



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 8. toukokuuta 2018
(OR. en)

8713/18

Toimielinten välinen asia:
2018/0106 (COD)

FREMP 69	ENFOCUSTOM 86
JAI 384	AGRI 218
TELECOM 125	ETS 12
COMPET 285	SERVICES 40
RC 12	TRANS 181
CONSOM 132	FISC 203
DAPIX 128	SAN 139
DATAPROTECT 85	ENV 281
DROIPEN 63	GAF 15
FIN 372	ATO 26
EMPL 179	CYBER 85
MI 324	COPEN 134
PI 50	POLGEN 63
SOC 234	INF 63
CODEC 717	ANIMAUX 6

EHDOTUS

Lähettiläs:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	23. huhtikuuta 2018
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	COM(2018) 218 final
Asia:	Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2018) 218 final.

Liite: COM(2018) 218 final



Bryssel 23.4.2018
COM(2018) 218 final

2018/0106 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI

unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

{SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final} - {SWD(2018) 117 final}

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Laitonta toimintaa ja lain väärinkäyttöä voi tapahtua missä tahansa organisaatiossa, olipa se yksityinen tai julkinen, suuri tai pieni. Tällainen toiminta voi ilmetä esimerkiksi korruption tai petosten tai ammattitoimintaan liittyvän huolimattomuuden tai laiminlyöntien muodossa. Jos siihen ei puututa, se voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa. Tällainen toiminta tulee yleensä ensimmäiseksi sellaisten henkilöiden tietoon, jotka ovat työssä tällaisessa organisaatiossa tai jotka ovat siihen yhteydessä työnsä vuoksi. Heillä on tämän etulyöntiasemansa ansiosta mahdollisuus ilmoittaa asiasta niille, jotka voivat puuttua ongelmaan.

Väärinkäytösten paljastajat eli henkilöt, jotka ilmoittavat työnsä yhteydessä havaitsemastaan väärinkäytöksestä (joko asianomaisen organisaation sisällä tai ulkopuoliselle viranomaiselle) tai tuovat tietonsa ilmi (julkisuuteen), auttavat ehkäisemään vahinkoja ja paljastamaan sellaisia yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja haittoja, jotka muuten voisivat jäädä paljastumatta. Usein he kuitenkin jättävät ilmoittamatta huolenaiheistaan vastatoimien pelossa. Tästä syystä väärinkäytösten paljastajien tehokkaan suojelun merkitys yleisen edun turvaamisessa tunnustetaan enenevässä määrin sekä unionissa¹ että kansainvälisellä tasolla².

Väärinkäytösten paljastajien tehokkaan suojelun puuttuminen herättää huolta myös siksi, että se heikentää Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa vahvistetun sananvapautta ja tiedotusvälineiden vapautta koskevan oikeuden toteutumista. Tiedotusvälineiden moniarvoisuutta ja demokratiaa käsittelevässä toisessa vuotuisessa perusoikeussymposiumissa, jonka komissio järjesti marraskuussa 2016, korostettiin, että väärinkäytösten paljastajien suojelu toimittajien tietolähteenä on olennaisen tärkeää, jotta voidaan turvata tutkivan journalismin valvova rooli demokraattisessa yhteiskunnassa.³

Väärinkäytösten paljastajien tehokkaan suojelun puuttuminen voi heikentää myös unionin oikeuden täytäntöönpanoa. Väärinkäytöksiä koskevat ilmoitukset ovat muiden keinojen ohella⁴ yksi tapa hankkia kansallisille ja EU:n täytäntöönpanojärjestelmille todisteita, joiden avulla voidaan tuloksellisesti paljastaa ja tutkia unionin sääntöjen rikkomisia ja nostaa niiden perusteella syytteitä.

Väärinkäytösten paljastajien suojelu on kuitenkin EU:ssa nykyään epäyhtenäistä.⁵ Jos väärinkäytösten paljastajille ei ole tarjolla suojelua jossakin jäsenvaltiossa, se voi vaikeuttaa unionin politiikkojen toimintaa kyseisessä jäsenvaltiossa, mutta lisäksi se voi aiheuttaa heijastusvaikutuksia toisissa jäsenvaltioissa. EU:n tasolla väärinkäytösten paljastajien suojelusta säädetään vain tietyillä aloilla ja vaihtelevasti.⁶ Suojelun epäyhtenäisyyden ja siinä

¹ Ks. Euroopan neuvoston suositus väärinkäytösten paljastajien suojelusta (CM/Rec(2014) 7, 30.4.2014); Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselma 2171(2017), 27.6.2017.

² Väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevia vaatimuksia on vahvistettu erilaisissa kansainvälisissä välineissä ja suuntaviivoissa. Näitä ovat muun muassa vuonna 2004 tehty korruption vastainen YK:n yleissopimus, jossa kaikki EU:n jäsenvaltiot ja myös EU ovat osapuolina; G20-maiden korruptionvastainen toimintasuunnitelma; ja OECD:n raportti *Committing to Effective Whistleblower Protection*, maaliskuu 2016.

³ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

⁴ Mm. valitusmenettelyt ja lakisääteiset tarkastukset.

⁵ Lisätietoja kohdassa ”Toissijaisuusperiaate”.

⁶ Lisätietoja kohdassa ”Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa”.

olevien aukkojen vuoksi väärinkäytösten paljastajat eivät monissa tilanteissa saa kunnollista suojaa vastatoimia vastaan. Kun väärinkäytöksistä ei uskalleta ilmoittaa, ne jäävät pimentoon ja menetetään tilaisuus ehkäistä ja paljastaa unionin oikeuteen kohdistuvia rikkomisia, jotka voivat aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa

Viitteitä siitä, minkä verran havaintoja jätetään ilmoittamatta, antavat erilaiset selvitykset, kuten vuonna 2017 toteutettu korruptiota koskeva erityiseurobarometri⁷. Sen mukaan 81 prosenttia eurooppalaisista ilmoitti jättäneensä ilmoittamatta kokemastaan tai todistamastaan korruptiosta. Komission vuonna 2017 toteuttamassa julkisessa kuulemisessa 85 prosenttia vastaajista kertoi uskovansa, että työntekijät ilmoittavat yleisöön kohdistuvaa uhkaa tai haittaa koskevista huolenaiheistaan harvoin tai erittäin harvoin, koska pelkäävät oikeudellisia ja taloudellisia seurauksia.⁸ Tämä heikentää sisämarkkinoiden toimintaa. Esimerkiksi komission toimeksiannosta vuonna 2017 toteutetussa selvityksessä⁹ arvioitiin, että EU:ssa menetetään väärinkäytösten paljastajien puutteellisen suojelun seurauksena pelkästään julkisten hankintojen alalla vuosittain yhteensä 5,8–9,6 miljardia euroa.

EU:n toimielimet ja eri sidosryhmät ovat vaatineet, että väärinkäytösten paljastajien suojelun epäyhtenäisyyteen olisi puututtava EU:n tason toimilla. Euroopan parlamentti kehotti 24. lokakuuta 2017 antamassaan päätöslauselmassa *Legitiimeistä toimista yleisen edun hyväksi toimivien väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi heidän paljastaessaan luottamuksellisia tietoja yrityksistä ja julkisista elimistä* ja 20. tammikuuta 2017 antamassaan päätöslauselmassa *Väärinkäytösten paljastajien merkityksestä EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa*¹⁰ komissiota esittämään laaja-alaisen lainsäädäntöehdotuksen, jolla taataan väärinkäytösten paljastajien korkeatasoinen suojeleminen EU:ssa julkisella ja yksityisellä sektorilla sekä kansallisissa ja unionin toimielimissä. Neuvosto kehotti 11. lokakuuta 2016 antamassaan päätelmissä verotuksen avoimuudesta¹¹ komissiota tutkimaan mahdollisuuksia toteuttaa tällä alalla EU:n toimia. Kansalaisyhteiskunnan järjestöt ja ammattiliitot¹² ovat johdonmukaisesti vaatineet koko EU:n kattavan lainsäädännön antamista yleisen edun mukaisesti toimivien väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi.

Komissio totesi vuonna 2016 antamassaan tiedonannossa *EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla*¹³, että unionin oikeuden täytäntöönpanon valvonta on haasteellista, ja sitoutui panostamaan siihen voimakkaammin yleisen edun nimissä. Se korosti erityisesti, että ”[k]un ilmenee ongelmia (kuten autojen päästöttestauksen ongelmat, vesien saastuminen, laittomat kaatopaikat, liikenteen turvallisuuden ja turvaamisen ongelmat), ne eivät useinkaan johdu EU:n lainsäädännön puutteesta vaan siitä, ettei EU:n lainsäädäntöä sovelleta tehokkaasti”.

7

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>

8 http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254

9 Milieu (2017), *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement* <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

10 2016/2224(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+XML+V0//EN> ja (2016/2055(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//EN>.

11 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/11-ecofin-conclusions-tax-transparency/>

12 Muun muassa Transparency International, Eurocadres, Euroopan julkisten palvelujen ammattiliittojen federaatio (EPSU) ja Euroopan journalistiliitto (EFJ).

13 C/2016/8600, EUVL C 18, s. 10.

Komission antaman sitoumuksen mukaisesti tämän ehdotuksen tarkoituksena on hyödyntää täysimääräisesti väärinkäytösten paljastajien panos lainsäädännön täytäntöönpanon lujittamisessa. Ehdotuksessa esitettävä tasapainoinen valikoima yhteisiä vähimmäisvaatimuksia muodostaa vahvan suojan vastatoimia vastaan niille, jotka paljastavat väärinkäytöksiä tietyillä politiikanaloilla¹⁴, joilla

i) on tarpeen lujittaa täytäntöönpanoa;

ii) ilmoittamatta jäävät väärinkäytökset ovat keskeinen täytäntöönpanoa heikentävä tekijä; ja

iii) rikkomiset voivat aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

EU:n lainsäätäjä on jo tunnustanut väärinkäytösten paljastajien suojelun merkityksen täytäntöönpanon lujittamisessa monilla politiikanaloilla ja useiden välineiden yhteydessä. Sääntöjä, joissa säädetään (enemmän tai vähemmän yksityiskohtaisesti) ilmoituskanavien käyttöönotosta ja asianomaisten sääntöjen rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta, sisältyy jo useisiin säädöksiin, jotka koskevat muun muassa rahoituspalveluja, liikenneturvallisuutta ja ympäristönsuojelua.

Ehdotuksella vahvistetaan kyseisten säädösten mukaista suojelua täydentämällä sitä uusilla säännöillä ja takeilla ja mukauttamalla niitä korkeatasoisen suojelun tasolle niiden erityispiirteet kuitenkin säilyttäen.

Jotta direktiivin soveltamisala pysyisi ajan tasalla, komissio kiinnittää erityistä huomiota siihen, olisiko liitteen tarkistamista koskevia säännöksiä tarpeen sisällyttää sellaisiin myöhemmin annettaviin unionin säädöksiin, joiden yhteydessä väärinkäytösten paljastajien suojelu on merkityksellistä ja voi edistää täytäntöönpanon tuloksellisuutta. Direktiivin soveltamisalan mahdollista laajentamista muille unionin oikeuden aloille harkitaan myös siinä vaiheessa, kun komissio antaa kertomuksen tämän direktiivin täytäntöönpanosta.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Väärinkäytösten paljastajien vankan suojelun varmistaminen niin, että voidaan lujittaa unionin oikeuden täytäntöönpanoa ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla, edistää komission nykyisiä painopisteitä, joihin kuuluu erityisesti sisämarkkinoiden tuloksellisen toiminnan varmistaminen muun muassa parantamalla liiketoimintaympäristöä ja verotuksen oikeudenmukaisuutta ja edistämällä työelämän perusoikeuksien toteutumista.

Väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevien sääntöjen käyttöönotto edistää unionin talousarvion suojelua ja niiden tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamista, joita sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja yritystoiminnan tasapuolinen kilpailuympäristö edellyttävät. Sen avulla voidaan myös ehkäistä ja paljastaa korruptiota, joka heikentää talouskasvua, koska se aiheuttaa yrityksille epävarmuutta, hidastaa prosesseja ja nostaa kustannuksia. Se edistää myös liiketoiminnan läpinäkyvyyttä ja tukee siten kestävästä rahoituksesta koskevaa EU:n strategiaa¹⁵. Se edistää myös komission toimia oikeudenmukaisemman, läpinäkyvämmän ja tuloksellisemman verotuksen varmistamiseksi EU:ssa, kuten Panama-papereihin liittyvän skandaalin johdosta annetussa tiedonannossa esitetään¹⁶. Sen avulla täydennetään erityisesti viimeaikaisia aloitteita, joiden tarkoituksena on

¹⁴ Ks. ehdotuksen 1 artiklassa mainitut alat ja liitteessä oleva luettelo asianomaisista säädöksistä.

¹⁵ Vihreämpää ja puhtaampaa taloutta koskevassa komission toimintasuunnitelmassa esitetyllä tavalla https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth_en.pdf

¹⁶ Komission tiedonanto lisätoimenpiteistä läpinäkyvyyden parantamiseksi sekä verovilpin ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi (COM(2016) 451, 5.7.2016).

suojella kansallisia talousarvioita haitallisilta verokäytänteiltä¹⁷, sekä ehdotusta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta¹⁸.

Väärinkäytösten paljastajien tehostettu suojelu parantaa työntekijöiden suojelun tasoa yleensä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin¹⁹ ja erityisesti sen periaatteiden nro 5 (oikeudenmukaiset työolot) ja 7b (irtisanotuille annettava suoja) mukaisesti. Yhdenmukaisen korkeatasoisen suojelun tarjoaminen henkilöille, jotka ilmoittavat työnsä yhteydessä (tehtävien luonteesta riippumatta) saamistaan tiedoista ja jotka sen vuoksi voivat joutua työnsä yhteydessä vastatoimien kohteeksi, turvaa työntekijöiden oikeudet laajassa merkityksessä. Tällainen suojelu on erityisen tärkeää niille, jotka ovat epävarmassa työsuhteessa tai rajat ylittävässä tilanteessa.

Väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevat säännöt ovat yhdenmukaiset niiden voimassa olevien suojelua koskevien unionin säädösten kanssa, jotka koskevat i) yhdenvertaista kohtelua ja joissa säädetään suojelusta sellaisia vastatoimenpiteitä vastaan, jotka johtuvat reagoinnista valitukseen tai oikeudelliseen menettelyyn, jonka tarkoituksena on varmistaa, että yhdenvertaisen kohtelun periaatetta noudatetaan²⁰ ja ii) häirinnältä suojelua²¹.

Tällä direktiivillä ei rajoiteta suojelua, joka on myönnetty työntekijöille, jotka ilmoittavat unionin työ- ja sosiaalilainsäädännön rikkomisesta. Väärinkäytösten paljastajien suojelu työn yhteydessä on yhdenmukaista sen suojelun kanssa, joka voimassa olevassa unionin työläinsäädännössä myönnetään työntekijöille ja heidän edustajilleen silloin kun he ottavat työnantajansa kanssa esiin lainsäädännön noudattamista koskevia kysymyksiä. Työterveyttä ja -turvallisuutta koskevien sääntöjen osalta puitedirektiivissä 89/391/ETY säädetään, että työntekijöille ja heidän edustajilleen ei saa koitua haittaa siitä, että pyytävät työnantajalta asianmukaisia toimenpiteitä ja tekevät ehdotuksia työntekijöihin kohdistuvien vaarojen vähentämiseksi tai vaarojen aiheuttajien poistamiseksi. Työntekijöillä ja heidän edustajillaan on oikeus saattaa asia toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käsiteltäväksi, jos he katsovat, että työnantajan suorittamat toimenpiteet ja käyttämät keinot eivät ole riittäviä

¹⁷ Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla; neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta; ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta, COM/2016/0683 final — 2016/0336; ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta, COM/2016/0685 final — 2016/0337.

¹⁸ Ehdotus direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivin 2009/101/EY muuttamisesta, COM(2016) 450 final 2016/0208 (COD).

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fi

²⁰ Direktiivi 2006/54/EY, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2006, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleenlaadittu toisinto); direktiivi 2004/113/EY, annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla; direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista; neuvoston direktiivi 2000/43/EY, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2000, rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta.

²¹ Direktiivi 89/391/ETY, annettu 12 päivänä kesäkuuta 1989, toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä (EYVL L 183, 29.6.1989, s. 1); eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten 26. huhtikuuta 2007 allekirjoittama riippumaton puitesopimus häirinnästä ja väkivallasta työpaikalla ja niiden 8. lokakuuta 2004 allekirjoittama riippumaton puitesopimus työperäisestä stressistä.

työturvallisuuden ja -terveyden takaamiseksi.²² Komissio pyrkii edistämään työterveyttä ja työturvallisuutta koskevan voimassa olevan EU:n säädöskehityksen²³ täytäntöönpanon kehittämistä ja siihen sisältyvien sääntöjen noudattamista.

EU:n toimielinten ja elinten työntekijät voivat turvautua väärinkäytösten paljastajien suojeluun henkilöstösääntöjen ja unionin muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen mukaisesti. Henkilöstösääntöjä muutettiin vuonna 2004 annetulla neuvoston asetuksella (EY, Euratom) N:o 723/2004²⁴. Muutoksilla muun muassa otettiin käyttöön menettelyjä petosten, korruption tai vakavien sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamista varten sekä säädettiin rikkomisista ilmoittavien EU:n työntekijöiden suojelemisesta haitallisilta seurauksilta.

Työmarkkinaosapuolilla on keskeinen ja monimuotoinen rooli väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevien sääntöjen täytäntöönpanossa. Itsenäisten ammatinharjoittajien edustajilla on keskeinen tehtävä edistää väärinkäytöksiä koskevien paljastusten tekemistä osana hyvää hallintotapaa. Työmarkkinaosapuolten välisellä vuoropuhelulla voidaan varmistaa, että ilmoitukset tuottavat tulosta ja että käyttöön otetaan suojelujärjestelyjä, joiden yhteydessä otetaan huomioon Euroopan työpaikkojen todellisuus sekä työntekijöiden ja yritysten tarpeet. Työntekijöitä ja ammattiliittoja olisi kuultava kattavasti, kun suunnitellaan väärinkäytöksistä ilmoittamista helpottavia sisäisiä menettelyjä. Tällaisista menettelyistä voidaan neuvotella myös työehtosopimuksia koskevien neuvottelujen yhteydessä. Ammattiliitot voivat myös ottaa vastaan väärinkäytöksiä koskevia ilmoituksia tai julkisia paljastuksia, ja niillä voi olla keskeinen asema neuvojen ja tuen antamisessa väärinkäytöksistä ilmoittaville tai ilmoittamista harkitseville henkilöille.

Ehdotus edistää myös useiden sellaisten keskeisten EU:n politiikkojen tuloksellisen täytäntöönpanon lujittamista, jotka vaikuttavat suoraan sisämarkkinoiden toteuttamiseen. Tällaisia aloja ovat tuoteturvallisuus, liikenneturvallisuus, ympäristönsuojelu, ydinturvallisuus, elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi, kansanterveys, kuluttajansuoja, kilpailuasiat, yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

• Oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperustan muodostavat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16, 33, 43 ja 50 artikla, 53 artiklan 1 kohta, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 ja 325 artikla sekä Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) perustamissopimuksen 31 artikla. Mainituissa artikloissa esitetään oikeusperusta, jonka nojalla unionin oikeuden täytäntöönpanoa voidaan tehostaa

²² Neuvoston direktiivi 89/391/ETY, annettu 12 päivänä kesäkuuta 1989, toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä (EYVL L 183, 29.6.1989, s. 1 (11 artikla)).

²³ Komission tiedonanto *Turvallisempi ja terveellisempi työ kaikille – EU:n työterveys- ja työturvallisuuslainsäädännön uudistaminen* (COM(2017) 12 final).

²⁴ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 723/2004, annettu 22 päivänä maaliskuuta 2004, Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen muuttamisesta (EUVL L 124, 27.4.2004, s. 1 (ks. 22 a, 22 b ja 22 c artikla)).

- i) hyväksymällä uusia säännöksiä väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi, jotta voidaan lujittaa sisämarkkinoiden toimintaa ja niiden unionin politiikkojen asianmukaista täytäntöönpanoa, jotka koskevat tuoteturvallisuutta, liikenneturvallisuutta, ympäristönsuojelua, ydinturvallisuutta, elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuutta, eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kansanterveyttä, kuluttajansuojaa, yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa, verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta, kilpailuasioita ja unionin taloudellisten etujen suojelua;
- ii) varmistamalla väärinkäytösten paljastajien yhdenmukainen korkeatasoinen suojelu silloin kun alakohtaisissa unionin säädöksissä on jo annettu asiaa koskevat säännöt.

