mitu liikmesriiki on jätnud survemeetmete rakendamise ähvardused ja katsed keelustamata. Mõned liikmesriigid on artikli 19 üle võtnud üldise survemeetmete rakendamise keeluga, ilma kordamata nimetatud artiklis sätestatud loetelu. Ligikaudu pooled nendest liikmesriikidest, kes on lisanud soovitusliku loetelu keelatud tegevustest, on välja jätnud või valesti üle võtnud teatavad survemeetmed, mida on artiklis 19 nimetatud.

3.4.2. Toetusmeetmed

Artikliga 20 on ette nähtud, et liikmesriigid peavad tagama juurdepääsu eelkõige järgmistele toetusmeetmetele: i) laiaulatuslik ja sõltumatu teave ja nõustamine, mis on kättesaadav tasuta, ii) pädevate asutuste tõhus abi ja iii) tasuta õigusabi.

Mõned liikmesriigid ei taga võimalust saada individuaalset nõustamist, vaid nõuavad üksnes teabe avaldamist veebisaidil. Mitme riigi ülevõtmismeetmetega ei ole tagatud pädevate asutuste tõhusat abi. Mõned liikmesriigid ei ole lisanud viiteid tasuta õigusabi suhtes kohaldatavale õigusaktile, mis tekitab õiguskindlusetust.

Artikli 20 lõikega 2 on liikmesriikidele antud võimalus näha kohtumenetluse raames rikkumisest teavitavale isikule ette rahaline abi ja muud toetusmeetmed. Mõned liikmesriigid on sätestanud rahalise abi andmise teatavatel tingimustel, näiteks rikkumisest teavitava isiku finantsolukorra tõsise halvenemise korral, samas kui mõnes liikmesriigis on ette nähtud ka psühhosotsiaalne tugi.

3.4.3. Kaitse survemeetmete eest ja survemeetmetevastased meetmed

Artiklis 21 on sätestatud survemeetmete vastased kaitsemeetmed, sealhulgas vastutusest vabastamine ja tõendamiskoormise ümberpööramine, samuti survemeetmetevastased meetmed, kaasa arvatud ajutised meetmed ja hüvitised. **Artikli 23 lõikega 2** on ette nähtud meetmed puudutatud isikutele tekitatud kahju hüvitamiseks.

Artikli 21 lõikega 2 on rikkumisest teavitavad isikud teatavatel tingimustel vabastatud vastutusest teabe avalikustamise piirangute, näiteks lojaalsusklauslite või mitteavaldamise kokkulepete rikkumise eest. See säte on valesti üle võetud mitmes liikmesriigis, kus on kehtestatud lisatingimused, näiteks nõudes, et rikkumisest teavitav isik peab olema tegutsenud heas usus, või jättes vastutusest vabastamise kohaldamata rikkumisteadete suhtes mõnes õigusvaldkonnas või teabe üldsusele avalikustamise korral.

Vastavalt **artikli 21 lõike 7** esimesele lõigule on rikkumisest teavitavad isikud vabastatud igasugusest vastutusest kohtumenetlustes, mis on seotud muu hulgas laimu, andmekaitsenormide rikkumise, ärisaladuse avalikustamise või kahju hüvitamisega. Enamik liikmesriike piiras selle erandi kohaldamisala, näiteks jättes välja i) abistavad isikud või rikkumisest teavitava isikuga seotud kolmandad isikud, ii) teatavat liiki kohtumenetlused või iii) teabe üldsusele avalikustamise. Artikli 21 lõike 7 teises lõigus on täpsustatud vastutusest vabastamise tingimused, kui isik teavitab rikkumisest või avalikustab rikkumise kohta teabe ja see teave hõlmab ärisaladusi. Mitu liikmesriiki on valesti üle võtnud nõude, mille kohaselt tuleb ärisaladuse avalikustamist pidada kohaldatava ELi õiguse kohaselt seaduslikuks, kui isik, kes sellest teabest teavitas või selle avalikustas, vastab direktiivi tingimustele.