- **Toissijaisuusperiaate**

Jäsenvaltiot eivät voi yksinään tai ilman koordinointia riittävällä tavalla saavuttaa tavoitetta, joka on unionin oikeuden täytäntöönpanon lujittaminen väärinkäytösten paljastajien suojelun avulla. Siinä tapauksessa kansallisen tason suojelu pysyisi edelleen epäyhtenäisenä. Tällainen epäyhtenäisyys heikentäisi edelleen EU:n politiikkojen toimintaa yksittäisissä jäsenvaltioissa, mikä puolestaan aiheuttaisi heijastusvaikutuksia muissa jäsenvaltioissa.

Julkisia hankintoja tai kilpailuasioita koskevien EU:n sääntöjen rikkominen vääristää kilpailua sisämarkkinoilla, nostaa liiketoimintakustannuksia ja vähentää investointiympäristön houkuttelevuutta. Aggressiiviset verosuunnittelujärjestelyt aiheuttavat epäreilua verokilpailua ja johtavat sekä jäsenvaltioille että EU:n talousarvioon kuuluvien verotulojen menettämiseen. Rikkomiset, jotka koskevat tuoteturvallisuutta, liikenneturvallisuutta, ympäristönsuojelua, ydinturvallisuutta, elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuutta, eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kansanterveyttä, kuluttajansuojaa, yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta, voivat aiheuttaa vakavia riskejä, joiden vaikutukset ulottuvat yli jäsenvaltioiden rajojen. Unionin taloudellisten etujen suojelun osalta SEUT-sopimuksen 310 artiklan 6 kohdassa ja 325 artiklan 1 ja 4 kohdassa määrätään, että unionin taloudellisia etuja suojataan laittomalta toiminnalta unionin toimenpiteillä, joilla on ennaltaehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat yhtäläisen ja tehokkaan suojan.

Näin ollen on selvää, että unionin oikeuden täytäntöönpanoa voidaan parantaa vain unionin tason lainsäädäntötoimilla varmistamalla väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevat yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset. Vain unionin toimilla voidaan luoda yhdenmukaisuutta ja varmistaa, että väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevat voimassa olevat alakohtaiset unionin säännöt ovat keskenään yhdenmukaisia.

- **Suhteellisuusperiaate**

Tämä ehdotus on oikeasuhteinen unionin oikeuden täytäntöönpanon lujittamista koskevaan tavoitteeseen nähden eikä siinä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Ensinnäkin siinä vahvistetaan yhteiset vähimmäisvaatimukset rikkomisista ilmoittavien henkilöiden suojelemiseksi vain sellaisilla aloilla, joilla i) täytäntöönpanoa on tarpeen tehostaa; ii) se, että väärinkäytöksistä ei ilmoiteta riittävästi, on olennainen täytäntöönpanoa heikentävä tekijä, ja iii) rikkomiset voivat aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa.

Tästä syystä ehdotuksessa keskitytään aloihin, joihin liittyy selkeä EU:n tason ulottuvuus ja joilla sen vaikutus täytäntöönpanoon on vahvin.

Toiseksi ehdotuksessa vahvistetaan ainoastaan suojelua koskevat vähimmäisvaatimukset, joten jäsenvaltiot voivat halutessaan ottaa käyttöön tai pitää voimassa väärinkäytösten paljastajien oikeuksien kannalta suotuisampia säännöksiä.

Kolmanneksi ehdotuksen täytäntöönpanosta (eli sisäisten ilmoituskanavien käyttöönotosta) keskisuurille yrityksille aiheutuvat kustannukset eivät ole merkittäviä, kun taas siitä saatava hyöty, joka parantaa yritysten suorituskykyä ja vähentää kilpailun vääristymistä, vaikuttaa huomattavalta. Ellei rahoituspalveluja koskevista erityisistä poikkeuksista muuta johdu, pienet ja mikroyritykset on pääsääntöisesti vapautettu velvollisuuksista, jotka koskevat sisäisten menettelyjen käyttöönottoa väärinkäytöksistä ilmoittamista varten ja jatkotoimien toteuttamista ilmoitusten perusteella. Myös jäsenvaltioille aiheutuvien täytäntöönpanokustannusten arvioidaan jäävän rajallisiksi, koska jäsenvaltiot voivat saattaa uuden velvoitteen osaksi kansallista lainsäädäntöään voimassa olevaan alakohtaiseen säädöskehykseen perustuvien rakenteiden pohjalta.

- **Toimintatavan valinta**

Vähimmäistason yhdenmukaistamista koskeva direktiivi on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti asianmukainen väline, jonka avulla voidaan hyödyntää väärinkäytösten paljastamisesta saatavia etuja unionin oikeuden täytäntöönpanossa.

3. JÄLKIARVIOINTIEN²⁵, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Sidosryhmien kuuleminen**

Ehdotus perustuu komission vuonna 2017 toteuttamaan laajaan kuulemiseen, johon sisältyivät edellä mainittu 12 viikkoa kestänyt julkinen kuuleminen, kolme kohdennettua sidosryhmien kuulemistä, kaksi jäsenvaltioiden asiantuntijoille tarkoitettua työpajaa ja yksi tutkijoille ja edunvalvonnan asiantuntijoille tarkoitettu työpaja²⁶.

Komissio sai julkiseen kuulemiseen 5 707 vastausta. Niistä 97 prosenttia (5 516) oli peräisin yksityishenkilöiltä. Loput 3 prosenttia vastaajista (191 vastausta) edustivat jotakin organisaatiota²⁷. Kaksi kolmasosaa vastaajista (sekä yksityishenkilöistä että organisaatioista) oli peräisin Saksasta (43 %) ja Ranskasta (23 %). Espanjasta vastaajia oli 7 prosenttia, Italiasta ja Belgiasta 5 prosenttia kummastakin ja Itävaltasta 6 prosenttia. Loput vastaukset jakautuivat muiden jäsenvaltioiden kesken.

Lähes kaikki vastaajat (99,4 %) olivat yhtä mieltä siitä, että väärinkäytösten paljastajia on suojeltava, ja 96 prosenttia vastaajista ilmoitti kannattavansa vahvasti tätä koskevien oikeudellisesti sitovien vähimmäisvaatimusten hyväksymistä unionin lainsäädännössä. Vastaajien mukaan väärinkäytösten suojelua tarvitaan erityisesti neljällä seuraavalla alalla: i) petosten ja korruption torjunta (95 % vastaajista); ii) verovilpin ja veronkierron torjunta (93 % vastaajista); iii) ympäristönsuojelu (93 % vastaajista); ja iv) kansanterveyden ja turvallisuuden suojelu (92 % vastaajista).

Muutamit jäsenvaltiot totesivat komission järjestämien työpajojen ja julkisen kuulemisen yhteydessä, että EU:n säädösaloitteessa olisi noudatettava toissijaisuusperiaatetta.

²⁵ Ei sovelleta.

²⁶ Yksityiskohtaisemmat tiedot liitteessä 2 olevassa vaikutustenarvioinnissa.

²⁷ Yli neljäsosa (26 %) kuulemiseen osallistuneista 191 organisaatiosta oli kansalaisjärjestöjä ja 22 prosenttia liike-elämän järjestöjä, 19 prosenttia ammattiliittoja, 13 prosenttia yrityksiä ja 7 prosenttia viranomaisia.

- **Asiantuntijatiedon keruu ja käyttö**

Komission tilaamassa ulkoisessa selvityksessä²⁸ arvioitiin, mitä määrällisiä ja laadullisia vaikutuksia ja etuja väärinkäytösten paljastajien suojelun toteuttaminen voisi tuoda unionin ja kansallisen lainsäädännön eri aloilla. Selvityksessä esitetty analyysi ja näyttö otettiin huomioon ongelman määrittämisessä ja komission tarkastelemien eri vaihtoehtojen arvioinnissa.

- **Vaikutustenarviointi**

Ehdotuksesta tehtiin vaikutustenarviointi. Sääntelyntarkastelulautakunta antoi ehdotuksesta 26. tammikuuta 2018 kielteisen lausunnon, jossa oli yksityiskohtaisia huomautuksia. Lautakunnalle toimitettiin 15. helmikuuta tarkistettu versio, josta se antoi 5. maaliskuuta myönteisen lausunnon²⁹, jossa oli muutamia huomautuksia. Huomautukset on otettu huomioon lopullisessa vaikutustenarviointiraportissa³⁰.

Perusskenaarion (eli nykytilanteen säilyttämisen) ohella arvioitiin neljää toimintavaihtoehtoa, joista kaksi hylättiin.

Hylätyt vaihtoehdot olivat i) SEUT-sopimuksen 50 artiklan 2 kohdan g alakohtaan perustuva lainsäädäntöaloite, jonka avulla parannettaisiin yksityisen sektorin lahjomattomuutta hyväksymällä ilmoittamiskanavien käyttöönottoa koskevat vähimmäisvaatimukset, ja ii) SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan a ja b alakohtaan perustuva lainsäädäntöaloite, jonka avulla parannettaisiin työympäristöä työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden ja työolojen suojelemiseksi.

Ensin mainitussa tapauksessa oikeusperusta ei olisi mahdollistanut julkisen sektorin mukaan ottamista, vaan ulkoista ilmoittamista (eli toimivaltaisille viranomaisilla tehtäviä ilmoituksia) varten tarkoitettujen kanavien saatavuus ja ominaisuudet sekä se, missä määrin ja millä tavoin väärinkäytösten paljastajia suojellaan vastatoimilta, olisi jätetty jäsenvaltioiden lainsäädännön varaan.

Toisen aloitteen osalta direktiivin henkilöllinen soveltamisala olisi rajoittunut työntekijöihin, jolloin muut mahdolliset väärinkäytösten paljastajat, kuten itsenäiset ammatinharjoittajat ja toimeksisaajat, olisivat jääneet vaille suojelua, vaikka heillä voi saatavilla olevan näytön ja kansainvälisten normien perusteella olla ratkaiseva asema yleiseen etuun kohdistuvien uhkien tai haittojen paljastamisessa, minkä vuoksi myös he tarvitsevat suojelua vastatoimia vastaan. Rajallinen soveltamisala olisi merkittävä puute väärinkäytösten paljastajien suojelussa EU:n tasolla, kun keskeiset potentiaalisten ilmoittajien ryhmät olisivat jääneet vaille suojelua. Tällaisen aloitteen tuloksellisuus unionin oikeuden täytäntöönpanon parantamisessa olisi niin ikään jäänyt rajalliseksi. Henkilöllisen soveltamisalan rajoittuneisuutta ei olisi voitu korvata suojelua laajentamalla, koska kyseinen oikeusperusta ei tarjoa laajempaa suojelua kuin valitut toimintavaihtoehdot. Suojelun ulottaminen koskemaan myös tilanteita, joihin ei liity rajat ylittävää ulottuvuutta tai muita heijastusvaikutuksia tai joilla ei ole yhtymäkohtia unionin oikeuteen tai unionin taloudellisiin etuihin, olisi niin ikään ollut laaja-alainen ja sen vuoksi varsin kallis EU:n sääntelytoimenpide.

²⁸ Selvitystä koskeva raportti on vaikutustenarvioinnin liitteessä 13. Liitteessä 14 esitetään vaikutustenarvioinnin menetelmät, oletukset, lähteet ja vaatimukset sekä eri vaihtoehtojen arviointia koskevat maakohtaiset numerotiedot.

²⁹ SEC(2018) 198.

³⁰ SWD(2018) 116.

Tarkastellut toimintavaihtoehdot olivat seuraavat: i) komission suositus, jossa annetaan jäsenvaltioille ohjeita väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevista keskeisistä seikoista ja täydennetään tätä kansallisia viranomaisia tukevilla liitännäistoimilla; ii) direktiivi, jossa säädetään väärinkäytösten paljastajien suojelusta unionin taloudellisten etujen alalla ja täydennetään tätä tiedonannolla, jossa esitetään EU:n tason toimintakehys ja kansallisia viranomaisia tukevia liitännäistoimia; iii) direktiivi, jossa säädetään väärinkäytösten paljastajien suojelusta tietyillä aloilla (mm. unionin taloudelliset edut), joilla on tarpeen puuttua siihen, että väärinkäytöksistä ei ilmoiteta, jotta voidaan tehostaa unionin oikeuden täytäntöönpanoa, koska rikkomiset voivat aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa; iv) samanlainen direktiivi kuin alakohdassa iii) täydennettynä alakohdassa ii) tarkoitettulla tiedonannolla.

Viimeksi mainittu vaihtoehto valittiin toteutettavaksi tämän ehdotuksen pohjalta. Tällainen soveltamisalaltaan laaja lainsäädäntöaloite soveltuu erityisen hyvin vallitsevan epäyhtenäisyyden korjaamiseen. Se myös parantaa oikeusvarmuutta, niin että voidaan tuloksellisesti puuttua siihen, että väärinkäytöksiä jää ilmoittamatta, ja tehostaa unionin oikeuden täytäntöönpanoa kaikilla niillä aloilla, joilla rikkomiset voivat todetusti aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa. Ehdotukseen liittyvä tiedonanto, jossa esitetään komission suunnittelemaa lisätoimenpiteitä ja hyviä käytäntöjä, joita voidaan toteuttaa jäsenvaltioiden tasolla, edistää väärinkäytösten paljastajien tehokasta suojelua.

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto tuo taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöhyötyjä. Se tukee kansallisia viranomaisia niiden pyrkimyksissä paljastaa ja ehkäistä EU:n talousarvioon kohdistuvia petoksia ja korruptiota (menetettyjen tulojen riskin arvioidaan olevan nykyään 179–256 miljardia euroa vuodessa). Muilla sisämarkkinoiden osa-alueilla, kuten julkisten hankintojen alalla, hyötyjen arvioidaan olevan 5,8–9,6 miljardia euroa vuodessa koko EU:ssa. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto tukee tehokkaasti myös veronkierron torjuntaa. Verotuloja menetetään voitonsiirtojen vuoksi sekä jäsenvaltioissa että EU:n tasolla arviolta 50–70 miljardia euroa vuodessa. Kun väärinkäytösten paljastajien suojelua tehostetaan, 40 prosenttia EU:n työntekijöistä saa heiltä toistaiseksi kokonaan puuttuvan suojan vastatoimia vastaan, ja 20 prosenttia työntekijöistä saa entistä paremmantasoisien suojan. Samalla paranevat sekä yksityisen että julkisen sektorin lahjomattomuus ja läpinäkyvyys, mikä edistää reilua kilpailua ja tasapuolisia toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla.

Julkisen sektorin kertaluontoisten täytäntöönpanokustannusten odotetaan olevan 204,9 miljoonaa euroa ja käyttökustannusten sen jälkeen 319,9 miljoonaa euroa vuodessa. Yksityisellä sektorilla (keskisuurten ja suurten yritysten osalta) kertaluontoisten kokonaiskustannusten odotetaan olevan 542,9 miljoonaa euroa ja käyttökustannusten sen jälkeen 1 016,6 miljoonaa euroa vuodessa. Kertaluonteiset kokonaiskustannukset olisivat näin ollen yksityisellä ja julkisella sektorilla yhteensä 747,8 miljoonaa euroa ja käyttökustannukset sen jälkeen 1 336,6 miljoonaa euroa vuodessa.

- **Säätelyn toimivuus ja yksinkertaistaminen**

Jotta voidaan ottaa huomioon yksityisten yritysten koko, ehdotuksessa on pääsääntöisesti vapautettu mikroyritykset ja pienet yritykset velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäiset ilmoituskanavat. Tällaisten yritysten työntekijät voivat tarvittaessa tehdä ulkoisen ilmoituksen suoraan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Tämä yleinen vapautus ei kuitenkaan koske rahoituspalvelujen alalla toimivia mikroyrityksiä ja pieniä yrityksiä, vaan niiden on perustettava sisäiset ilmoituskanavat rahoituspalveluja koskevaan voimassa olevaan unionin säännöstöön perustuvien velvoitteiden mukaisesti. Näille yrityksille aiheutuvat kustannukset (uponneet kustannukset) ovat minimaalisia, koska niillä on jo nyt velvollisuus ottaa käyttöön

sisäiset ilmoituskanavat voimassa olevien unionin sääntöjen mukaisesti. Jäsenvaltiot voivat myös asianmukaisen riskinarvioinnin perusteella vaatia tietyillä aloilla toimivia pieniä yrityksiä ottamaan käyttöön sisäiset ilmoituskanavat, jos se on tarpeen niiden oman analyysin ja kansallisten tarpeiden perusteella. Tällaisessa riskinarvioinnissa on otettava huomioon alan erityispiirteet ja arvioitava riskit ja se, onko tarpeen velvoittaa yritykset perustamaan sisäisiä ilmoituskanavia. Keskisuurille yrityksille sisäisten ilmoituskanavien perustamisesta aiheutuvat kustannukset eivät ole merkittäviä. Kutakin keskisuurta yritystä kohti kertaluonteiset täytäntöönpanokustannukset ovat 1 374 euroa ja käyttökustannukset 1 054,6 euroa vuodessa. Pieniä ja mikroyrityksiä koskeva yleinen vapautus tästä velvollisuudesta ei koske rahoituspalvelujen alalla toimivia yrityksiä eikä yrityksiä, jotka ovat alttiina rahanpesulle tai terrorismin rahoitukselle.

- **Perusoikeudet**

Koska ehdotus parantaa väärinkäytösten paljastajien suojelun tasoa, se edistää erityisesti seuraavien perusoikeuksien toteutumista:

- i) Sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus (perusoikeuskirjan 11 artikla): Jos väärinkäytösten paljastajilla ei ole riittävästi suojaa vastatoimia vastaan, se heikentää yksilöiden sananvapautta sekä yleisön oikeutta saada tietoja ja tiedotusvälineiden vapautta. Väärinkäytösten paljastajien suojelun lujittaminen ja sen edellytysten selkeyttäminen myös silloin kun tietoja toimitetaan julkisuuteen, antaa mahdollisuuden ilmoittaa väärinkäytöksistä myös tiedotusvälineille ja kannustaa siihen.
- ii) Oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot (perusoikeuskirjan 30 ja 31 artikla): Väärinkäytösten paljastajien parempi suojelu taataan ottamalla käyttöön ilmoituskanavat ja parantamalla suojelua työn yhteydessä toteutettuja vastatoimia vastaan.
- iii) Yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen, henkilötietojen suoja, terveyden suojelu, ympäristönsuojelu, kuluttajansuoja (perusoikeuskirjan 7, 8, 35, 37 ja 38 artikla) sekä oikeutta hyvään hallintoon koskeva yleinen periaate (41 artikla): Myönteiset vaikutukset kohdistuvat myös näihin oikeuksiin, koska ehdotus edistää rikkomusten havaitsemista ja ehkäisemistä.

Yleensäkin ehdotus lisää väärinkäytöksistä ilmoittamista ja toimii soveltamisalaansa kuuluvilla aloilla pelotteena kaikenlaisia unionin oikeuden täytäntöönpanoon liittyviä perusoikeuksien loukkauksia vastaan.

Ehdotuksella pyritään tasapainoiseen lähestymistapaan varmistamalla myös muiden mahdollisesti rikkomisten kohteeksi joutuvien oikeuksien kunnioittaminen, jotka kuuluvat sekä väärinkäytösten paljastajille että ilmoituksen kohteena oleville henkilöille, kuten oikeus yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan (perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikla), sekä ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeus syyttömyysolettamaan ja puolustukseen (perusoikeuskirjan 47 ja 48 artikla). Myös vaikutukset elinkeinovapauteen (perusoikeuskirjan 16 artikla) ovat sopuosinnassa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan kanssa.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

5. LISÄTIEDOT

• Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt

Komissio esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen ehdotetun direktiivin täytäntöönpanosta kahden vuoden kuluttua ja kertomuksen sen soveltamisesta kuuden vuoden kuluttua siitä kun määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä on päättynyt. Näin varmistetaan, että on riittävästi aikaa arvioida, miten ehdotettu direktiivi on toiminut, ja tarkastella mahdollisten lisätoimenpiteiden tarvetta, kuten sitä, olisiko väärinkäytösten paljastajien suojelua laajennettava muille aloille.

Komissio esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle myös kertomuksen, jossa arvioidaan ehdotetun direktiivin kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä, kuuden vuoden kuluttua siitä kun määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä on päättynyt. Tätä varten on määritetty arviointiperusteet, joiden avulla voidaan arvioida saavutettua edistymistä sekä ehdotetun direktiivin täytäntöönpanon että sen soveltamisen osalta (ks. vaikutustenarvioinnin 8 jakso). Jotta saataisiin tietoja täytäntöönpanokertomuksen laatimista ja arviointiperusteiden tarkastelua varten, ehdotetussa säädöksessä veloitetaan jäsenvaltiot keräämään tietoja vastaanotettujen väärinkäytöksiä koskevien ilmoitusten ja niiden perusteella aloitettujen menettelyjen lukumäärästä, väärinkäytösten kohteena olevista oikeudenaloista sekä menettelyjen tuloksista ja niiden taloudellisista vaikutuksista eli takaisinperittyjen varojen määrästä sekä tietoon tulleista vastatoimista. Nämä tiedot otetaan huomioon myös Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) laatimissa kertomuksissa, ja niitä voidaan täydentää Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) ja Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa.

Edellä mainittuja jäsenvaltioiden keräämiä tietoja täydennetään myös tiedoilla, jotka saadaan muun muassa korruptiota koskevan erityiseurobarometrin kautta ja sellaisen voimassa olevan alakohtaisen EU:n lainsäädännön täytäntöönpanokertomuksista, jossa jo säädetään väärinkäytösten paljastajien suojelusta.

• Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset

Ehdotus perustuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka nojautuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa vahvistettuun sananvapautta koskevaan oikeuteen, sekä periaatteisiin, jotka Euroopan neuvosto on esittänyt tältä pohjalta vuonna 2014 antamassaan väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevassa suosituksessa. Lisäksi lähteinä on käytetty muita edellä mainittuja kansainvälisiä normeja ja hyviä käytänteitä sekä EU:n perusoikeuksia ja sääntöjä.

I luku (1–3 artikla): Direktiivin soveltamisala ja määritelmät.

Ehdotetun direktiivin 1 artiklassa luetellaan alat, joilla väärinkäytösten paljastajien suojelu on käytettävissä olevien tietojen perusteella tarpeen, jotta voidaan lujittaa sellaisten unionin sääntöjen täytäntöönpanoa, joiden rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa.

Ehdotuksen 2 artiklassa esitetään direktiivin henkilöllinen soveltamisala. Väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevan Euroopan neuvoston suosituksen mukaisesti soveltamisala kattaa mahdollisimman laajasti eri henkilöryhmiä, jotka työnsä yhteydessä (riippumatta tehtävien luonteesta tai siitä, saavatko he niistä palkkaa) ovat sellaisessa erityisasemassa, että saavat tietoja rikkomisista, jotka voivat aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa, ja jotka voivat joutua vastatoimien kohteeksi, jos he ilmoittavat tällaisista väärinkäytöksistä, sekä muihin ryhmiin kuuluvia henkilöitä, jotka direktiivin soveltamista varten voidaan

rinnastaa edellä mainittuihin ryhmiin, kuten osakkeenomistajat, vapaaehtoistyöntekijät, palkattomat harjoittelijat ja työnhakijat.

Ehdotuksen 3 artiklassa esitetyt määritelmät perustuvat väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevaan Euroopan neuvoston suositukseen. Erityisesti ilmoittavan henkilön ja vastatoimien käsitteet määritellään mahdollisimman laajasti, jotta voidaan varmistaa väärinkäytösten ilmoittajien tehokas suojelu keinona lujittaa unionin oikeuden täytäntöönpanoa.

II luku (4–5 artikla): Jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöt ottavat käyttöön asianmukaiset ilmoituskanavat ja menettelyt ilmoitusten vastaanottamista ja niihin perustuvia jatkotoimia varten. Velvollisuuden tarkoituksena on varmistaa, että tiedot tapahtuneista tai mahdollisista unionin oikeuden rikkomisista päätyvät nopeasti niiden tietoon, jotka ovat lähinnä ongelman alkulähdettä ja joilla on parhaat edellytykset tutkia sitä ja toimivaltuudet korjata se mahdollisuuksien mukaan.

Ehdotuksen 4 artiklassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan velvollisuutta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava olisi mukautettava oikeushenkilöiden koon mukaan ja jonka mukaan yksityisen sektorin oikeushenkilöiden osalta olisi otettava huomioon niiden toiminnasta yleiseen etuun kohdistuvan riskin taso. Mikroyritykset ja pienet yritykset vapautetaan velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava, paitsi jos ne toimivat unionin lainsäädännössä tarkoitettujen rahoituspalvelujen alalla.

Ehdotuksen 5 artiklassa vahvistetaan vähimmäisvaatimukset, jotka sisäisten ilmoituskanavien ja ilmoitusten perusteella aloitettujen jatkotoimien olisi täytettävä. Siinä edellytetään erityisesti, että ilmoituskanavien yhteydessä taataan ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisuus, mikä on koko väärinkäytösten paljastajien suojelun perusta. Lisäksi siinä edellytetään, että henkilö tai yksikkö, jolla on toimivalta vastaanottaa ilmoituksia, toteuttaa sen perusteella tarvittavat jatkotoimet huolellisesti ja ilmoittaa näistä toimista ilmoittajalle kohtuullisessa ajassa. Niiden oikeushenkilöiden, joissa on käytössä sisäisiä ilmoitusmenettelyjä, on tiedotettava näistä menettelyistä sekä menettelyistä, joiden mukaisesti voidaan tehdä ulkoinen ilmoitus toimivaltaisille viranomaisille, ymmärrettävässä ja helposti saatavilla olevassa muodossa.

III luku (6–12 artikla): Jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että toimivaltaisilla viranomaisilla on käytössään ulkoiset ilmoituskanavat ja menettelyt ilmoitusten vastaanottamista ja niiden perusteella toteutettavia jatkotoimia varten. Lisäksi esitetään tällaisia kanavia ja menettelyjä koskevat vähimmäisvaatimukset.

Ehdotuksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisiksi nimeämien viranomaisten olisi otettava käyttöön riippumattomat ja erilliset ulkoiset ilmoituskanavat, jotka ovat turvallisia ja joilla varmistetaan luottamuksellisuus, ja toteutettava ilmoitusten perusteella tarvittavat jatkotoimet ja annettava palautetta ilmoittaville henkilöille kohtuullisessa ajassa. Ehdotuksen 7 artiklassa vahvistetaan ulkoisia ilmoituskanavia koskevat vähimmäisvaatimukset. Ehdotuksen 8 artiklassa edellytetään, että toimivaltaisilla viranomaisilla on henkilöstöä, jolle on annettu tehtäväksi rikkomisia koskevien ilmoitusten käsittely ja joka on saanut tätä varten erityisen koulutuksen. Lisäksi siinä määritellään tällaisen henkilöstön tehtävät.

Ehdotuksen 9 artiklassa säädetään vaatimuksista, jotka ulkoisiin ilmoituksiin sovellettavien menettelyjen on täytettävä, kuten myöhempi yhteydenpito ilmoittavaan henkilöön, määräaika jonka kuluessa hänelle on annettava palautetta, ja sovellettavat luottamuksellisuutta koskevat järjestelyt. Näiden menettelyjen olisi erityisesti varmistettava sekä ilmoittavan henkilön että ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilötietojen suojelu. Ehdotuksen 10 artiklassa säädetään, että toimivaltaisten viranomaisten olisi annettava tietoa käytettävissä olevista

ilmoituskanavista ja ilmoitusten vastaanottamisessa ja niihin perustuvissa jatkotoimissa sovellettavista menettelyistä käyttäjäystävällisellä ja helposti saatavilla olevalla tavalla. Ehdotuksen 11 artiklassa säädetään, että kaikista ilmoituksista on pidettävä asianmukaisesti kirjaa. Ehdotuksen 12 artiklassa säädetään, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on tarkistettava säännöllisesti ilmoitusten vastaanottamisessa ja niihin perustuvissa jatkotoimissa sovellettavia menettelyjään.

IV luku (13–18 artikla): Ilmoittavien henkilöiden ja ilmoitusten kohteena olevien henkilöiden suojelua koskevat vähimmäisvaatimukset.

Ehdotuksen 13 artiklassa vahvistetaan edellytykset, joiden täytyessä ilmoittavat henkilöt voivat saada tämän direktiivin mukaista suojelua.

Siinä edellytetään erityisesti, että väärinkäytösten paljastajilla on täytynyt olla perusteltu syy uskoa, että ilmoitetut tiedot ovat olleet paikkansapitäviä ilmoittamisen ajankohtana. Tämä on keskeinen tae ilkivaltaisia tai perättömiä ilmoituksia vastaan, sillä sen avulla varmistetaan, että ne, jotka tahallaan ja tietoisesti ilmoittavat vääriä tai harhaanjohtavia tietoja, eivät ole oikeutettuja suojeluun. Toisaalta se varmistaa, että ilmoittava henkilö ei menetä suojelua siinä tapauksessa, että hän on tehnyt aiheettoman ilmoituksen vilpittömässä mielessä. Ilmoittavalla henkilöllä olisi vastaavasti oltava oikeus tämän direktiivin mukaiseen suojeluun, jos hänellä oli perusteltu syy uskoa, että ilmoitetut tiedot kuuluvat direktiivin soveltamisalaan.

Lisäksi ilmoittavien henkilöiden edellytetään yleensä käyttävän ensin sisäisiä ilmoituskanavia. Jos ne eivät toimi tai jos niiden ei voida kohtuudella odottaa toimivan, he voivat tehdä ilmoituksen toimivaltaisille viranomaisille ja viime kädessä julkisuuteen / tiedotusvälineille. Tämä vaatimus on tarpeen sen varmistamiseksi, että tiedot päätyvät niille henkilöille, jotka voivat varhaisessa vaiheessa ja tuloksellisesti edistää yleiseen etuun kohdistuvien riskien ratkaisemista ja ehkäistä tietojen julkistamisesta aiheutuvan perusteettoman maineen vahingoittumisen. Toisaalta 13 artiklassa säädetään tähän sääntöön sovellettavista poikkeuksista silloin kun sisäiset ja/tai ulkoiset ilmoituskanavat eivät toimi tai niiden ei voida kohtuudella odottaa toimivan. Näin varmistetaan tarvittava joustavuus, jotta ilmoittava henkilö voi valita soveltuvimman ilmoituskanavan asiaan liittyvien olosuhteiden mukaisesti. Lisäksi artiklassa sallitaan suojelu myös silloin kun tiedot on julkistettu, ottaen huomioon demokraattiset periaatteet, kuten läpinäkyvyys ja vastuullisuus, ja sananvapautta ja tiedotusvälineiden vapautta koskevat perusoikeudet.

Ehdotuksen 14 artiklassa vahvistetaan luettelo, jossa on esimerkkejä erilaisista vastatoimista.

Ehdotuksen 15 artiklassa edellytetään, että kaikenlaiset vastatoimet kielletään, ja esitetään muita toimenpiteitä, joita jäsenvaltioiden olisi toteutettava väärinkäytöksistä ilmoittavien henkilöiden suojelemiseksi. Näitä toimenpiteitä ovat mm. seuraavat:

- Yleisölle on annettava puolueetonta tietoa ja neuvontaa tarjolla olevista menettelyistä ja oikeussuojakeinoista, joilla väärinkäytösten paljastajia suojataan vastatoimilta, helposti saatavilla olevassa muodossa ja maksutta;
- Ilmoittavat henkilöt on vapautettava vastuuvollisuudesta silloin kun he rikkovat sopimukseen tai lakiin perustuvaa tietojen ilmaisemista koskevaa rajoitusta;
- Käänteisen todistustaakan soveltaminen siten, että ilmeisiä vastatoimia koskevissa tapauksissa väärinkäytösten paljastajaan kohdistuvia toimia toteuttavan henkilön on osoitettava, etteivät kyseessä ole väärinkäytösten paljastamisesta johtuvat vastatoimet;

- Ilmoittavien henkilöiden saatavilla on oltava tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä vastatoimia vastaan, mukaan lukien välitoimet oikeudellisen menettelyn tulosta odotettaessa, kansallisen kehyksen mukaisesti;
- Sen varmistaminen, että jos väärinkäytösten paljastajaa vastaan aloitetaan muutoin kuin työn yhteydessä oikeudellinen menettely, joka koskee esimerkiksi kunnianloukkausta tai tekijänoikeuden tai salassapitovelvollisuuden rikkomista, hän voi vedota puolustuksessaan siihen, että on tehnyt ilmoituksen tai ilmaissut tietonsa tämän direktiivin mukaisesti.

Ehdotuksen 16 artiklassa selvennetään, että ilmoituksen kohteena olevilla henkilöillä on oltava täysimääräisinä EU:n perusoikeuskirjassa vahvistetut oikeudet, kuten syyttömyysolettama, oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeus puolustukseen.

Ehdotuksen 17 artiklassa säädetään tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, jotka ovat tarpeen, jotta voidaan

- yhtäältä varmistaa ilmoittavien henkilöiden suojelua koskevien sääntöjen tuloksellisuus ja estää näin jo ennalta toimet, joilla pyritään estämään ilmoituksen tekeminen sekä vastatoimet, ilmoittavia henkilöitä vastaan haitantekotarkoituksessa aloitetut menettelyt ja heidän henkilöllisyytensä luottamuksellisenä pitämistä koskevan velvollisuuden rikkominen, ja määrätä tällaisten toimien perusteella seuraamuksia, ja
- toisaalta ehkäistä ilkivaltaisten ja perättömien ilmoitusten tekemistä, joka heikentää koko väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevan järjestelmän tuloksellisuutta ja uskottavuutta, ja estää ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden maineen aiheeton vahingoittaminen.

Ehdotuksen 18 artiklassa todetaan, että direktiivin nojalla toteutettuun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietojen suojaa koskevia EU:n sääntöjä. Näin ollen kaikessa henkilötietojen käsittelyssä, myös niiden vaihtamisessa tai siirtämisessä, on noudatettava asetuksella (EU) 2016/679, direktiivillä (EU) 2016/680 ja asetuksella (EY) N:o 45/2001 vahvistettuja sääntöjä.

V luku (19–22 artikla): Loppusäännökset.

Ehdotuksen 19 artiklassa täsmennetään, että jäsenvaltioilla on edelleen mahdollisuus hyväksyä tai pitää voimassa ilmoittavan henkilön kannalta edullisempia säännöksiä, edellyttäen että kyseiset säännökset eivät haittaa ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojelua koskevia toimenpiteitä. Ehdotuksen 20 artikla koskee direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Ehdotuksen 21 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle tietoa tämän direktiivin täytäntöönpanosta ja soveltamisesta, jotta komissio voi näiden tietojen perusteella esittää parlamentille ja neuvostolle kertomuksen kahden vuoden kuluttua direktiivin kansalliselle täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisestä. Lisäksi artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle vuosittain tilastotiedot, jos ne ovat saatavilla keskustasolla kyseisessä jäsenvaltiossa, muun muassa toimivaltaisten viranomaisten vastaanottamien ilmoituksen lukumäärästä sekä ilmoitusten perusteella aloitettujen menettelyjen lukumäärästä ja niiden tuloksista. Ehdotuksen 21 artiklassa säädetään myös, että komissio antaa viimeistään kuuden vuoden kuluttua direktiivin kansalliselle täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisestä parlamentille ja neuvostolle kertomuksen, jossa se arvioi tämän direktiivin kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä ja tarkastelee tarvetta toteuttaa

lisätoimia, kuten tarvittaessa muutoksia, joilla väärinkäytösten paljastajien suojelua laajennettaisiin uusille aloille tai uusien unionin säädösten soveltamisalaan.

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI**unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta**

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', ja erityisesti sen 16, 33, 43 ja 50 artiklan, 53 artiklan 1 kohdan, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192 ja 207 artiklan ja 325 artiklan 4 kohdan sekä Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 31 artiklan,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen kun esitys lainsäätämisyksikössä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

ottavat huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon³¹,

ottavat huomioon alueiden komitean lausunnon³²,

ottavat huomioon tilintarkastustuomioistuimen lausunnon³³,

noudattavat tavallista lainsäätämisyksiköstä,

sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Henkilöt, jotka työskentelevät jossakin organisaatiossa tai ovat yhteydessä siihen työnsä vuoksi, havaitsevat yleensä ensimmäisinä sen aiheuttaman yleiseen etuun kohdistuvan uhkan tai haitan. Paljastaessaan tällaisia väärinkäytöksiä he edistävät merkittävällä tavalla lainsäädännön rikkomisten paljastamista ja ehkäisemistä ja osallistuvat siten yhteiskunnan hyvinvoinnin turvaamiseen. Usein väärinkäytöksiin liittyvistä huolenaiheista tai epäilyistä ei kuitenkaan uskalleta ilmoittaa vastatoimien pelossa.
- (2) Unionin tasolla väärinkäytösten paljastajat ovat osa toimintaa, jossa unionin oikeuden täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia pyritään ehkäisemään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, sillä he antavat täytäntöönpanon valvonnasta vastaaville kansallisille ja unionin järjestelmille tietoja, joiden ansiosta voidaan tuloksellisesti paljastaa ja tutkia unionin oikeuteen kohdistuvia rikkomisia ja nostaa niiden perusteella syytteitä.
- (3) Unionin oikeuden rikkominen voi tietyillä aloilla aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa, jos siitä seuraa huomattavia riskejä yhteiskunnan hyvinvoinnille. Kun tällaisilla aloilla havaitaan puutteita täytäntöönpanossa ja kun väärinkäytösten paljastajat ovat etulyöntiasemassa rikkomisten ilmi saattamisessa, täytäntöönpanoa on

³¹ EUVL C [...], [...], s. [...].

³² EUVL C [...], [...], s. [...].

³³ EUVL C [...], [...], s. [...].

tarpeen tehostaa varmistamalla, että väärinkäytösten paljastajia suojellaan tehokkaasti vastatoimilta, ja ottamalla käyttöön tehokkaita ilmoituskanavia.

- (4) Väärinkäytösten paljastajien suojelu on nykyään Euroopan unionin eri jäsenvaltioissa hajanaista ja eri politiikanaloilla epäyhtenäistä. Väärinkäytösten paljastajien havaitsemat unionin oikeuden rikkomistapaukset, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia, ovat osoitus siitä, että suojelun riittämättömyys jossakin jäsenvaltiossa ei pelkästään häiritse EU:n politiikkojen toteuttamista kyseisessä jäsenvaltiossa, vaan saattaa myös aiheuttaa heijastusvaikutuksia muissa jäsenvaltioissa ja koko unionissa.
- (5) Tämän vuoksi yhteisiä vähimmäisvaatimuksia, joilla taataan väärinkäytösten paljastajien tehokas suojelu, olisi sovellettava tiettyihin säädöksiin ja tietyillä politiikanaloilla, joiden osalta i) täytäntöönpanoa on tarpeen lujittaa; ii) se, että väärinkäytöksistä ei ilmoiteta riittävästi, heikentää täytäntöönpanoa olennaisella tavalla, ja iii) unionin oikeuden rikkominen aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa.
- (6) Väärinkäytösten paljastajien suojelu on välttämätöntä, jotta voidaan parantaa julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden täytäntöönpanoa. Sen lisäksi, että on tarpeen ehkäistä ja paljastaa EU:n talousarvion täytäntöönpanoon muun muassa julkisten hankintojen yhteydessä liittyviä petoksia ja korruptiota, on puututtava siihen, että jäsenvaltioiden viranomaiset ja tietyt yleishyödyllisten palvelujen tarjoajat eivät riittävän tiukasti noudata julkisia hankintoja koskevia sääntöjä tavaroiden, urakoiden ja palvelujen hankinnan yhteydessä. Kyseisten sääntöjen rikkominen aiheuttaa kilpailun vääristymistä ja ylimääräisiä liiketoimintakustannuksia, loukkaa sijoittajien ja osakkeenomistajien etuja ja yleensäkin heikentää investointien houkuttelevuutta ja yritysten tasapuolisia toimintaedellytyksiä kaikkialla Euroopassa, mikä häiritsee sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.
- (7) Unionin lainsäätäjä on jo tunnustanut väärinkäytösten paljastajien suojelusta saatavan lisäarvon rahoituspalvelujen alalla. Finanssikriisin jälkeen, kun rahoituspalveluja koskevien sääntöjen täytäntöönpanossa oli havaittu vakavia puutteita, monissa tämän alan säädöksissä otettiin käyttöön toimenpiteitä väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi.³⁴ Erityisesti luottolaitoksiin ja sijoituspalveluyrityksiin sovellettavien vakavaraisuusvaatimusten yhteydessä direktiivissä 2013/36/EU³⁵ säädetään väärinkäytösten paljastajien suojelusta, joka koskee myös luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista annettua asetusta (EU) N:o 575/2013.
- (8) Sisämarkkinoilla kaupan pidettävien tuotteiden turvallisuuden osalta ensisijainen tietolähde ovat tuotanto- ja jakeluketjussa mukana olevat yritykset, minkä vuoksi väärinkäytösten paljastajien tekemillä ilmoituksilla on huomattava lisäarvo, koska he ovat paljon lähempänä vaarallisten tuotteiden mahdollisten epäreilujen ja laittomien tuotanto-, tuonti- tai jakelukäytäntöjen lähde. Tästä syystä on aiheellista ottaa käyttöön väärinkäytösten paljastajien suojelu sekä yhdenmukaistettuihin³⁶ että

³⁴ Komission tiedonanto *Seuraamusjärjestelmien lujittaminen finanssipalvelujen alalla*, 8.12.2010.

³⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338).