Artikli 21 lõikes 3 on sätestatud vastutusest vabastamine tegude puhul, mis on toime pandud teavitatud või üldsusele avalikustatud teabe omandamiseks või sellele juurdepääsu saamiseks, välja arvatud juhul, kui selline tegu on eraldiseisev kuritegu, st ei ole seotud rikkumisest teavitamise või teabe üldsusele avalikustamisega ega ole vajalik rikkumise paljastamiseks. Umbes pooled liikmesriigid on selle sätte üle võtnud valesti, sest enamikul juhtudel on välja jäetud nõue, et kuritegu peab olema „eraldiseisev“, mis vähendab erandi kohaldamise kasulikku mõju.

Artikli 21 lõikes 5 on sätestatud tõendamiskoormise ümberpööramine menetluses, mis on seotud rikkumisest teavitava isiku vastu suunatud survemeetmetega, st see paneb kahju tekitanud meetme võtnud isikule kohustuse tõendada, et meede ei olnud rikkumisest teatamisega mingil viisil seotud. Mitu liikmesriiki on selle sätte üle võtnud valesti, näiteks

nõudes, et rikkumisest teavitav isik tõendaks, et teavitamine oli seaduslik, või tõendaks *prima facie*, et teatav meede on võetud kättemaksuks teavitamise eest. Ühes liikmesriigis kehtib tõendamiskoormise ümberpööramine ainult kaks aastat.

Artikli 21 lõigete 6 ja 8 kohaselt peab survemeetmete all kannatanud isikutel olema võimalik kasutada vajaduse korral survemeetmetevastaseid kaitsemeetmeid, sealhulgas ajutisi meetmeid ja kahju hüvitamist. Mitme riigi õigusesse ei ole ajutiste meetmete ja kahju hüvitamise sätted nõuetekohaselt üle võetud. Eeskätt ei ole nende riikide seadustega ajutisi meetmeid ette nähtud või tekitavad need õiguskindlusetust, kuna ei sisalda viiteid kohaldatavatele üldnormidele. Lisaks piirdub kahju hüvitamine mõnel juhul rahalise kahjuga, samas kui mõne riigi õiguses ei ole tagatud, et survemeetmetevastased kaitsemeetmed on kättesaadavad kõigile isikutele, kellel on õigus kaitsele.

Artikli 23 lõike 2 kohaselt on liikmesriigid kohustatud nägema ette meetmed, et hüvitada puudutatud isikutele tekitatud kahju, kui rikkumisest teavitav isik on teadlikult esitanud valeteate või avalikustanud üldsusele ebaõiget teavet. Ligikaudu pooled liikmesriigid ei ole seda sätet nõuetekohaselt üle võtnud, näiteks ei ole lisatud asjakohaseid viiteid kohaldatavatele õigusaktidele.

3.4.4. Karistused

Artikli 23 lõigete 1 ja 2 kohaselt peavad liikmesriigid ette nägema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused isikutele, kes takistavad või üritavad takistada rikkumisest teavitamist; kohaldavad survemeetmeid selliste isikute suhtes, kellel on õigus kaitsele, või algatavad nende vastu pahatahtlikke menetlusi; rikuvad rikkumisest teavitavate isikute identiteedi konfidentsiaalsena hoidmise kohustust, samuti isikutele, kes on teadlikult esitanud valeteate või avalikustanud üldsusele ebaõiget teavet.

Mitmes liikmesriigis i) on karistatavad teod defineeritud ebamääraselt, näiteks on ette nähtud karistused riigisisese ülevõtmismeetme rikkumise või kuritarvitamise eest üldiselt, või ii) on kehtestatud karistused, mis tunduvad liiga väikesed, et neid saaks pidada hoiatavaks. Mõned liikmesriigid ei ole nõuetekohaselt üle võtnud karistusi, mida kohaldatakse juhul, kui isikud „üritavad“ takistada rikkumisest teavitamist, või on määratlenud mõiste „takistamine“ ammendava loeteluga, mis kitsendab mõiste sisu. Survemeetmete eest määratavad karistused on üldiselt õigesti üle võetud. Üksikud probleemid seoses vastavusega direktiivi sätetele on tingitud järgmisest: i) õiguskindluse puudumine selles suhtes, mis on täpselt karistatavad teod, ii) ebatõhusalt madalad trahvid või iii) karistused ainult selle eest, kui survemeetmeid on kohaldatud rikkumisest teavitava isiku suhtes, kuid mitte artiklis 4 osutatud muude kategooriate (nt abistavad isikud) suhtes. Hulk liikmesriike ei ole nõuetekohaselt üle võtnud pahatahtlike menetluste eest määratud karistusi, kuna sätestatud ei ole konkreetset karistust või ei ole lisatud viidet muudele asjakohastele õigusaktidele. Konfidentsiaalsuse rikkumise eest määratavad karistused on mõnel juhul valesti üle võetud, näiteks seetõttu, et puuduvad asjakohased viited kohaldatavatele õigusaktidele.