³⁶ Asianomaiseen unionin yhdenmukaistamislainsäädäntöön kuuluvat säädökset rajataan ja luettelaa sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta tuotteita koskevan unionin yhdenmukaistamislainsäädännön noudattamista ja täytäntöönpanon valvontaa varten annetussa asetuksessa [XXX], 2017/0353 (COD).

yhdenmukaistamattomiin³⁷ tuotteisiin sovellettavien turvallisuusvaatimusten yhteydessä. Väärinkäytösten paljastajien suojeleminen on olennaista myös kun pyritään estämään ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden, samoin kuin puolustusalan tuotteiden, päätyminen laittomille markkinoille kannustamalla ilmoittamaan rikkomisista, kuten asiakirjaväärennöksistä, muutetuista merkinnöistä, väärennetyistä tuonti- tai vienti-ilmoituksista ja petoksellisista unionin sisäisistä asehankinnoista, koska ne ovat usein osoitus yrityksistä siirtää aseita laillisilta markkinoilta laittomille. Väärinkäytösten paljastajien suojeleminen auttaa myös estämään kotitekoisten räjähteiden laitonta valmistusta, koska sillä tuetaan räjähteiden lähtöaineita koskevien rajoitusten ja valvonnan asianmukaista soveltamista.

- (9) Suojelemalla väärinkäytösten paljastajia voidaan myös ehkäistä sellaista unionin liikenneturvallisuuksääntöjen rikkomista, joka voisi johtaa ihmishenkien vaarantumiseen. Tämä on jo tunnustettu lentoliikenteen³⁸ ja meriliikenteen³⁹ turvallisuutta koskevissa unionin säädöksissä, joissa otetaan käyttöön räätälöityjä toimenpiteitä väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi sekä otetaan käyttöön erityisiä ilmoituskanavia. Kyseisissä säädöksissä säädetään myös niiden työntekijöiden suojelusta, jotka ilmoittavat omista vilpittömistä erehdyksistään (nk. oikeudenmukainen turvallisuuskulttuuri). Näillä kahdella alalla väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi käyttöön otettuja toimenpiteitä on täydennettävä, minkä lisäksi on parannettava turvallisuusvaatimuksia myös muiden liikennemuotojen osalta säätämällä vastaavista toimenpiteistä tie- ja rautatieliikenteen alalla.
- (10) Todisteiden kerääminen ympäristörikoksista ja ympäristönsuojeluvaatimusten laittomasta rikkomisesta sekä tällaisten toimien paljastaminen ja niihin puuttuminen on edelleen haasteellista, minkä vuoksi sitä olisi pyrittävä tehostamaan, kuten 18 päivänä tammikuuta 2018 annetussa komission tiedonannossa *EU:n toimet ympäristövaatimusten noudattamisen ja ympäristöhallinnan parantamiseksi*⁴⁰ todetaan. Väärinkäytösten paljastajien suojelusta säädetään toistaiseksi vain yhdessä ympäristönsuojelua koskevassa alakohtaisessa säädöksessä⁴¹. Tällaisesta suojelusta olisi kuitenkin säädettävä laajemmin, jotta voidaan varmistaa unionin ympäristölainsäädännön tuloksellinen täytäntöönpano, koska sen rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa, jonka vaikutukset saattavat levitä yli jäsenvaltioiden rajojen. Tämä pätee myös tapauksiin, joissa vaaralliset tuotteet voivat aiheuttaa ympäristöhaittoja.
- (11) Vastaavista syistä on tarpeen ottaa käyttöön väärinkäytösten paljastajien suojeleminen myös elintarvikeketjun ja erityisesti elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin alalla, jotta voidaan kehittää nykyisiä säännöksiä ja estää unionin sääntöjen rikkominen. Näillä aloilla annetut unionin säännöt ovat läheisessä

³⁷ Tästä säädetään yleisestä tuoteturvallisuudesta 3 päivänä joulukuuta 2001 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/95/EY (EYVL L 11, s. 4).

³⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 376/2014, annettu 3 päivänä huhtikuuta 2014, poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla (EUVL L 122, s. 18).

³⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/54/EU, annettu 20 päivänä marraskuuta 2013, erityydyä koskevan vuoden 2006 yleissopimuksen noudattamiseen ja täytäntöönpanon valvontaan liittyvistä tietyistä lippuvaltion velvollisuuksista (EUVL L 329, s. 1), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/16/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta (EUVL L 131, s. 57).

⁴⁰ COM(2018) 10 final.

⁴¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/30/EU, annettu 12 päivänä kesäkuuta 2013, merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuudesta (EUVL L 178, s. 66).

yhteydessä toisiinsa. Asetuksessa (EY) N:o 178/2002⁴² esitetään yleiset periaatteet ja vaatimukset, joihin kaikki elintarvikkeita ja rehuja koskevat unionin ja jäsenvaltioiden toimenpiteet perustuvat. Niissä korostetaan erityisesti elintarvikkeiden turvallisuutta, jotta voidaan taata ihmisten terveyden ja kuluttajien etujen korkeatasoinen suojelu elintarvikkeiden suhteen sekä sisämarkkinoiden moitteeton toiminta. Asetuksessa säädetään muun muassa, että elintarvike- ja rehualan toimijat eivät saa estää työntekijöitään ja muita tekemästä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa silloin, kun yhteistyöllä saatetaan ehkäistä tai vähentää elintarvikkeesta aiheutuvaa riskiä tai poistaa se. Unionin lainsäätäjä on noudattanut samaa menettelytapaa eläinten terveyden suhteen vahvistamalla asetuksessa (EU) 2016/429 säännöt, jotka koskevat eläimestä toiseen tai eläimestä ihmiseen tarttuvien eläintautien ehkäisemistä ja torjuntaa⁴³.

- (12) Parantamalla väärinkäytösten paljastajien suojelua voitaisiin ehkäistä myös niiden Euratom-sopimukseen sisältyvien sääntöjen rikkomista, jotka koskevat ydinturvallisuutta ja säteilysuojelua sekä käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen turvallista huoltoa, ja lujittaa tehokasta ydinturvallisuuskulttuuria koskevan tarkistetun direktiivin⁴⁴ voimassa olevien säännösten täytäntöönpanoa. Direktiivin 8 b artiklan 2 kohdan a alakohdassa vaaditaan toimivaltaisia sääntelyviranomaisia varmistamaan erityisesti, että käytössä on johtamisjärjestelmät, joissa ydinturvallisuus on asianmukaisesti etusijalla ja joissa edistetään kaikilla tasoilla henkilöstön ja johdon kykyä kyseenalaistaa asiaankuuluvien turvallisuusperiaatteiden ja käytäntöjen tehokas toteutuminen sekä kykyä raportoida ajoissa turvallisuuskysymyksistä.
- (13) Väärinkäytösten paljastajien suojelu voi edistää merkittävästi myös sellaisten unionin sääntöjen rikkomisesta johtuvien, kansanterveyteen ja kuluttajansuojaan kohdistuvien riskien havaitsemista, ehkäisemistä, vähentämistä ja poistamista, jotka muutoin saattaisivat jäädä huomaamatta. Erityisesti kuluttajansuojaan liittyy usein tapauksia, joissa vaaralliset tuotteet voivat aiheuttaa kuluttajille merkittävää vahinkoa. Siksi väärinkäytösten paljastajien suojelusta olisi säädettävä myös tätä alaa koskevissa unionin säännöissä, jotka on hyväksytty SEUT-sopimuksen 114, 168 ja 169 artiklan nojalla.
- (14) Myös yksityisyyden ja henkilötietojen suojelu on ala, jolla väärinkäytösten paljastajilla on keskeinen asema sellaisten unionin oikeuteen kohdistuvien rikkomisten ilmi saattamisessa, jotka voivat aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa. Sama koskee verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuudesta annettua direktiiviä⁴⁵, jossa säädetään (myös muiden kuin henkilötietojen turvallisuuteen vaikuttavien) poikkeamien ilmoittamisesta ja vahvistetaan turvallisuusvaatimukset, joita sovelletaan eri alojen (mm. energia-, terveydenhuolto-, liikenne- ja pankkialan) keskeisten palvelujen tarjoajiin sekä digitaalisten palvelujen (mm. pilvipalvelujen) tarjoajiin.

⁴² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä (EYVL L 31, s. 1).

⁴³ EUVL L 84, s. 1.

⁴⁴ Neuvoston direktiivi 2014/87/Euratom, annettu 8 päivänä heinäkuuta 2014, ydinlaitosten ydinturvallisuutta koskevan yhteisön kehyksen perustamisesta annetun direktiivin 2009/71/Euratom muuttamisesta (EUVL L 219, 25.7.2014, s. 42–52).

⁴⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/1148, annettu 6 päivänä heinäkuuta 2016, toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa.

Väärinkäytösten paljastajien ilmoitukset ovat tällä alalla erityisen arvokkaita, koska niiden avulla voidaan estää turvapoikkeamat, jotka voisivat vaikuttaa talouden ja yhteiskunnan keskeisiin toimintoihin ja yleisesti käytettäviin digitaalisiin palveluihin. Näin voidaan osaltaan varmistaa sisämarkkinoiden toiminnan ja yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta olennaisten palvelujen jatkuvuus.

- (15) Väärinkäytösten paljastajien tekemiä ilmoituksia tarvitaan myös unionin kilpailuoikeuteen kohdistuvien rikkomisten paljastamista ja ehkäisemistä varten. Näin voitaisiin edistää markkinoiden tehokasta toimintaa unionissa, luoda yrityksille tasapuoliset toimintaedellytykset ja tuoda etuja kuluttajille. Väärinkäytösten paljastajien suojeleminen tehostaisi unionin kilpailuoikeuden ja muun muassa valtiontukien täytäntöönpanon valvontaa. Sisäpiiri-ilmoitusten merkitys kilpailuoikeuteen kohdistuvien rikkomisten paljastamisessa on jo tunnustettu yrityksiin sovellettavissa kilpailusäännöissä sisällyttämällä niihin sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevat säännöt. Lisäksi Euroopan komissio on äskettäin ottanut käyttöön välineen⁴⁶, jonka avulla kilpailusääntöihin liittyvistä väärinkäytöksistä on mahdollista ilmoittaa nimettömänä. Väärinkäytöksistä ilmoittajien suojeleminen jäsenvaltioiden tasolla parantaisi sekä Euroopan komission että jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten edellytyksiä havaita ja lopettaa unionin kilpailuoikeuden rikkomiset. Väärinkäytösten paljastajilla voi olla merkittävä rooli valtiontukien alalla, sillä he voivat ilmoittaa laittomasti myönnettyistä tuista sekä tuen väärinkäytöstä kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla.
- (16) Unionin taloudellisten etujen suojaamisella tarkoitetaan petosten, korruption ja muun sellaisen laittoman toiminnan torjuntaa, joka liittyy unionin menojen toteuttamiseen tai unionin tulojen ja varojen keräämiseen. Kyseessä on olennaisen tärkeä tehtävä, jonka osalta unionin oikeuden täytäntöönpanoa on lujitettava. Unionin taloudellisten etujen suojaamisen lujittaminen käsittää myös Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimukseen perustuvia menoja koskevien unionin talousarvion määrärahojen täytäntöönpanon. Jos unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevia sääntöjä ei panna täytäntöön tuloksellisesti esimerkiksi kansallisella tasolla ilmenevien petosten ja korruption osalta, seurauksena on unionin tulojen supistuminen ja sen varojen väärinkäyttö, mikä voi vääristää julkisia investointeja ja kasvua ja murentaa kansalaisten luottamusta unionin toimintaan. Väärinkäytösten paljastajia on suojeltava myös, jotta voidaan helpottaa tällaisten petosten ja laittoman toiminnan paljastamista ja ehkäisemistä ja niistä johtuvien seuraamusten määräämistä.
- (17) Toimet, joilla rikotaan yhteisöverosääntöjä, ja järjestelyt, joiden avulla pyritään saamaan veroetuuksia ja kiertämään lakisääteisiä velvoitteita, ovat sovellettavien yhteisöverosääntöjen tarkoituksen ja tavoitteiden vastaisia ja heikentävät sisämarkkinoiden toimintaa. Ne voivat johtaa epäoikeudenmukaiseen verokilpailuun ja laajamittaiseen veronkiertoon, mikä vääristää yritysten tasapuolisia toimintamahdollisuuksia ja johtaa verotulojen menettämiseen sekä jäsenvaltioissa että koko unionin tasolla. Väärinkäytösten paljastajien suojeleminen täydentää komission viimeaikaisia aloitteita, joiden tarkoituksena on parantaa avoimuutta ja tietojenvaihtoa verotuksen alalla⁴⁷ ja luoda unioniin oikeudenmukaisempi yhteisveroympäristö⁴⁸,

⁴⁶ Komission tiedonanto sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa (EUVL C 298, 8.12.2006, s. 17); http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_en.htm

⁴⁷ Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta (sellaisena kuin se on muutettuna).

jotta jäsenvaltiot voisivat helpommin havaita veronkiertoon ja/tai säännösten väärinkäyttöön tähtääviä järjestelyjä, jotka muutoin saattaisivat jäädä huomaamatta, ja ehkäistä tällaisten järjestelyjen käyttöä.

- (18) Tietyt, erityisesti rahoituspalveluja koskevat unionin säädökset, kuten markkinoiden väärinkäytöstä annettu asetus (EU) N:o 596/2014⁴⁹ ja sen pohjalta annettu komission täytäntöönpanodirektiivi 2015/2392⁵⁰, sisältävät jo yksityiskohtaisia sääntöjä väärinkäytösten paljastajien suojelusta. Tätä voimassa olevaa unionin lainsäädäntöä, joka mainitaan muun muassa liitteen II osassa olevassa luettelossa, olisi täydennettävä tällä direktiivillä, jotta nämä säädökset olisivat täysin yhdenmukaiset tässä direktiivissä vahvistettujen vähimmäisvaatimusten kanssa, samalla kun säilytetään niissä vahvistetut kutakin alaa koskevat erityispiirteet. Tämä on erityisen tärkeää, jotta voidaan tämentää, mitä oikeushenkilöitä rahoituspalvelujen alalla sekä rahanpesun ja terrorismin ehkäisemisen alalla velvollisuus ottaa käyttöön sisäiset ilmoituskanavat nykyään koskee.
- (19) Aina kun hyväksytään sellainen uusi unionin säädös, jossa on sen täytäntöönpanon tehostamiseksi asianmukaista säätää väärinkäytösten paljastajien suojelusta, olisi harkittava, pitäisikö tämän direktiivin liitettä muuttaa sisällyttämällä kyseinen säädös sen soveltamisalaan.
- (20) Tällä direktiivillä ei pitäisi rajoittaa suojelua, joka on myönnetty unionin työläinsäädännön rikkomisesta ilmoittaville työntekijöille. Erityisesti työterveys- ja työturvallisuuden osalta jäsenvaltioilla on jo puitedirektiivin 89/391/ETY 11 artiklan nojalla velvollisuus varmistaa, että työntekijöille ja heidän edustajilleen ei saa koitua haittaa siitä, että he pyytävät työnantajalta asianmukaisia toimenpiteitä ja tekevät ehdotuksia työntekijöihin kohdistuvien vaarojen vähentämiseksi ja/tai vaarojen aiheuttajien poistamiseksi. Työntekijöillä ja heidän edustajillaan on oikeus saattaa asia toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käsiteltäväksi, jos he katsovat, että työnantajan toteuttamat toimenpiteet ja käyttämät keinot eivät ole riittäviä työturvallisuuden ja -terveyden takaamiseksi.
- (21) Tällä direktiivillä ei pitäisi rajoittaa sellaisten kansallista turvallisuutta koskevien ja muiden turvallisuusluokiteltujen tietojen suojelua, joita on unionin lainsäädännön tai jäsenvaltioiden voimassa olevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten nojalla turvallisuusyryistä suojattava luvattomalta pääsylvä. Tämän direktiivin säännösten ei pitäisi vaikuttaa etenkvän velvollisuuksiin, jotka perustuvat EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamista koskevista säännöistä 13 päivänä maaliskuuta 2015 annettuun komission päätökseen (EU, Euratom) 2015/444 tai turvallisuusläännöistä EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamiseksi 23 päivänä syyskuuta 2013 annettuun neuvoston päätökseen.

⁴⁸ Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta (sellaisena kuin se on muutettuna); Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta, COM/2016/0683 final — 2016/0336; Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta, COM/2016/0685 final — 2016/0337.

⁴⁹ EUVL L 173, s. 1.

⁵⁰ Komission täytäntöönpanodirektiivi (EU) 2015/2392, annettu 17 päivänä joulukuuta 2015, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 596/2014 täytäntöönpanemisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisille viranomaisille mainitun asetuksen tosiasiallisesta tai mahdollisesta rikkomisesta tehtävistä ilmoituksista (EUVL L 332, s. 126).

- (22) Henkilöt, jotka ilmoittavat työnsä yhteydessä saamistaan tiedoista, jotka koskevat yleiseen etuun kohdistuvia uhkia tai haittoja, käyttävät oikeuttaan sananvapauteen. Oikeus sananvapauteen vahvistetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä 'perusoikeuskirja', 11 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa. Siihen sisältyy myös tiedotusvälineiden vapaus ja moniarvoisuus.
- (23) Sen vuoksi tämä direktiivi perustuu sananvapautta koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja periaatteisiin, jotka Euroopan neuvosto on sen pohjalta esittänyt väärinkäytösten paljastajien suojelusta vuonna 2014 antamassaan suosituksessa⁵¹.
- (24) Väärinkäytösten paljastajat tarvitsevat erityistä oikeussuojaa, kun he ovat saaneet ilmoittamansa tiedot työnsä yhteydessä, minkä vuoksi he ovat vaarassa joutua vastatoimien kohteeksi työnsä yhteydessä (esimerkiksi salassapitovelvollisuutta tai lojaliteettia koskevan velvollisuuden rikkomisen perusteella). Suojelun perusteena on se, että väärinkäytösten paljastaja on taloudellisesti haavoittuvassa asemassa suhteessa henkilöön, josta heidän työsuhteensa käytännössä riippuu. Kun tällaista työhön liittyvää voimasuhteiden epätasapainoa ei ole (esimerkiksi kun kyseessä on tavallinen tai sivullisen tekemä kantelu), erityistä suojelua vastatoimenpiteitä vastaan ei tarvita.
- (25) Unionin oikeuden tehokas täytäntöönpano edellyttää, että suojelua myönnetään mahdollisimman laajoille henkilöryhmille riippumatta siitä, ovatko nämä unionin vai kolmansien maiden kansalaisia, kun nämä henkilöt saavat työnsä yhteydessä (riippumatta tehtävien laadusta tai siitä, maksetaanko niistä palkkaa) erityisasemansa vuoksi tietoonsa sellaisia rikkomisiin liittyviä seikkoja, joista ilmoittaminen olisi yleisen edun mukaista, ja kun he voivat joutua tällaisen ilmoittamisen vuoksi vastatoimien kohteeksi. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että suojelun tarve määritellään kaikkien asiaa koskevien olosuhteiden perusteella eikä ainoastaan kyseisen suhteen luonteen perusteella, jotta suojelu kattaa kaikki mahdolliset henkilöt, joilla on laajassa merkityksessä yhteys siihen organisaatioon, jossa rikkominen on tapahtunut.
- (26) Suojelun tulisi kattaa ensinnäkin henkilöt, jotka ovat SEUT-sopimuksen 45 artiklassa tarkoitettuja 'työntekijöitä', siinä merkityksessä kuin Euroopan unionin tuomioistuin on tätä käsitettä tulkinnut⁵², eli henkilöitä, jotka suorittavat määrätyn ajanjakson aikana toisen hyväksi ja tämän valvonnan alaisena tehtäviä, joista heille suoritetaan vastike. Suojelua olisi näin ollen myönnettävä myös työntekijöille, joilla on muu kuin tavanomainen työsuhde, eli muun muassa osa-aikaisille ja määräaikaisille työntekijöille sekä henkilöille, joilla on työsopimus tai työsuhde työvoiman vuokrausyrityksen kanssa, koska tämäntyyppisissä työsuhteissa on usein vaikea soveltaa epäoikeudenmukaista kohtelua koskevaa tavanomaista suojelua.
- (27) Suojelun tulisi kattaa myös muut luonnollisten tai oikeushenkilöiden ryhmät, joilla voi olla keskeinen asema lainsäädännön rikkomista koskevien tietojen paljastamisessa ja jotka voivat olla työnsä vuoksi taloudellisesti haavoittuvassa asemassa, vaikka eivät olekaan SEUT-sopimuksen 45 artiklassa tarkoitettuja työntekijöitä. Esimerkiksi tuoteturvallisuuden alalla tavarantoimittajilla voi olla hyvät edellytykset saada tietoa vaarallisten tuotteiden valmistusta, tuontia tai jakelua koskevista mahdollisista

⁵¹ CM/Rec(2014)7.

⁵² Asia 66/85, Deborah Lawrie-Blum, tuomio 3.7.1986; asia C-428/09, Union syndicale Solidaires Isère, tuomio 14.10.2010; asia C-229/14, Balkaya, tuomio 9.7.2015; asia C-413/13, FNV Kunsten, tuomio 4.12.2014; ja asia C-216/15, Ruhrlandklinik, tuomio 17.11.2016.

epäreiluista tai laittomista käytännöistä, ja vastaavasti unionin varojen täytäntöönpanoon liittyviä palveluja tarjoavilla konsulteilla on erityisasemansa vuoksi mahdollisuus tuoda ilmi havaitsemansa rikkomiset. Tällaiset henkilöryhmät, mukaan lukien palveluja tarjoavat itsenäiset ammatinharjoittajat, freelance-työntekijät, toimeksisaajat, alihankkijat ja tavarantoimittajat, joutuvat tyypillisesti kärsimään vastatoimista, joita voivat olla esimerkiksi palvelusopimuksen tai käyttöluvan tai muun luvan ennenaikainen irtisanominen tai peruuttaminen, liiketoimintamahdollisuuksien ja tulojen menettäminen, pakottaminen, pelottelu tai ahdistelu, mustalle listalle asettaminen / boikotointi tai maineen vahingoittaminen. Myös osakkeenomistajat ja hallintoelinten jäsenet voivat joutua kärsimään esimerkiksi taloudellisista vastatoimista tai pelottelusta tai ahdistelusta, mustalle listalle asettamisesta tai maineen vahingoittamisesta. Suojelun tulisi kattaa myös henkilöt, jotka hakevat työtä sellaisesta organisaatiosta tai neuvottelevat palvelujensa tarjoamisesta sellaiselle organisaatiolle, jonka toimintaan liittyvästä oikeuden rikkomisesta he saavat tietää palvelukseenottomenettelyn tai muiden sopimusta edeltävien neuvottelujen aikana, ja jotka voivat joutua kärsimään vastatoimista esimerkiksi kielteisen suosituksen tai mustalle listalle asettamisen / boikotoinnin muodossa.

- (28) Väärinkäytösten paljastajien tehokas suojelu edellyttää myös sellaisten muiden henkilöryhmien suojelua, jotka voivat joutua kärsimään rikkomisten paljastamisesta johtuvista vastatoimista, vaikka he eivät olisi työstään taloudellisesti riippuvaisia. Vapaaehtoistyöntekijöihin ja palkattomiin harjoittelijoihin voidaan kohdistaa vastatoimia esimerkiksi siten, että heidän palvelujaan ei enää käytetä, tai antamalla heille huono työtodistus seuraavaa työnhakua varten tai vahingoittamalla heidän mainettaan muulla tavoin.
- (29) Yleiseen etuun kohdistuvan vakavan haitan tuloksellinen paljastaminen ja ehkäiseminen edellyttää, että suojelun perusteena olevat ilmoitukset voivat koskea paitsi laitonta toimintaa myös lain väärinkäyttöä eli sellaisia tekoja tai laiminlyöntejä, jotka eivät muodollisesti ole lainvastaisia, mutta jotka ovat lain tavoitteen tai tarkoituksen vastaisia.
- (30) Unionin oikeuden rikkomisen tehokas ehkäiseminen edellyttää, että suojelua myönnetään myös henkilöille, jotka ilmoittavat mahdollisista rikkomisista, jotka eivät ole vielä toteutuneet mutta joiden toteutuminen on todennäköistä. Samasta syystä suojelua olisi myönnettävä myös henkilöille, jotka ilmoittavat perustelluista huolenaiheista tai epäilyksistä, vaikka eivät voikaan toimittaa asiasta konkreettista näyttöä. Toisaalta suojelua ei pitäisi myöntää silloin kun ilmoitus koskee tietoja, jotka on jo julkistettu, tai perusteettomia huhuja ja kuulopuheita.
- (31) Vastatoimet ovat osoitus ilmoituksen ja ilmoittajaan kohdistettujen suorien tai välillisten vastatoimien välisestä tiiviistä syy-seuraussuhteesta, jonka perusteella hänellä on oikeus oikeussuojaan. Jotta väärinkäytöksistä ilmoittavien henkilöiden tehokas suojelu edistäisi unionin lainsäädännön täytäntöönpanon parantamista, vastatoimet on määriteltävä laajasti niin, että ne kattavat kaikenlaiset työn yhteydessä ilmenevät teot ja laiminlyönnit, joista aiheutuu haittaa väärinkäytösten paljastajille.
- (32) Jotta vastatoimia vastaan myönnettävä suojelu edistäisi myös sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden turvaamista, sitä olisi myönnettävä sekä henkilöille, jotka ilmoittavat teoista tai laiminlyönneistä organisaation sisällä (sisäinen ilmoittaminen) tai organisaation ulkopuoliselle viranomaiselle (ulkoinen ilmoittaminen), että henkilöille, jotka tuovat tällaisia tietoja julkisuuteen (esimerkiksi suoraan yleisölle

verkkoalustojen tai sosiaalisen median välityksellä tai tiedotusvälineille, vaaleilla valituille luottamushenkilöille, kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, ammattiliitoille tai elinkeinoelämän järjestöille).

- (33) Väärinkäytösten paljastajat ovat erityisen tärkeitä tietolähteitä tutkivien toimittajien kannalta. Väärinkäytösten paljastajien tehokas suojeleminen vastatoimilta parantaa oikeusvarmuutta niiden henkilöiden näkökulmasta, jotka vasta harkitsevat tietojensa paljastamista, mikä kannustaa heitä ilmoittamaan tietojaan myös tiedotusvälineille, ja tekee siitä helpompaa. Tältä osin on olennaisen tärkeää suojella väärinkäytösten paljastajia toimittajien tietolähteenä, jotta voidaan turvata tutkivan journalismin asema demokraattisten yhteiskuntien vartijana.
- (34) Jäsenvaltioiden on nimettävä viranomaiset, joilla on toimivalta ottaa vastaan tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat rikkomisia koskevat ilmoitukset ja toteuttaa niiden perusteella tarvittavat jatkotoimet. Nämä voivat olla asianomaisen alan sääntely- tai valvontaviranomaisia, lainvalvontaviranomaisia, korruptiontorjuntaviranomaisia ja oikeusasiamiehiä. Toimivaltaisiksi nimetyillä viranomaisilla on oltava tarvittavat valmiudet ja valtuudet arvioida ilmoituksessa esitettyjen väitteiden paikkansapitävyyttä ja puuttua ilmoitettuihin rikkomisiin, muun muassa käynnistämällä tutkinta- tai syytetoimet tai varojen takaisinperintä tai muut asianmukaiset korjaavat toimet toimivaltuuksiensa mukaisesti.
- (35) Sisäisten ja ulkoisten ilmoituskanavien käyttöönotosta säädetään jo tiettyjä aloja, kuten markkinoiden väärinkäyttöä⁵³, siviili-ilmailua⁵⁴ tai merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporauksen turvallisuutta⁵⁵ koskevassa unionin lainsäädännössä. Tässä direktiivissä vahvistettujen, tällaisten kanavien käyttöönottoa koskevien velvollisuuksien olisi mahdollisuuksien mukaan oltava yhdenmukaisia unionin säädöksillä jo perustettuja kanavia koskevien velvollisuuksien kanssa.
- (36) Joillakin unionin elimillä, toimistoilla ja virastoilla, kuten Euroopan petostentorjuntavirastolla (OLAF), Euroopan meriturvallisuusvirastolla (EMSA), Euroopan lentoturvallisuusvirastolla (EASA) ja Euroopan lääkevirastolla (EMA), on käytössä ulkoisia ilmoituskanavia ja -menettelyjä, joiden kautta ne voivat ottaa vastaan tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvia ilmoituksia ja jotka pääasiassa turvaavat ilmoittavien henkilöiden henkilöllisyyden luottamuksellisuuden. Tämä direktiivi ei vaikuta tällaisiin jo olemassa oleviin ulkoisiin ilmoituskanaviin ja -menettelyihin, vaan sen avulla varmistetaan, että henkilöt, jotka tekevät ilmoituksia kyseisille unionin elimille, toimistoille tai virastoille, voivat hyötyä suojelua koskevista yhteisistä vähimmäisvaatimuksista kaikkialla unionissa.
- (37) Jotta unionin oikeuteen kohdistuvia rikkomisia voitaisiin paljastaa ja ehkäistä tuloksellisesti, on olennaisen tärkeää, että niitä koskevat tiedot päätyvät nopeasti niille, jotka ovat lähimpänä ongelman lähdeä ja joilla on parhaat edellytykset tutkia niitä ja valtuudet toteuttaa korjaavia toimia mahdollisuuksien mukaan. Tämä edellyttää, että yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöt ottavat käyttöön asianmukaiset sisäiset menettelyt ilmoitusten vastaanottamista ja jatkotoimien toteuttamista varten.

⁵³ Ks. edellä.

⁵⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 376/2014, annettu 3 päivänä huhtikuuta 2014, poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla (EUVL L 122, s. 18).

⁵⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/30/EU, annettu 12 päivänä kesäkuuta 2013, merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuudesta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta.

- (38) Yksityisen sektorin oikeushenkilöiden osalta velvollisuus perustaa sisäinen ilmoituskanava määräytyy niiden koon ja sen mukaan, millainen yleiseen etuun kohdistuva riski niiden toiminnasta aiheutuu. Tätä velvollisuutta olisi sovellettava kaikkiin keskisuuriin ja suuriin oikeushenkilöihin niiden toiminnan luonteesta riippumatta, niiden arvonlisäverovelvollisuuden perusteella. Pienet ja mikroyritykset, jotka määritellään 6 päivänä toukokuuta 2003 annetun komission suosituksen liitteen 2 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna⁵⁶, olisi pääsääntöisesti vapautettava velvollisuudesta perustaa sisäinen ilmoituskanava. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin tarvittavan riskinarvioinnin perusteella vaatia myös pieniä yrityksiä ottamaan käyttöön sisäiset ilmoituskanavat tietyissä tapauksissa (esimerkiksi kun niiden toiminnasta aiheutuva riski on merkittävä).
- (39) Pieniin yrityksiin ja mikroyrityksiin sovellettavaa vapautusta sisäisten ilmoituskanavien perustamista koskevasta velvollisuudesta ei pitäisi soveltaa rahoituspalvelujen alalla toimiviin yksityisiin yrityksiin. Tällaisilla yrityksillä olisi oltava velvollisuus perustaa sisäiset ilmoituskanavat rahoituspalveluja koskevaan voimassa olevaan unionin säännöstöön perustuvien velvoitteiden mukaisesti.
- (40) Olisi oltava selvää, että silloin kun yksityisillä oikeushenkilöillä ei ole sisäisiä ilmoituskanavia, ilmoittavien henkilöiden olisi voitava tehdä suoraan ulkoinen ilmoitus toimivaltaisille viranomaisille, ja tällaisilla henkilöillä olisi oltava tässä direktiivissä säädetty suojelu vastatoimia vastaan.
- (41) Jotta voitaisiin varmistaa erityisesti julkisten hankintasääntöjen noudattaminen julkisella sektorilla, sisäisten ilmoituskanavien perustamista koskevaa velvollisuutta olisi sovellettava kaikkiin julkisiin oikeushenkilöihin paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla, niiden koon mukaan. Silloin kun pieniltä julkisilta oikeushenkilöiltä ei edellytetä sisäisiä ilmoituskanavia, jäsenvaltiot voivat säätää, että sisäinen ilmoitus on tehtävä korkeammalle hallintotasolle (eli alueelliselle tai keskustasolle).
- (42) Edellyttäen, että ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisuus on varmistettu, kukin yksityinen ja julkinen oikeushenkilö voi itse määrittää, millaiset ilmoituskanavat se ottaa käyttöön, eli esimerkiksi tehdäänkö ilmoitus henkilökohtaisesti, postitse, erityiseen palautelaatikkoon, puhelimitse tai verkossa (organisaation sisäisessä tietoverkossa tai internetissä). Ilmoituskanavia ei kuitenkaan pitäisi rajoittaa pelkästään sellaisiin välineisiin, jotka eivät takaa ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisuutta, kuten henkilökohtaisesti tai erityiseen palautelaatikkoon tehtäviin ilmoituksiin.
- (43) Myös kolmannet osapuolet voidaan valtuuttaa ottamaan vastaan ilmoituksia yksityisten ja julkisten oikeushenkilöiden puolesta, edellyttäen että ne tarjoavat asianmukaiset riippumattomuutta, luottamuksellisuutta, tietosuojaa ja salassapitovelvollisuutta koskevat takeet. Tällaisia kolmansia osapuolia voivat olla ulkoisten ilmoituspalveluiden tarjoajat, ulkopuoliset neuvonantajat tai tilintarkastajat tai ammattiliittojen edustajat.
- (44) Sisäisten ilmoitusmenettelyjen tulisi olla sellaisia, että yksityiset oikeushenkilöt voivat niiden avulla ottaa vastaan ja tutkia täysin luottamuksellisesti ilmoituksia, joiden tekijät ovat yrityksen ja sen tytäryhtiöiden tai sidosyritysten (konserni) työntekijöitä ja

⁵⁶ Komission suositus, annettu 6 päivänä toukokuuta 2003, mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (EUVL L 124, 20.5.2003, s. 36).

mahdollisesti myös konserniin edustussuhteessa olevia toimijoita ja sen tavarantoimittajia ja keitä tahansa henkilöitä, jotka ovat saaneet tietonsa yritykseen ja konserniin liittyvän työnsä yhteydessä.

- (45) Se, ketkä henkilöt tai mitkä yksiköt yksityisessä oikeushenkilössä soveltuvat parhaiten toimivaltaisiksi vastaanottamaan ilmoituksia ja toteuttamaan niiden perusteella jatkotoimia, riippuu näiden oikeushenkilöiden rakenteesta, mutta tätä tehtävää hoidettaessa olisi joka tapauksessa varmistettava riippumattomuus ja se, ettei eturistiriitoja synny. Pienemmissä oikeushenkilöissä tätä tehtävää voisi hoitaa muun toimensa ohella sellainen työntekijä, jolla on asemansa puolesta edellytykset raportoida suoraan organisaation johdolle, kuten vaatimustenmukaisuudesta, henkilöstöasioista, oikeusasioista, yksityisyydensuojasta tai sisäisestä tarkastuksesta vastaava johtaja, talousjohtaja tai hallituksen jäsen.
- (46) Sisäisen ilmoittamisen yhteydessä ilmoituksen perusteella toteutetuista jatkotoimista on erittäin tärkeää tiedottaa perusteellisesti ja avoimesti, koska näin voidaan lujittaa luottamusta väärinkäytösten paljastajien suojelujärjestelmän toimivuuteen yleensä ja vähentää todennäköisyyttä, että samasta aiheesta tehdään useampia ilmoituksia tai julkisia paljastuksia. Ilmoittavalle henkilölle olisi kohtuullisen ajan kuluessa kerrottava, mitä toimia ilmoituksen perusteella on toteutettu tai tarkoitus toteuttaa (esimerkiksi käsittelyn lopettaminen siksi, ettei asiasta löydy riittäviä todisteita tai muista syistä, sisäisen tutkinnan käynnistäminen ja mahdollisesti sen tulokset ja/tai toimenpiteet, joilla esiin tuotuun ongelmaan on puututtu, asian siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle lisätutkimuksia varten), kunhan tästä ei aiheudu haittaa selvitys- ja tutkintatoimille tai ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksille. Tämä kohtuullinen aika saisi olla enintään kolme kuukautta. Jos asianmukaisia jatkotoimia vasta suunnitellaan, ilmoittavalle henkilölle olisi kerrottava tästä ja annettava myös muuta palautetta, jota hän todennäköisesti odottaa.
- (47) Henkilöiden, jotka aikovat ilmoittaa unionin oikeuteen kohdistuvasta tosiasiallisesta tai mahdollisesta rikkomisesta, olisi voitava tehdä tietoon perustuva päätös siitä, tekevätkö he ilmoituksen ja miten ja milloin he sen tekevät. Jos yksityisissä ja julkisissa oikeushenkilöissä on käytössä sisäisiä ilmoitusmenettelyjä, niiden on tiedotettava näistä menettelyistä sekä menettelyistä, joiden mukaisesti voidaan tehdä ulkoinen ilmoitus toimivaltaisille viranomaisille. Tätä koskevat tiedot on esitettävä ymmärrettävässä ja helposti saatavilla olevassa muodossa ja mahdollisuuksien mukaan työntekijöiden lisäksi myös muille henkilöille, jotka työnsä vuoksi ovat yhteydessä kyseiseen oikeushenkilöön, eli esimerkiksi palveluntarjoajille, jakelijoille, tavarantoimittajille ja liikekumppaneille. Tiedot voidaan esimerkiksi kiinnittää näkyvään paikkaan, johon tällaisilla henkilöillä on pääsy, ja oikeushenkilön verkkosivulle. Tiedot voidaan myös ottaa osaksi ammattietiikkaa ja lahjomattomuutta koskevien koulutusten sisältöä.
- (48) Unionin oikeuteen kohdistuvien rikkomisten tuloksellinen paljastaminen ja ehkäiseminen edellyttää sen varmistamista, että väärinkäytösten paljastamista harkitsevat voivat toimittaa tietonsa helposti ja täysin luottamuksellisesti sellaisten toimivaltaisten viranomaisten tietoon, jotka pystyvät tutkimaan niitä ja mahdollisuuksien mukaan korjaamaan ongelman.
- (49) Yksi tärkeimmistä syistä jättää ilmoittamatta väärinkäytöksistä on se, ettei ilmoituksen uskota johtavan toivottuihin tuloksiin. Toimivaltaiset viranomaiset on sen vuoksi selkeästi velvoitettava toteuttamaan saamiensa ilmoitusten perusteella jatkotoimia ja antamaan ilmoittaville henkilöille kohtuullisessa ajassa palautetta siitä, mitä toimia

ilmoituksen perusteella on toteutettu tai tarkoitus toteuttaa (esimerkiksi käsittelyn lopettaminen siksi, ettei asiasta löydy riittäviä todisteita tai muista syistä, tutkinnan käynnistäminen ja mahdollisesti sen tulokset ja/tai toimenpiteet, joilla esiin tuotuun ongelmaan on puututtu, asian siirtäminen toiselle viranomaiselle lisätutkimuksia varten), kunhan tästä ei aiheudu haittaa tutkintatoimille tai ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksille.

- (50) Jatkotoimet olisi toteutettava ja palaute olisi annettava kohtuullisessa ajassa. Tämä on tarpeen, jotta ilmoituksen kohteena olevaan mahdolliseen ongelmaan voidaan puuttua viipymättä ja jotta voidaan välttää asian tarpeeton julkistaminen. Tämä kohtuullinen aika ei saisi olla enempää kuin kolme kuukautta, mutta sitä voitaisiin pidentää kuuteen kuukauteen, jos se on tarpeen asiaan liittyvien olosuhteiden vuoksi ja etenkin, jos ilmoituksen kohteena oleva asia voi luonteensa ja monimutkaisuutensa vuoksi edellyttää pitkällistä tutkintaa.
- (51) Jos kansallisessa tai unionin oikeudessa niin säädetään, toimivaltaisten viranomaisten olisi siirrettävä tapaukset tai niitä koskevat tiedot asianomaisille unionin elimille, toimistoille tai virastoille, kuten tämän direktiivin soveltamista varten Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) ja Euroopan syyttäjänvirastolle (EPPO), tämän kuitenkaan estämättä sitä, että ilmoittava henkilö voi ilmoittaa tietonsa suoraan tällaisille unionin elimille, toimistoille tai virastoille.
- (52) Jotta yhteydenpito rikkomista koskevien ilmoitusten käsittelystä vastaavien toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön jäsenten kanssa olisi tehokasta, toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oltava ja niiden olisi käytettävä tässä yhteydenpidossa yleisön käyttöön tarkoitetuista valituskanavista erillisiä käyttäjäystävällisiä viestintäkanavia, jotka mahdollistavat kirjallisen ja suullisen viestinnän sekä sähköisen ja muun kuin sähköisen viestinnän.
- (53) Toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oltava rikkomista koskevien ilmoitusten käsittelystä vastaavia henkilöstön jäseniä, jotka ovat saaneet myös sovellettavat tietosuojasäännöt kattavan asianmukaisen ammatillisen koulutuksen, jotta viranomaiset voisivat käsitellä ilmoituksia, varmistaa yhteydenpidon ilmoituksen tehneeseen henkilöön ja toteuttaa soveltuvia jatkotoimia ilmoituksen perusteella.
- (54) Ilmoituksen tekemistä harkitsevien henkilöiden olisi voitava tehdä tietoon perustuva päätös siitä, tekevätkö he ilmoituksen ja miten ja milloin he sen tekevät. Toimivaltaisten viranomaisten olisi sen vuoksi julkistettava ja asetettava helposti saataville tietoa käytettävissä olevista ilmoituskanavistaan, sovellettavista menettelyistä sekä niistä henkilöstönsä jäsenistä, joiden tehtävänä on ilmoitusten käsittely. Kaikkien ilmoituksia koskevien tietojen olisi oltava läpinäkyviä, helposti ymmärrettäviä ja luotettavia, jotta ilmoittamista voitaisiin tukea ja jotta sitä ei ehkäistäisi.
- (55) Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on käytössään menettelyt, joilla rikkomista koskevien ilmoitusten ja niiden kohteena olevien henkilöiden henkilötietojen käsittelyä suojataan riittävällä tavalla. Tällaisten menettelyjen avulla olisi varmistettava, että kaikkien ilmoittavien henkilöiden, ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden ja ilmoituksessa mainittujen kolmansien henkilöiden (kuten todistajien tai työtovereiden) henkilöllisyys suojataan menettelyn kaikissa vaiheissa. Tällä velvollisuudella ei saisi rajoittaa sen tiedonantovelvollisuuden tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta, jota edellytetään unionin lainsäädännössä tai kansallisessa lainsäädännössä muun muassa silloin, kun on kyse tutkimuksista tai oikeudenkäynneistä tai kun on tarpeen suojata muiden vapauksia, myös ilmoituksen

kohteena olevan henkilön oikeutta puolustukseen, ja johon sovelletaan kyseiseen lainsäädäntöön sisältyviä asianmukaisia takeita.