4. KOKKUVÕTE

Direktiiv 2019/1937 võeti vastu eesmärgiga parandada ELi õigusnormide täitmise tagamist, hõlbustades rikkumistest teatamist ja pakkudes rikkumisest teavitavatele isikutele tugevat

kaitset. Direktiivi lisaväärtuseks on selged ühised standardid, mis aitavad muuta varasemat olukorda, kui kaitse ELis ja eri poliitikavaldkondades oli killustunud ja ebaühtlane.

Õiguskindluse tagamine on selle eesmärgi saavutamisel ülioluline. Inimesed peavad oma õiguste ulatusest ja kaitse tingimustest täielikult aru saama. Neil peab olema võimalik teha teadlik otsus selle kohta, kas ja kuidas rikkumisest teavitada või teavet üldsusele avalikustada, ilma et kohaldatavate õigusnormide ebamäärasuse või mitmetimõistetavuse tõttu tekiks oht, et nad jäävad seaduselünkade tõttu kaitseta.

Kõik liikmesriigid on üle võtnud direktiivi peamised sätted, mis käsitlevad näiteks kaitse tingimusi, asutusesiseste ja -väliste teavituskanalite loomise ja haldamise nõudeid, survemeetmete keeldu ning rikkumisest teavitavate isikute kaitse- ja toetusmeetmeid. Valdav enamik liikmesriike on laiendanud direktiivi kaitsekorda ka riigisisese õiguse teistesse valdkondadesse. Mitu liikmesriiki on näinud ette täiendavad toetusmeetmed, nagu rahaline ja psühholoogiline abi rikkumisest teavitavatele isikutele.

Kuigi komisjon tunnustab liikmesriikide seniseid jõupingutusi, peab ta kahetsusväärseks asjaolu, et direktiivi ülevõtmisega on üldiselt väga hiljaks jäädud. Nagu kohus on tunnistanud, on direktiivi täielikuks ja täpseks ülevõtmiseks vajalike sätete vastu võtmata jätmine eriti raske rikkumine, arvestades selle õigusakti olulisust avaliku huvi kaitsmisel[15]. Komisjon rõhutab, et konfidentsiaalsete teavituskanalite ja asjakohase kaitse puudumine avaldab potentsiaalsetele rikkumisest teavitajatele heidutavat mõju, mille negatiivsed tagajärjed ulatuvad palju kaugemale direktiivist endast. See kahjustab kõigi direktiivi sisulisse kohaldamisalasse kuuluvate ELi õigusaktide tulemuslikku maksmapanekut ning samuti väljendusvabadust.

Lisaks näitab käesolev aruanne, et direktiivi ülevõtmist tuleb parandada sellistes olulistes valdkondades, nagu sisuline kohaldamisala, kaitse tingimused ja survemeetmetevastased kaitsemeetmed, eelkõige vastutusest vabastamine ja karistused.

Komisjon hindab ka edaspidi, kuidas on liikmesriikide tegevus direktiiviga kooskõlas, ning võtab asjakohaseid meetmeid, et tagada direktiivi täielik ja nõuetekohane ülevõtmine kogu ELis, algatades vajaduse korral rikkumismenetlusi.

Pärast piisavat rakendamisperioodi ja hiljemalt 2026. aastal esitab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule artikli 27 lõikes 3 osutatud aruande, milles hinnatakse direktiivi toimimist ja kaalutakse vajadust lisameetmete, sealhulgas muudatuste järele, et laiendada selle kohaldamisala täiendavatele ELi õigusaktidele või valdkondadele.

[15] Vt otsus kohtuasjas C-147/23, viidatud eespool, punktid 73 ja 97.