- (56) On tarpeellista, että rikkomista koskevien ilmoitusten käsittelystä vastaavat toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön jäsenet sekä sellaiset sen henkilöstön jäsenet, jotka saavat oikeuden tutustua ilmoittavan henkilön toimivaltaiselle viranomaiselle antamiin tietoihin, noudattavat salassapitovelvollisuutta ja luottamuksellisuutta siirtäessään tietoja toimivaltaisen viranomaisen sisällä ja sen ulkopuolelle, myös tilanteissa, joissa toimivaltainen viranomainen aloittaa rikkomista koskevaan ilmoitukseen liittyvän tutkinnan tai siihen liittyvät selvittämistoimet tai näitä seuraavat täytäntöönpanotoimet.
- (57) Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kaikki rikkomista koskevat ilmoitukset säilytetään asianmukaisesti, että jokainen ilmoitus on noudettavissa toimivaltaisen viranomaisen järjestelmistä ja että ilmoitettuja tietoja voidaan tarvittaessa käyttää todisteina täytäntöönpanotoimien yhteydessä.
- (58) Ilmoittavan ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilötietojen suojaaminen on ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan välttää epäoikeudenmukainen kohtelu ja maineen vahingoittuminen henkilötietojen, etenkin henkilöllisyyttä koskevien tietojen, paljastumisen seurauksena. Toimivaltaisten viranomaisten olisi tämän vuoksi otettava käyttöön luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetussa asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasäädös) vahvistettujen vaatimusten mukaisesti asianmukaiset tietosuojamenettelyt, joiden erityistarkoituksena on ilmoittavan ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön sekä ilmoituksessa mahdollisesti mainitun kolmannen henkilön suojaaminen. Tällaisten tietosuojamenettelyjen olisi sisällettävä toimivaltaisen viranomaisen sisäinen turvallinen järjestelmä, jota voivat käyttää ainoastaan siihen valtuutetut henkilöstön jäsenet.
- (59) Toimivaltaisten viranomaisten menettelyistä säännöllisesti tehtävän uudelleentarkastelun ja niiden keskinäisen hyvien käytäntöjen vaihdon avulla olisi taattava, että kyseiset menettelyt ovat riittäviä ja näin myös tarkoitukseensa soveltuvia.
- (60) Jotta ilmoittava henkilö voi saada suojelua, hänellä olisi oltava perusteltu syy uskoa asiaan liittyvien olosuhteiden ja hänen saatavillaan ilmoitusajankohtana olevien tietojen perusteella, että hänen ilmoittamansa asiat ovat paikkansapitäviä. Näiden perusteltujen syiden olisi oletettava olevan olemassa, paitsi jos tai kunnes toisin todistetaan. Tämä on keskeinen tae ilkeiltä ja perusteettomilta tai perättömillä ilmoituksilla vastaan, sillä sen avulla varmistetaan, että ne, jotka tahallaan ja tietoisesti ilmoittavat vääriä tai harhaanjohtavia tietoja, eivät ole oikeutettuja suojeluun. Toisaalta sen avulla varmistetaan, että ilmoittava henkilö ei menetä suojelua siinä tapauksessa, että hän on tehnyt aiheettoman ilmoituksen vilpittömässä mielessä. Ilmoittavalla henkilöllä olisi vastaavasti oltava oikeus tämän direktiivin mukaiseen suojeluun, jos hänellä on perusteltu syy uskoa, että ilmoitetut tiedot kuuluvat direktiivin soveltamisalaan.
- (61) Vaatimus ilmoituskanavien porrasteisesta käytöstä on pääsääntöisesti tarpeen sen varmistamiseksi, että tiedot päätyvät niille henkilöille, jotka voivat varhaisessa vaiheessa ja tuloksellisesti edistää yleiseen etuun kohdistuvien riskien ratkaisemista ja ehkäistä maineen aiheettoman vahingoittumisen tietojen julkistamisen seurauksena. Toisaalta tämän periaatteen soveltamisesta on tarpeen poiketa joissain tapauksissa, jotta ilmoittava henkilö voi valita asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella soveltuvimman ilmoittamiskanavan. Lisäksi on tarpeen suojata tietojen julkistamista

ottaen huomioon sellaiset demokraattiset periaatteet kuin läpinäkyvyys ja vastuuvollisuus sekä perusoikeudet, kuten oikeus sananvapauteen ja tiedotusvälineiden vapauteen, samalla kun otetaan tasapuolisesti huomioon yhtäältä työnantajien tarve hallinnoida organisaatiotaan ja siihen liittyvien etujen suojeleminen ja toisaalta suuren yleisön edut, jotka liittyvät vahingoilta suojelemaan, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössään⁵⁷ esittämien perusteiden mukaisesti.

- (62) Ilmoittavien henkilöiden olisi pääsääntöisesti kerrottava tietonsa käytettävissä olevien sisäisten kanavien kautta ensin työnantajalleen. Sisäisiä kanavia ei kuitenkaan välttämättä ole käytettävissä (jos kyseessä on oikeushenkilö, joka ei tämän direktiivin tai sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla ole velvollinen ottamaan sellaista käyttöön) tai niiden käyttö ei ole pakollista (jos ilmoittavalla henkilöllä ei ole työsuhdetta kyseisessä oikeushenkilössä), tai vaikka niitä olisi käytetty, ne eivät ole toimineet kunnolla (ilmoitusta ei esimerkiksi käsitelty huolellisesti tai kohtuullisessa ajassa tai rikkomisen korjaamiseksi ei toteutettu toimenpiteitä, vaikka tutkimuksen tulokset osoittivat sen tapahtuneen).
- (63) Lisäksi on muita tilanteita, joissa sisäisten ilmoituskanavien ei voida kohtuudella odottaa toimivan kunnolla, esimerkiksi jos ilmoittavilla henkilöillä on pätevä syy uskoa, että he joutuisivat ilmoittamisen vuoksi vastatoimien kohteeksi; että heidän toimintansa luottamuksellisuutta ei suojataisi; että työhön liittyvässä tilanteessa viime kädessä vastuussa oleva henkilö on osallisena rikkomisessa; että rikkominen voitaisiin kätkeä; että todisteita voitaisiin kätkeä tai hävittää; että toimivaltaisten viranomaisten tutkintatoimien tuloksellisuus voisi vaarantua tai että tarvitaan kiireellisiä toimenpiteitä (esimerkiksi siksi, että on olemassa ihmisten henkeen, terveyteen tai turvallisuuteen taikka ympäristöön kohdistuvan huomattavan ja määritettävissä olevan vaaran välitön riski). Tällaisissa tapauksissa henkilöillä, jotka tekevät ulkoisen ilmoituksen toimivaltaisille viranomaisille ja tarvittaessa unionin elimille, toimistoille tai virastoille, on oikeus suojelemaan. Suojelu myönnetään myös silloin, kun ilmoittavalla henkilöllä on unionin oikeuden nojalla oikeus tehdä ilmoitus suoraan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille tai unionin elimille, toimistoille tai virastoille, esimerkiksi kun kyseessä on unionin talousarvion kohdistuva petos, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen ja paljastaminen tai rahoituspalvelujen alaan liittyvä asia.
- (64) Henkilöillä, jotka tekevät suoraan julkisen paljastuksen, olisi oltava oikeus suojelemaan myös silloin kun rikkomiseen ei puututa (sitä ei esimerkiksi arvioida tai tutkita kunnolla tai mitään korjaavia toimia ei toteuteta) siitä huolimatta, että siitä on ilmoitettu sisäisesti ja/tai ulkoisesti käyttäen saatavilla olevia kanavia porrastetusti; tai silloin kun ilmoittavalla henkilöllä on pätevä syy uskoa, että rikkomiseen syyllistynyt henkilö ja toimivaltainen viranomainen toimivat yhteistyössä, että todisteita voidaan kätkeä tai hävittää tai että toimivaltaisten viranomaisten tutkintatoimien tuloksellisuus saattaa vaarantua; tai kun kyseessä on yleiseen etuun kohdistuva välitön ja ilmeinen vaara tai peruuttamattoman vahingon, kuten ruumiillisen koskemattomuuden loukkaamisen, vaara.

⁵⁷ Yksi peruste sen määrittämiseksi, onko tiedot julkisuuteen saattaneisiin väärinkäytösten paljastajiin kohdistetuilla vastatoimilla puututtu sananvapauteen tavalla, joka ei ole demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön, on se, onko paljastuksen tehneillä henkilöillä ollut käytössään vaihtoehtoisia ilmoituskanavia: ks. esim. Guja v. Moldova [GC], kantelu 14277/04, EIT 2008.

- (65) Ilmoittavia henkilöitä olisi suojeltava kaikenlaisilta sekä suorilta että välillisiltä vastatoimilta, joita voivat toteuttaa heidän työnantajansa tai sen palveluja käyttävä asiakas/vastaanottaja tai näiden lukuun työskentelevät tai näiden puolesta toimivat henkilöt, mukaan lukien kollegat ja johtajat, jotka työskentelevät samassa organisaatiossa tai toisissa organisaatioissa, joihin ilmoittava henkilö on yhteydessä työnsä vuoksi, kun ilmoituksen kohteena oleva henkilö suosittaa tällaisia vastatoimia tai sallii niiden toteuttamisen. Suojelun tulisi kattaa vastatoimet paitsi silloin kun ne kohdistuvat ilmoittavaan henkilöön itseensä, myös silloin kun ne kohdistuvat hänen edustamaansa oikeushenkilöön, esimerkiksi siten, että sille kieltäydytään toimittamasta palveluja tai se asetetaan mustalle listalle tai boikottiin. Välillisiin vastatoimiin kuuluvat myös toimet, jotka kohdistuvat ilmoittavan henkilön sukulaisiin, jotka ovat niin ikään työnsä vuoksi yhteydessä viimeksi mainitun työnantajaan tai tämän palvelujen asiakkaita/vastaanottajia, tai työntekijöiden edustajiin, jotka ovat antaneet tukea ilmoittavalle henkilölle.
- (66) Jos vastatoimia toteutetaan pidäkkeellä ja ilman seuraamuksia, niillä on lamaannuttava vaikutus potentiaalsiin väärinkäytösten paljastajiin. Vastatoimien selkeällä kieltämisellä lainsäädännössä on merkittävä varoittava vaikutus, jota vahvistetaan säännöksillä vastatoimiin syyllistyvien henkilökohtaisesta vastuusta ja heille määrättävistä seuraamuksista.
- (67) Potentiaaliset väärinkäytösten paljastajat saattavat jättää ilmoituksen tekemättä, jos he eivät ole varmoja siitä, miten ilmoitus pitäisi tehdä, tai siitä, saavatko he lopulta suojelua. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tästä annetaan tietoa käyttäjäystävällisellä tavalla ja että tieto on helposti suuren yleisön saatavilla. Saatavilla olisi oltava maksutonta opastusta eli yksilöllistä, puolueetonta ja luottamuksellista neuvontaa esimerkiksi siitä, kuuluvatko kyseiset tiedot väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevien sääntöjen soveltamisalaan, mitä ilmoituskanavaa olisi paras käyttää ja mitä muita vaihtoehtoisia menettelyjä on tarjolla, jos tiedot eivät kuulu sovellettavien sääntöjen soveltamisalaan. Tällaisen neuvonnan avulla voidaan edistää sitä, että ilmoitukset tehdään asianmukaisten kanavien kautta vastuullisesti ja että rikkomiset ja väärinkäytökset paljastetaan hyvissä ajoin tai voidaan jopa estää.
- (68) Joidenkin kansallisten oikeuskehysten mukaan vastatoimien kohteeksi joutuneet ilmoittavat henkilöt voivat tietyissä tapauksissa saada todistuksen siitä, että he täyttävät sovellettavien sääntöjen mukaiset edellytykset suojelun saamiseksi. Vaikka tällainen mahdollisuus olisi olemassa, heillä olisi oltava tosiasiallinen mahdollisuus tuomioistuINVALVONTAAN, jossa tuomioistuin päättää kaikkien asiaan liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella, täyttävätkö he sovellettavien sääntöjen mukaiset edellytykset.
- (69) Tällä direktiivillä vahvistetuista oikeuksista ja velvollisuuksista ei pitäisi voida luopua sopimusteitse. Työntekijöitä ei voida estää tekemästä ilmoituksia tai evätä heiltä suojelua tai rangaista heitä ilmoituksen tekemisestä vetoamalla yksilöiden oikeudellisiin tai sopimukseen perustuviin velvoitteisiin, kuten sopimuksiin sisältyviin lojaliteettilausekkeisiin tai luottamuksellisuutta/salassapitoa koskeviin sopimuksiin. Toisaalta tämä direktiivi ei saisi vaikuttaa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen oikeudellisten ja muiden ammattisalassapitovelvollisuuksien suojeluun.
- (70) Vastatoimien väitetään todennäköisesti perustuvan muihin syihin kuin ilmoituksen tekemiseen, ja ilmoittavan henkilön saattaa olla vaikea todistaa näiden välistä yhteyttä, sillä vastatoimiin syyllistyvillä voi olla enemmän valtaa ja resursseja dokumentoida

toteutetut toimet ja niiden perustelut. Sen jälkeen kun ilmoittava henkilö osoittaa *prima facie*, että hän on tehnyt tässä direktiivissä tarkoitetun ilmoituksen tai paljastuksen ja että hänelle on sen jälkeen aiheutunut haittaa, todistustaakan olisi tästä syystä siirryttävä haitallisen toimen toteuttaneelle henkilölle, jonka olisi osoitettava, että toteutettu toimenpide ei liittynyt ilmoitukseen tai paljastukseen millään tavalla.

- (71) Sen lisäksi, että vastatoimet on nimenomaisesti kiellettävä lainsäädännössä, on ratkaisevan tärkeää, että vastatoimien kohteeksi joutuneilla ilmoittavilla henkilöillä on käytössään oikeussuojakeinot. Kussakin tapauksessa asianmukaiset oikeussuojakeinot määräytyvät sen mukaan, millaisista vastatoimista on kyse. Näitä voivat olla esimerkiksi tilanteen palauttaminen ennalleen (jos henkilö on irtisanottu tai siirretty muualle tai alempiin työtehtäviin tai jos häneltä on evätty pääsy koulutukseen tai ylennys) tai peruutetun käyttöluvan, muun luvan tai sopimuksen palauttaminen; korvaus toteutuneista ja tulevista taloudellisista menetyksistä (aiempien tai tulevien palkkatulojen menetys tai työpaikan vaihdosta aiheutuvat kustannukset); korvaus muista taloudellisista vahingoista, kuten oikeuskuluista ja lääketieteellisestä hoidosta aiheutuvista kustannuksista sekä aineettomista vahingoista (kipu ja kärsimys).
- (72) Oikeudellisten toimien tyyppi voi vaihdella eri oikeusjärjestelmissä, mutta niillä tulisi varmistaa mahdollisimman täydelliset ja tehokkaat oikeussuojakeinot. Oikeussuojakeinojen ei pitäisi johtaa siihen, että potentiaaliset väärinkäytösten paljastajat luopuvat ilmoituksen tekemisestä. Jos esimerkiksi sallittaisiin se, että irtisanotulle työntekijälle voidaan maksaa korvaus sen sijaan, että hänet otetaan takaisin yrityksen palvelukseen, erityisesti suuremmat organisaatiot saattaisivat turvautua järjestelmällisesti korvauksen maksamiseen, millä olisi varoittava vaikutus tuleviin väärinkäytösten paljastajiin.
- (73) Erityisen tärkeitä ilmoittavien henkilöiden kannalta ovat välitoimet odotettaessa mahdollisesti pitkittyvien oikeudenkäyntimenettelyjen tulosta. Välitoimet voivat olla tarpeen erityisesti, jotta voidaan lopettaa vastatoimia koskevat uhkaukset tai niiden yritykset tai jatkuvat vastatoimet, kuten häirintä työpaikalla, tai estää tietynlaiset vastatoimet, kuten irtisanominen, joita voi olla vaikea peruuttaa enää pitkän ajan kuluttua ja jotka voivat aiheuttaa ilmoittavalle henkilölle taloudellisen romahduksen, mikä on omiaan vakavasti lannistamaan tulevia väärinkäytösten paljastajia.
- (74) Vakavan pelotteen väärinkäytösten paljastamiselle voivat muodostaa myös toimet, joita toteutetaan ilmoittavia henkilöitä vastaan muutoin kuin työn yhteydessä ja jotka voivat koskea esimerkiksi kunnianloukkausta, tekijänoikeuksien loukkaamista, liikesalaisuuksien paljastamista tai luottamuksellisuuden ja henkilötietojen suojan loukkaamista. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/943⁵⁸ nojalla ilmoittaviin henkilöihin ei sovelleta direktiivissä säädettyjä toimenpiteitä, menettelyjä tai oikeussuojakeinoja, jos liikesalaisuuden väitetty hankinta, käyttö tai ilmaiseminen on tapahtunut väärinkäytöksen taikka väärän tai laittoman toiminnan paljastamiseksi edellyttäen, että vastaaja toimi tarkoituksenaan suojata yleistä etua. Ilmoittavien henkilöiden olisi voitava myös muissa menettelyissä vedota puolustuksessaan siihen, että he ovat tehneet ilmoituksen tai paljastuksen tämän direktiivin mukaisesti. Tällaisissa tapauksissa olisi menettelyn aloittavan henkilön tehtävä näyttää toteen, että ilmoittavan henkilön tarkoituksena oli lain rikkominen.

⁵⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2016, julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta (EUVL L 157, 15.6.2016, s. 1).

- (75) Ilmoittaville henkilöille voi aiheutua huomattavat kustannukset oikeudenkäyntimaksuista, kun he kiistävät heitä vastaan toteutetut vastatoimet oikeudenkäyntimenettelyssä. Vaikka nämä kustannukset korvattaisiin heille menettelyn päättyessä, he eivät välttämättä pysty maksamaan niitä etukäteen, varsinkaan jos ovat menettäneet työpaikkansa ja joutuneet mustalle listalle. Erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/1919⁵⁹ säännösten mukainen oikeusapu rikosoikeudellisissa menettelyissä ja yleensä tuki vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa oleville henkilöille voisi tietyissä tapauksissa olla tällaisilla henkilöillä olevan suojelua koskevan oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon kannalta olennaisen tärkeää.
- (76) Ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksia olisi suojattava maineelle aiheutuvien vahinkojen tai muiden kielteisten seurausten ehkäisemiseksi. Lisäksi ilmoituksen perusteella aloitetun menettelyn kaikissa vaiheissa olisi noudatettava täysimääräisesti ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeutta puolustukseen ja oikeussuojakeinoihin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklan mukaisesti. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että ilmoituksen kohteena olevalla henkilöllä on tutkinnan ja sitä seuraavan oikeudenkäynnin yhteydessä oikeus puolustukseen, mukaan lukien oikeus tutustua asiakirjoihin, oikeus tulla kuulluksi ja oikeus hakea muutosta itseään koskevaan päätökseen kansallisen lainsäädännön mukaisia menettelyjä noudattaen.
- (77) Kaikilla henkilöillä, joille aiheutuu suoraa tai välillistä vahinkoa perättömän tai harhaanjohtavan tiedon ilmoittamisesta tai paljastamisesta, olisi oltava oikeus yleisten sääntöjen mukaiseen suojeluun ja oikeussuojakeinoihin. Jos tällainen perätön tai harhaanjohtava ilmoitus tai paljastus on tehty tahallisesti ja tietoisesti, sen kohteena olevalla henkilöllä olisi oltava oikeus korvaukseen kansallisen lainsäädännön mukaisesti.
- (78) Seuraamukset ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevien sääntöjen tuloksellisuus. Seuraamusten määrääminen niille, jotka toteuttavat ilmoittavia henkilöitä vastaan vastatoimia tai muita epäsuotuisia toimia, voi ehkäistä tällaisten toimien toteuttamista. On tarpeen määrätä seuraamuksia henkilöille, joiden tekemien ilmoitusten tai paljastusten osoitetaan olevan tahallisen vääriä, jotta voidaan ehkäistä ilkivaltaisten ilmoitusten tekemistä ja pitää yllä järjestelmän uskottavuutta. Tällaisten seuraamusten oikeasuhteisuuden avulla olisi varmistettava, että niillä ei ole varoittavaa vaikutusta potentiaalisiin väärinkäytösten paljastajiin.
- (79) Tämän direktiivin nojalla suoritettavassa henkilötietojen käsittelyssä, kuten toimivaltaisten viranomaisten välisessä henkilötietojen vaihdossa tai siirrossa, olisi noudatettava Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2016/680, ja tietojenvaihto tai tietojensiirto toimivaltaisten viranomaisten välillä unionin tasolla olisi toteutettava Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/2001⁶⁰ mukaisesti. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä henkilötietojen käsittelyä koskeviin periaatteisiin, jotka on vahvistettu yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa, direktiivin (EU) 2016/680 4 artiklassa ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 4 artiklassa, sekä sisäänrakennetun ja

⁵⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/1919, annettu 26 päivänä lokakuuta 2016, oikeusavusta rikosoikeudellisissa menettelyissä epäillyille ja syytetyille henkilöille ja eurooppalaista pidätysmääräystä koskevista menettelyistä etsityille henkilöille (EUVL L 297, 4.11.2016, s. 1).

⁶⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 45/2001, annettu 18 päivänä joulukuuta 2000, yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1).

oletusarvoisen tietosuojan periaatteeseen, joka on vahvistettu yleisen tietosuoja-asetuksen 25 artiklassa, direktiivin (EU) 2016/680 20 artiklassa ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta annetun asetuksen (EU) 2018/XX XX artiklassa

- (80) Tällä direktiivillä otetaan käyttöön vähimmäisvaatimukset, ja jäsenvaltioilla olisi oltava valtuudet ottaa käyttöön tai pitää voimassa ilmoittavan henkilön kannalta suotuisampia säännöksiä edellyttäen, että kyseiset säännökset eivät haittaa ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojelua koskevia toimenpiteitä.
- (81) SEUT-sopimuksen 26 artiklan 2 kohdan mukaisesti sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla taataan tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus. Sisämarkkinoiden olisi tuotava unionin kansalaisille lisäarvoa parantamalla tavaroiden ja palvelujen laatua ja turvallisuutta ja varmistamalla kansanterveyden ja ympäristön korkeatasoinen suojelu sekä henkilötietojen vapaa liikkuvuus. SEUT-sopimuksen 114 artikla on näin ollen asianmukainen oikeusperusta sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan kannalta tarvittavien toimenpiteiden hyväksymistä varten. SEUT-sopimuksen 114 artiklan lisäksi tällä direktiivillä olisi oltava muita erityisiä oikeusperustoja, jotta voidaan kattaa alat, joilla unioni voi hyväksyä toimenpiteitä SEUT-sopimuksen 16, 33, 43 ja 50 artiklaan ja 53 artiklan 1 kohtaan sekä 62, 91, 100, 103, 109, 168, 169 ja 207 artiklan ja Euratomin perustamissopimuksen 31 artiklan nojalla. Koska tämän direktiivin tarkoituksena on myös parantaa unionin taloudellisten etujen suojelua, myös SEUT-sopimuksen 325 artiklan 4 kohta olisi otettava sen oikeusperustaksi.
- (82) Tämän direktiivin aineellinen soveltamisala perustuu sellaisten alojen määrittämiseen, joilla väärinkäytösten paljastajien suojelun käyttöönotto vaikuttaa olevan tällä hetkellä käytettävissä olevan tiedon perusteella perusteltua ja tarpeellista. Tätä aineellista soveltamisalaa voidaan laajentaa kattamaan muita aloja tai muita unionin säädöksiä, jos se osoittautuu myöhemmin esiin tulevan näytön tai tämän direktiivin toimintaa koskevan arvion perusteella tarpeelliseksi kyseisiin aloihin tai säädöksiin liittyvän täytäntöönpanon lujittamista varten.
- (83) Kun tämän direktiivin kannalta merkityksellistä myöhempää lainsäädäntöä hyväksytään, siinä olisi aina tarpeen mukaan tarkennettava, että tätä direktiiviä sovelletaan. Tämän direktiivin 1 artiklaa ja liitettä olisi tarvittaessa tarkistettava.
- (84) Jäsenvaltiot eivät voi yksin tai ilman koordinoitua riittävällä tavalla saavuttaa tämän direktiivin tavoitetta, joka on täytäntöönpanon lujittaminen tietyillä politiikanaloilla ja tiettyjen säädösten osalta, joihin kohdistuva unionin oikeuden rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa, ottamalla käyttöön väärinkäytösten paljastajien tehokas suojelu, vaan se voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla vahvistamalla väärinkäytösten paljastajien suojelun yhdenmukaistamista koskevat vähimmäisvaatimukset. Vain unionin toimilla voidaan luoda yhdenmukaisuutta ja varmistaa, että väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevat voimassa olevat unionin säännöt ovat keskenään yhdenmukaisia. Unioni voi sen vuoksi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen.
- (85) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Sen vuoksi tämä direktiivi on pantava täytäntöön näiden oikeuksien ja periaatteiden mukaisesti. Tällä

direktiivillä pyritään varmistamaan erityisesti, että sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta, oikeutta henkilötietojen suojaan, elinkeinovapautta, oikeutta korkeatasoiseen kuluttajansuojaan, oikeutta tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin ja oikeutta puolustukseen noudatetaan täysimääräisesti.

- (86) Euroopan tietosuojavaltuutettua on kuultu asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohdan mukaisesti, ja hän on antanut lausunnon [...] ⁶¹,

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN DIREKTIIVIN:

I LUKU

SOVELTAMISALA JA MÄÄRITELMÄT

1 artikla

Aineellinen soveltamisala

1. Jotta voitaisiin vahvistaa unionin oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpanoa tietyillä aloilla, tässä direktiivissä vahvistetaan yhteiset vähimmäisvaatimukset sellaisten henkilöiden suojelemiseksi, jotka ilmoittavat seuraavista laittomista toimista tai lain väärinkäytöstä:
 - a) rikkomiset, jotka kuuluvat liitteessä (I ja II osa) mainittujen unionin säädösten soveltamisalaan seuraavilla aloilla:
 - i) julkiset hankinnat;
 - ii) rahoituspalvelut, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen;
 - iii) tuoteturvallisuus;
 - iv) liikenneturvallisuus;
 - v) ympäristönsuojelu;
 - vi) ydinturvallisuus;
 - vii) elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi;
 - viii) kansanterveys;
 - ix) kuluttajansuoja;
 - x) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus;
 - b) rikkomiset, jotka kohdistuvat SEUT-sopimuksen 101, 102, 106, 107 ja 108 artiklaan tai jotka kuuluvat neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 2015/1589 soveltamisalaan;
 - c) rikkomiset, jotka vaikuttavat unionin taloudellisiin etuihin sellaisina kuin ne määritellään SEUT-sopimuksen 325 artiklassa ja täsmennetään erityisesti direktiivissä (EU) 2017/1371 ja asetuksessa (EU, Euratom) N:o 883/2013;

- d) rikkomiset, jotka liittyvät SEUT-sopimuksen 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin sisämarkkinoihin ja joissa on kyse teoista, joilla rikotaan yhteisöverosääntöjä, tai järjestelyistä, joiden tarkoituksena on saada sovellettavan yhteisöverolainsäädännön tavoitteen tai tarkoituksen vastaista veroetua.
- 2. Silloin kun liitteen II osassa mainituissa alakohtaisissa unionin säädöksissä on vahvistettu rikkomisista ilmoittamista varten erityiset säännöt, sovelletaan kyseisiä sääntöjä. Tämän direktiivin säännöksiä sovelletaan kaikkiin sellaisiin ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeviin asioihin, joita ei säännellä kyseisissä alakohtaisissa unionin säädöksissä.

2 artikla

Henkilöllinen soveltamisala

- 1. Tätä direktiiviä sovelletaan yksityisellä tai julkisella sektorilla työskenteleviin ilmoittaviin henkilöihin, jotka ovat saaneet tietoa rikkomisista työn yhteydessä ja joita ovat ainakin seuraavat:
 - a) henkilöt, jotka ovat SEUT-sopimuksen 45 artiklassa tarkoitettuja työntekijöitä;
 - b) henkilöt, jotka ovat SEUT-sopimuksen 49 artiklassa tarkoitettuja itsenäisiä ammatinharjoittajia;
 - c) osakkeenomistajat ja henkilöt, jotka kuuluvat yrityksen hallintoelimeen, mukaan lukien muut kuin liikkeenjohtoon osallistuvat henkilöt, sekä vapaaehtoistyöntekijät ja palkattomat harjoittelijat;
 - d) henkilöt, jotka työskentelevät toimeksisaajien, alihankkijoiden ja tavarantoimittajien valvonnassa ja niiden johdolla.
- 2. Tätä direktiiviä sovelletaan myös sellaisiin ilmoittaviin henkilöihin, joiden työsuhde ei ole vielä alkanut, silloin kun rikkomista koskeva tieto on saatu palvelukseenottomenettelyn tai muun sopimusta edeltävän neuvottelun aikana.

3 artikla

Määritelmät

Tässä direktiivissä tarkoitetaan

- 1) 'rikkomisella' tosiasiallista tai mahdollista laitonta toimintaa tai lain väärinkäyttöä, joka liittyy 1 artiklassa ja liitteessä tarkoitettuun soveltamisalaan kuuluviin unionin säädöksiin ja aloihin;
- 2) 'laittomalla toiminnalla' unionin oikeuden vastaisia tekoja tai laiminlyöntejä;
- 3) 'lain väärinkäytöllä' sellaisia unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvia tekoja tai laiminlyöntejä, jotka eivät muodollisesti vaikuta lainvastaisilta mutta jotka ovat sovellettavien sääntöjen tavoitteiden tai tarkoitusten vastaisia;

- 4) 'rikkomista koskevalla tiedolla' näyttöä tosiasiallisista rikkomisista sekä perusteltua epäilyä mahdollisista rikkomisista, jotka eivät ole vielä toteutuneet;
- 5) 'ilmoittamisella' sellaista rikkomista koskevan tiedon toimittamista, joka on tapahtunut tai todennäköisesti tapahtuu organisaatiossa, jossa ilmoittava henkilö työskentelee tai jossa hän on työskennellyt, tai toisessa organisaatiossa, johon hän on tai on ollut yhteydessä työnsä kautta;
- 6) 'sisäisellä ilmoittamisella' rikkomista koskevan tiedon toimittamista julkisen tai yksityisen oikeushenkilön sisällä;
- 7) 'ulkoisella ilmoittamisella' rikkomista koskevan tiedon toimittamista toimivaltaisille viranomaisille;
- 8) 'julkistamisella' työn yhteydessä saadun rikkomista koskevan tiedon saattamista julkisuuteen;
- 9) 'ilmoittavalla henkilöllä' luonnollista tai oikeushenkilöä, joka ilmoittaa tai julkistaa työnsä yhteydessä saamiaan rikkomista koskevia tietoja;
- 10) ilmaisulla 'työn yhteydessä' tilannetta, jossa henkilö on nykyisten tai aiempien julkisen tai yksityisen sektorin työtehtäviensä yhteydessä niiden luonteesta riippumatta voinut saada tietoa rikkomisista ja jossa hän voi joutua kärsimään vastatoimista, jos hän ilmoittaa rikkomisista;
- 11) 'ilmoituksen kohteena olevalla henkilöllä' luonnollista tai oikeushenkilöä, joka mainitaan ilmoittamisen tai julkistamisen yhteydessä henkilönä, joka on toteuttanut rikkomisen tai johon se liittyy;
- 12) 'vastatoimilla' mitä tahansa työn yhteydessä uhkauksena esitettyä tai tosiasiallista tekoa tai laiminlyöntiä, joka johtuu sisäisestä tai ulkoisesta ilmoittamisesta ja joka aiheuttaa tai voi aiheuttaa ilmoittavalle henkilölle perusteetonta haittaa;
- 13) 'jatkotoimilla' mitä tahansa toimenpidettä, jonka sisäisen tai ulkoisen ilmoituksen vastaanottaja toteuttaa arvioidakseen ilmoituksessa esitettyjen väitteiden paikkansapitävyyttä ja tarvittaessa puuttuakseen ilmoitettuun rikkomiseen, mukaan lukien sisäinen tutkinta, tutkimus, syytteenpano, varojen takaisinperintä ja asian käsittelyn lopettaminen;
- 14) 'toimivaltaisella viranomaisella' mitä tahansa kansallista viranomaista, jolla on valtuudet ottaa vastaan ilmoituksia III luvun mukaisesti ja joiden tehtävänä on hoitaa niille tässä direktiivissä asetetut tehtävät ja erityisesti toteuttaa ilmoituksiin perustuvat jatkotoimet.

II LUKU

SISÄINEN ILMOITTAMINEN JA ILMOITUSTEN JATKOTOIMET

4 artikla

Velvollisuus ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava ja menettelyt ilmoittamista ja ilmoitusten jatkotoimia varten

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöt ottavat käyttöön sisäiset ilmoituskanavat ja menettelyt ilmoittamista ja ilmoitusten jatkotoimia varten, tarvittaessa työmarkkinaosapuolten kuulemisen jälkeen.
2. Tällaisten kanavien ja menettelyjen tarkoituksena on antaa oikeushenkilön työntekijöille mahdollisuus tehdä ilmoituksia. Niiden avulla voivat tehdä ilmoituksia myös muut henkilöt, jotka ovat yhteydessä oikeushenkilöön työnsä vuoksi 2 artiklan 1 kohdan b, c ja d alakohdassa tarkoitettulla tavalla, mutta sisäisten ilmoituskanavien käyttö ei ole näille henkilöryhmille pakollista.
3. Edellä 1 kohdassa tarkoitettuja yksityisen sektorin oikeushenkilöitä ovat seuraavat:
 - a) yksityiset oikeushenkilöt, joissa on vähintään 50 työntekijää;
 - b) yksityiset oikeushenkilöt, joiden vuotuinen liikevaihto tai vuotuinen tase on vähintään 10 miljoonaa euroa;
 - c) yksityiset oikeushenkilöt koosta riippumatta, jos ne toimivat rahoituspalvelujen alalla tai ovat alttiina rahanpesulle tai terrorismin rahoitukselle, sellaisina kuin niistä säädetään liitteessä mainituissa unionin säädöksissä.
4. Tehtyään asianmukaisen riskiarvion, jossa otetaan huomioon oikeushenkilöiden toiminnan luonne ja siitä johtuva riskitaso, jäsenvaltiot voivat vaatia, että 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen yksityisten oikeushenkilöiden lisäksi myös muut 6 päivänä toukokuuta 2003 annetussa komission suosituksessa⁶² määritellyt pienet yksityiset oikeushenkilöt ottavat käyttöön sisäiset ilmoituskanavat ja menettelyt.
5. Jäsenvaltion on ilmoitettava 4 kohdan nojalla tekemästään päätöksestä komissiolle ja liitettävä päätökseen perustelut ja riskiarviossa käytetyt arviointikriteerit. Komissio ilmoittaa kyseisestä päätöksestä muille jäsenvaltioille.
6. Edellä 1 kohdassa tarkoitettuja julkisen sektorin oikeushenkilöitä ovat seuraavat:
 - a) valtionhallinto;
 - b) alue- ja maakuntahallinto;
 - c) yli 10 000 asukkaan kunnat;
 - d) muut julkisoikeudelliset oikeushenkilöt.

5 artikla

Sisäistä ilmoittamista ja ilmoitusten jatkotoimia koskevat menettelyt

1. Edellä 4 artiklassa tarkoitettujen ilmoittamista ja ilmoitusten jatkotoimia koskevien menettelyjen tulee käsittää seuraavat:
 - a) ilmoitusten vastaanottamiseen tarkoitettut kanavat, jotka on suunniteltu ja toteutettu ja joita käytetään siten, että voidaan varmistaa ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisuus ja estää muiden kuin valtuutettujen henkilöstön jäsenten pääsy tietoihin;
 - b) ilmoitusten jatkotoimista vastaavan henkilön tai yksikön nimeäminen;

⁶² Komission suositus, annettu 6 päivänä toukokuuta 2003, mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (EUVL L 124, 20.5.2003, s. 36).

c) jatkotoimet, jotka nimetty henkilö tai yksikkö toteuttaa huolellisesti ilmoituksen perusteella;

d) kohtuullinen aika, enintään kolme kuukautta ilmoituksesta, jonka kuluessa ilmoittavalle henkilölle annetaan palautetta ilmoituksen perusteella toteutetuista jatkotoimista;

e) selkeät ja helposti saatavilla olevat tiedot menettelyistä ja siitä, miten ja millä edellytyksin on mahdollista tehdä ulkoinen ilmoitus toimivaltaisille viranomaisille 13 artiklan 2 kohdan nojalla ja tarvittaessa unionin elimille, toimistoille ja virastoille.

2. Edellä 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen kanavien kautta on voitava tehdä ilmoitus kaikilla seuraavilla tavoilla:

a) sähköisesti tai paperilla tehty kirjallinen ilmoitus ja/tai puhelimitse tehty suullinen ilmoitus, joka on voitu nauhoittaa tai jättää nauhoittamatta;

b) henkilökohtainen tapaaminen ilmoitusten vastaanottajaksi nimetyn henkilön tai yksikön kanssa.

Ilmoituskanavien toiminnasta vastaa joko sisäisesti tätä varten nimetty henkilö tai yksikkö tai ulkoinen kolmas osapuoli edellyttäen, että noudatetaan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja takeita ja vaatimuksia.

3. Edellä 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu henkilö tai yksikkö voi olla sama, jolla on valtuudet ottaa vastaan ilmoituksia. Lisäksi voidaan nimetä muita henkilöitä ”luottohenkilöiksi”, joilta ilmoittavat henkilöt ja ilmoittamista harkitsevat voivat saada luottamuksellista neuvontaa.

III LUKU

ULKOINEN ILMOITTAMINEN JA ILMOITUSTEN JATKOTOIMET

6 artikla

Velvollisuus ottaa käyttöön ulkoinen ilmoituskanava ja toteuttaa ilmoitusten perusteella jatkotoimia

1. Jäsenvaltioiden on nimettävä viranomaiset, joilla on valtuudet ottaa vastaan ja käsitellä ilmoituksia.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset

a) ottavat ilmoittavan henkilön toimittamien tietojen vastaanottamista ja käsittelyä varten käyttöön riippumattomat ja erilliset ulkoiset ilmoituskanavat, jotka ovat turvallisia ja joilla varmistetaan luottamuksellisuus;

b) antavat ilmoittavalle henkilölle palautetta ilmoituksen perusteella toteutetuista jatkotoimista kohtuullisen ajan kuluessa, joka saa olla enintään kolme kuukautta tai asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa kuusi kuukautta;

c) välittävät ilmoituksen sisältämät tiedot tarvittaessa toimivaltaisille unionin elimille, toimistoille ja virastoille lisätutkimuksia varten, jos kansallisessa tai unionin lainsäädännössä niin säädetään.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat ilmoitusten perusteella tarvittavat jatkotoimet ja tutkivat ilmoitusten sisällön asianmukaisella tavalla. Toimivaltaisten viranomaisten on tiedotettava ilmoittavalle henkilölle tutkimusten lopullinen tulos.
4. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että mikä tahansa viranomainen, joka on saanut ilmoituksen mutta jolla ei ole valtuuksia puuttua ilmoitettuun rikkomiseen, toimittaa ilmoituksen edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle ja että asiasta tiedotetaan ilmoittavalle henkilölle.

7 artikla

Ulkoisia ilmoituskanavia koskevat vaatimukset

1. Erityisiä ulkoisia ilmoituskanavia on pidettävä riippumattomina ja erillisinä, jos ne täyttävät kaikki seuraavat kriteerit:
 - a) ne on erotettu toimivaltaisen viranomaisen yleisistä viestintäkanavista, myös niistä, joiden avulla toimivaltainen viranomainen viestii sisäisesti ja kolmansien osapuolten kanssa tavanomaisessa toiminnassaan;
 - b) ne on suunniteltu ja toteutettu ja niitä käytetään siten, että varmistetaan tietojen täydellisyys, eheys ja luottamuksellisuus sekä estetään muiden kuin toimivaltaisen viranomaisen valtuutettujen henkilöstön jäsenten pääsy tietoihin;
 - c) ne mahdollistavat tiedon tallentamisen pysyvällä välineellä jatkotutkimuksia varten 11 artiklan mukaisesti.
2. Erityisten ilmoituskanavien on mahdollistettava ilmoittaminen vähintään kaikilla seuraavilla tavoilla:
 - a) sähköisesti tai paperilla tehty kirjallinen ilmoitus;
 - b) puhelimitse tehty suullinen ilmoitus, joka on voitu nauhoittaa tai jättää nauhoittamatta;
 - c) fyysinen tapaaminen ilmoitusten käsittelystä vastaavien toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön jäsenten kanssa.
3. Toimivaltaisten viranomaisten on huolehdittava siitä, että ilmoitus, joka on saatu muiden kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen erityisten ilmoituskanavien kautta, toimitetaan viipymättä alkuperäisessä muodossaan ilmoitusten käsittelystä vastaaville toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön jäsenille käyttäen erityisiä viestintäkanavia.
4. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön menettelyt sen varmistamiseksi, että jos ilmoitus on alun perin osoitettu henkilölle, jota ei ole nimetty toimivaltaiseksi käsittelemään ilmoituksia, kyseistä henkilöä kielletään paljastamasta tietoja, jotka saattaisivat paljastaa joko ilmoittavan henkilön tai ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyyden.

8 artikla

Ilmoitusten käsittelystä vastaavat henkilöstön jäsenet

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on henkilöstöä, jolle on annettu tehtäväksi ilmoitusten käsittely. Ilmoitusten käsittelystä vastaavat henkilöstön jäsenet on koulutettava käsittelemään ilmoituksia.
2. Ilmoitusten käsittelystä vastaavat henkilöstön jäsenet hoitavat seuraavia tehtäviä:
 - a) he antavat kaikille asianomaisille henkilöille tietoja ilmoitusten tekemisessä noudatettavista menettelyistä;
 - b) he vastaanottavat ilmoituksia ja toteuttavat niihin liittyviä jatkotoimia;
 - c) he huolehtivat yhteydenpidosta ilmoittavaan henkilöön tiedottaakseen hänelle tutkinnan etenemisestä ja sen tuloksesta.

9 artikla

Ulkoista ilmoittamista koskevat menettelyt

1. Ulkoista ilmoittamista koskevissa menettelyissä on määritettävä seuraavat:
 - a) se, millä tavoin toimivaltainen viranomainen voi vaatia ilmoittavaa henkilöä selventämään ilmoittamiaan tietoja tai antamaan saatavillaan olevia lisätietoja;
 - b) kohtuullinen aika, joka saa olla enintään kolme kuukautta tai asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa kuusi kuukautta, jonka kuluessa ilmoittavalle henkilölle annetaan ilmoituksen perusteella palautetta, sekä tämän palautteen tyyppi ja sisältö;
 - c) ilmoitukseen sovellettavat luottamuksellisuutta koskevat järjestelyt, mukaan lukien yksityiskohtainen kuvaus olosuhteista, joissa ilmoittavan henkilön luottamukselliset tiedot voidaan julkistaa.
2. Edellä 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettussa yksityiskohtaisessa kuvauksessa on mainittava myös poikkeustapaukset, joissa tietojen luottamuksellisuutta ei välttämättä voida taata; tällaisia ovat muun muassa tilanteet, joissa tietojen julkistaminen on tarpeellinen ja oikeasuhteinen velvollisuus, joka on asetettu unionin lainsäädännössä tai kansallisessa lainsäädännössä silloin, kun on kyse tutkimuksista tai niitä seuraavista oikeudenkäynneistä tai kun on tarpeen suojata muiden vapauksia, myös ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeutta puolustukseen, ja johon sovelletaan kussakin tapauksessa kyseiseen lainsäädäntöön sisältyviä asianmukaisia takeita.
3. Edellä 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu yksityiskohtainen kuvaus on laadittava selkeällä ja helposti ymmärrettävällä kielellä, ja sen on oltava ilmoittaville henkilöille helposti saatavilla.

10 artikla

Ilmoitusten vastaanottamista ja jatkotoimia koskevat tiedot

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset julkaisevat verkkosivustoillaan erillisessä, helposti tunnistettavassa ja käytettävissä olevassa osiossa ainakin seuraavat tiedot:

- a) edellytykset, joiden täyttyessä ilmoittavat henkilöt voivat saada tämän direktiivin mukaista suojelua;
- b) tiedot viestintäkanavista, joita käytetään ilmoitusten vastaanottamisessa ja jatkotoimissa;
 - i) puhelinnumerot ja ilmoitus siitä, tallennetaanko puhelinkeskustelut numeroon soittaessa;
 - ii) turvalliset ja luottamuksellisuuden takaavat erityiset sähköiset osoitteet ja postiosoitteet, joita käytetään otettaessa yhteyttä ilmoitusten käsittelystä vastaaviin henkilöstön jäseniin;
- c) 9 artiklassa tarkoitetut ilmoituksiin sovellettavat menettelyt;
- d) ilmoituksiin sovellettavat luottamuksellisuutta koskevat järjestelyt, mukaan lukien tiedot henkilötietojen käsittelystä tilanteen mukaan asetuksen (EU) 2016/679 13 artiklan, direktiivin (EU) 2016/680 13 artiklan ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 11 artiklan mukaisesti.
- e) ilmoitusten perusteella toteutettavien jatkotoimien luonne;
- f) ilmoittavien henkilöiden saatavilla olevat oikeussuojakeinot ja menettelyt, joilla heitä suojataan vastatoimilta, ja ilmoituksen tekemistä harkitsevien henkilöiden mahdollisuudet saada luottamuksellista neuvontaa;
- g) selkeä huomautus siitä, että henkilöiden, jotka antavat toimivaltaiselle viranomaiselle tietoja tämän direktiivin mukaisesti, ei katsota rikkovan mitään tietojen ilmaisemista koskevaa rajoitusta, joka on asetettu sopimuksella taikka lailla, asetuksella tai hallinnollisella määräyksellä, eikä heitä aseteta minkäänlaiseen vastuuseen tällaisen ilmaisemisen osalta.

11 artikla

Vastaanotettujen ilmoitusten säilyttäminen

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset säilyttävät kaikki vastaanottamansa ilmoitukset.
2. Toimivaltaisten viranomaisten on viipymättä ilmoitettava kirjallisen ilmoituksen vastaanottamisesta ilmoittavan henkilön antamaan postiosoitteeseen tai sähköiseen osoitteeseen, ellei ilmoittava henkilö ole nimenomaisesti pyytänyt toisin tai ellei toimivaltainen viranomainen perustellusti usko, että kirjallista ilmoitusta koskevan vastaanottoilmoituksen antaminen vaarantaisi ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden suojan.
3. Jos ilmoittamiseen käytetään nauhoitettavaa puhelinlinjaa, toimivaltaisella viranomaisella on ilmoittavan henkilön suostumuksella oikeus dokumentoida suullinen ilmoitus seuraavissa muodoissa:
 - a) tallenne keskustelusta pysyvällä välineellä uudelleen kuunneltavassa muodossa;
 - b) ilmoitusten käsittelystä vastaavien toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön jäsenten laatima täydellinen ja tarkka selostus keskustelusta.

Toimivaltaisen viranomaisen on annettava ilmoittavalle henkilölle mahdollisuus tarkistaa, korjata ja hyväksyä allekirjoituksellaan puhelinkeskustelusta laadittu selostus.

4. Jos ilmoittamiseen käytetään puhelinlinjaa, joka ei nauhoita keskustelua, toimivaltaisella viranomaisella on oikeus dokumentoida suullinen ilmoitus käyttäen ilmoitusten käsittelystä vastaavien henkilöstön jäsentensä keskustelusta laatimaa tarkkaa pöytäkirjaa. Toimivaltaisen viranomaisen on annettava ilmoittavalle henkilölle mahdollisuus tarkistaa, korjata ja hyväksyä allekirjoituksellaan puhelinkeskustelusta laadittu pöytäkirja.
5. Kun henkilö pyytää tapaamista ilmoitusten käsittelystä vastaavien toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön jäsenten kanssa tehdäkseen ilmoituksen 7 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti, toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava, että tapaamisesta laaditaan täydellinen ja tarkka pöytäkirja, joka on pysyvällä välineellä uudelleen luettavassa muodossa. Toimivaltaisella viranomaisella on oikeus laatia tapaamisesta pöytäkirja jollakin seuraavista tavoista:
 - a) tallenne keskustelusta pysyvällä välineellä uudelleen kuunneltavassa muodossa;
 - b) ilmoitusten käsittelystä vastaavien toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön jäsenten laatima tarkka pöytäkirja.

Toimivaltaisen viranomaisen on annettava ilmoittavalle henkilölle mahdollisuus tarkistaa, korjata ja hyväksyä allekirjoituksellaan puhelinkeskustelusta laadittu pöytäkirja.

12 artikla

Toimivaltaisten viranomaisten toteuttama menettelyjen uudelleentarkastelu

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset tarkastelevat ilmoitusten vastaanottamiseen ja jatkotoimiin soveltamiaan menettelyjä uudelleen säännöllisesti vähintään kahden vuoden välein. Tarkastellessaan uudelleen tällaisia menettelyjä toimivaltaisten viranomaisten on otettava huomioon kokemuksensa ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kokemukset ja mukautettava menettelyjään niiden mukaan.

IV LUKU

ILMOITTAVIEN HENKILÖIDEN JA ILMOITUKSEN KOHTEENA OLEVIEN HENKILÖIDEN SUOJELU

13 artikla

Edellytykset ilmoittavien henkilöiden suojaamiseksi

1. Ilmoittava henkilö voi saada tämän direktiivin mukaista suojelua, jos hänellä on perusteltu syy uskoa, että ilmoitettu tieto piti paikkansa ilmoittamishetkellä ja että kyseinen tieto kuuluu tämän direktiivin soveltamisalaan.
2. Ulkoisen ilmoituksen tekävä henkilö voi saada tämän direktiivin mukaista suojelua, jos jokin seuraavista edellytyksistä täyttyy:

- a) hän on tehnyt ensin sisäisen ilmoituksen, mutta sen perusteella ei ole toteutettu asianmukaisia toimia 5 artiklassa tarkoitetun kohtuullisen ajan kuluessa;
 - b) ilmoittavalla henkilöllä ei ollut käytössään sisäisiä ilmoituskanavia tai hänen ei voida kohtuudella olettaa tienneen tällaisista kanavista;
 - c) sisäisten ilmoituskanavien käyttö ei ollut ilmoittavalle henkilölle pakollista 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti;
 - d) hänen ei voitu kohtuudella odottaa käyttävän sisäisiä ilmoituskanavia ilmoituksen sisällön vuoksi;
 - e) hänellä oli perusteltu syy uskoa, että sisäisen ilmoituskanavan käyttö voisi vaarantaa toimivaltaisten viranomaisten tutkintatoimien tuloksellisuuden;
 - f) hänellä oli unionin lainsäädännön nojalla oikeus tehdä ilmoitus toimivaltaiselle viranomaiselle suoraan ulkoisten ilmoituskanavien kautta.
3. Henkilöllä, joka ilmoittaa tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista asianomaisille unionin elimille, toimistoille tai virastoille, on oikeus saada tämän direktiivin mukaista suojelua samoin edellytyksin kuin henkilöllä, joka on tehnyt ulkoisen ilmoituksen 2 kohdassa säädettyjen edellytysten mukaisesti.
4. Henkilöllä, joka julkistaa tietoja tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista, on oikeus saada tämän direktiivin mukaista suojelua silloin kun
- a) hän on tehnyt ensin sisäisen ja/tai ulkoisen ilmoituksen II ja III luvun ja tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti, mutta sen perusteella ei ole toteutettu asianmukaisia toimia 6 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja 9 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun kohtuullisen ajan kuluessa; tai
 - b) hänen ei voitu kohtuudella odottaa käyttävän sisäisiä ja/tai ulkoisia ilmoituskanavia yleiseen etuun kohdistuvan välittömän tai ilmeisen vaaran tai asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden tai peruuttamattoman vahingon riskin vuoksi.

14 artikla

Ilmoittaviin henkilöihin kohdistuvien vastatoimien kielto

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta voidaan estää kaikenlaiset suorat tai epäsuorat vastatoimet, jotka kohdistuvat 13 artiklassa säädetty edellytykset täyttäviin ilmoittaviin henkilöihin ja joita voivat olla erityisesti seuraavat:

- a) erottaminen virasta määrääjäksi, pakkolomautus, irtisanominen tai muut vastaavat toimenpiteet;
- b) siirtäminen alempiin tehtäviin tai ylennyksen lykkääminen;
- c) työtehtävien vaihtaminen, työpaikan siirtäminen, palkanalennus, työajan muuttaminen;
- d) koulutukseen pääsyn estäminen;
- e) kielteinen työsuorituksen arviointi tai työtodistus;
- f) minkä tahansa kurinpitotoimen, varoituksen tai muun seuraamuksen, kuten taloudellisen seuraamuksen, määrääminen tai toteuttaminen;
- g) pakottaminen, pelottelu, ahdistelu tai hyljeksintä työpaikalla;

- h) syrjintä tai epäedullinen tai epäoikeudenmukainen kohtelu;
- i) kieltäytyminen tilapäisen työsuhteen vakinaistamisesta;
- j) kieltäytyminen tilapäisen työsuhteen uudistamisesta tai sen ennaikainen päättäminen;
- k) vahingon aiheuttaminen esimerkiksi henkilön maineelle, tai taloudellisen vahingon, kuten liiketoimintamahdollisuuksien ja tulojen menettämisen, aiheuttaminen;
- l) mustalle listalle asettaminen sektorin tai toimialan kattavan epävirallisen tai virallisen sopimuksen perusteella niin, että henkilö ei myöhemmin enää saa työtä kyseiseltä sektorilta tai toimialalta;
- m) tavaroiden tai palveluiden toimittamista koskevien sopimusten ennaikainen irtisanominen tai peruuttaminen;
- n) käyttöluvan tai muun luvan peruuttaminen

15 artikla

Toimenpiteet ilmoittavien henkilöiden suojaamiseksi vastatoimilta

1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 13 artiklassa vahvistetut edellytykset täyttäviä ilmoittavia henkilöitä suojellaan vastatoimilta. Tällaisten toimenpiteiden tulee sisältää erityisesti 2–8 kohdassa esitetyt toimenpiteet.
2. Yleisön saatavilla on oltava helposti ja maksutta kattavaa tietoa ja neuvontaa tarjolla olevista oikeussuojakeinoista ja menettelyistä, joilla heitä suojataan vastatoimilta.
3. Ilmoittavien henkilöiden saatavilla on oltava toimivaltaisten viranomaisten tarjoamaa tehokasta apua, jota nämä antavat ilmoittavien henkilöiden vastatoimilta suojaamiseen osallistuvan viranomaisen suorittaman käsittelyn yhteydessä, muun muassa todistamalla, että ilmoittavalla henkilöllä on oikeus saada tämän direktiivin mukaista suojelua, jos tämä on kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollista.
4. Kun henkilö tekee ulkoisen ilmoituksen toimivaltaisille viranomaisille tai julkistaa tietoja tämän direktiivin mukaisesti, hänen ei katsota rikkovan mitään tietojen ilmaisemista koskevaa rajoitusta, joka on asetettu sopimuksella tai lailla, asetuksella tai hallinnollisella määräyksellä, eikä heitä aseteta minkäänlaiseen vastuuseen tällaisen ilmaisemisen vuoksi.
5. Oikeudenkäyntimenettelyssä, joka koskee ilmoittavan henkilön kärsimää haittaa ja jossa tämä on esittänyt perustellun syyn uskoa, että haitta johtui ilmoituksen tai tietojen ilmaisemisen vuoksi toteutetusta vastatoimesta, on vastatoimen toteuttajan velvollisuus todistaa, että haitta ei johtunut ilmoituksesta vaan perustui yksinomaan asianmukaisesti perusteltuun syyhyn.
6. Ilmoittavien henkilöiden saatavilla on oltava tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä vastatoimia vastaan, mukaan lukien välitoimet oikeudellisen menettelyn tulosta odottaessa, kansallisen kehyksen mukaisesti.
7. Sen lisäksi, että ilmoittaviin henkilöihin ei sovelleta direktiivissä (EU) 2016/943 säädettyjä toimenpiteitä, menettelyjä ja oikeussuojakeinoja, heillä on oltava oikeudenkäynnissä, myös silloin kun se koskee kunnianloukkausta, tekijänoikeuden tai salassapitovelvollisuuden rikkomista tai yksityis- tai julkisoikeudellista tai

työehtosopimusoikeuteen liittyvää korvausvaatimusta, oikeus vaatia tällaisten vaatimusten hylkäämistä vetoamalla siihen, että he ovat tehneet ilmoituksen tai ilmaisseet tietoja tämän direktiivin mukaisesti.

8. Sen lisäksi, että jäsenvaltioiden on myönnettävä ilmoittaville henkilöille maksutonta oikeusapua rikosoikeudellisissa menettelyissä ja rajatylittävissä riita-asioissa direktiivin (EU) 2016/1919 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/52/EY⁶³ sekä kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jäsenvaltiot voivat säätää muista oikeudellisista ja taloudellisista tukitoimenpiteistä, jotka on tarkoitettu ilmoittavien henkilöiden avustamiseksi oikeudellisissa menettelyissä.

16 artikla

Toimenpiteet ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojaamiseksi

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että ilmoituksen kohteena olevat henkilöt voivat käyttää täysimääräisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, jotka koskevat tehokkaita oikeussuojakeinoja ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä sekä syyttömyysolettamaa ja oikeutta puolustukseen, mukaan lukien oikeus tulla kuulluksi ja oikeus tutustua heitä koskeviin tietoihin.
2. Jos ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys ei ole julkisesti tiedossa, toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava, että hänen henkilöllisyytensä suojataan niin kauan kuin tutkinta on kesken.
3. Edellä 9 ja 11 artiklassa säädettyjä menettelyjä sovelletaan myös ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden henkilöllisyyden suojaamiseen.

17 artikla

Seuraamukset

1. Jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan luonnollisiin ja oikeushenkilöihin, jotka
 - a) estävät tai yrittävät estää ilmoittamisen;
 - b) toteuttavat vastatoimia ilmoittavia henkilöitä vastaan;
 - c) aloittavat ilmoittavia henkilöitä vastaan menettelyjä haitantekotarkoituksessa;
 - d) rikkovat velvollisuutta pitää ilmoittavan henkilön henkilöllisyys luottamuksellisena.
2. Jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan ilkeiltä ihmisiltä tai perättömiä ilmoituksia tekeviin henkilöihin, mukaan lukien toimenpiteet korvauksen suorittamiseksi henkilöille, joille on aiheutunut vahinkoa ilkeiltä ihmisiltä tai perättömien ilmoitusten tai ilmaisujen vuoksi.

⁶³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/52/EY, annettu 21 päivänä toukokuuta 2008, tietyistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla (EUVL L 136, 24.5.2008, s. 3).

18 artikla

Henkilötietojen käsittely

Tämän direktiivin nojalla suoritettava henkilötietojen käsittely, kuten toimivaltaisten viranomaisten välinen henkilötietojen vaihto tai siirto, on toteutettava Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 ja direktiivin (EU) 2016/680 mukaisesti. Toimivaltaisten viranomaisten välinen tietojenvaihto tai tietojensiirto unionin tasolla on toteutettava asetuksen (EY) N:o 45/2001 mukaisesti. Henkilötiedot, joilla ei ole merkitystä tietyn tapauksen käsittelyn kannalta, on poistettava välittömästi.

V LUKU

LOPPUSÄÄNNÖKSET

19 artikla

Suotuisampi kohtelu

Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat ilmoittavien henkilöiden oikeuksien turvaamiseksi suotuisampia kuin tämän direktiivin säännökset, 16 artiklan ja 17 artiklan 2 kohdan soveltamista kuitenkaan rajoittamatta.

20 artikla

Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

1. Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 15 päivänä toukokuuta 2021. Niiden on viipymättä toimitettava nämä säännökset kirjallisina komissiolle.
2. Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne julkaistaan virallisesti. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.

21 artikla

Raportointi, arviointi ja tarkistaminen

1. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kaikki asiaankuuluvat tiedot tämän direktiivin täytäntöönpanosta ja soveltamisesta. Komissio antaa toimitettujen tietojen

perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tämän direktiivin täytäntöönpanosta ja soveltamisesta viimeistään 15 päivänä toukokuuta 2023.

2. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle vuosittain seuraavat III luvussa tarkoitettuja ilmoituksia koskevat tilastot, jos ne ovat saatavilla keskustasolla asianomaisessa jäsenvaltiossa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muissa unionin säädöksissä säädettyjen raportointivelvoitteiden soveltamista:
 - a) toimivaltaisten viranomaisten vastaanottamien ilmoitusten lukumäärä;
 - b) näiden ilmoitusten perusteella aloitettujen tutkintatoimien ja menettelyjen lukumäärä ja niiden lopputulos;
 - c) arvio taloudellisten vahinkojen määrästä, jos se on varmistettu, ja ilmoitettuja rikkomisia koskevien tutkintatoimien ja menettelyjen perusteella takaisin perityt määrät.
3. Komissio antaa viimeistään 15 päivänä toukokuuta 2027 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen, jossa arvioidaan tämän direktiivin kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön vaikutuksia ja jossa otetaan huomioon 1 kohdan nojalla annettu komission kertomus ja 2 kohdan nojalla toimitetut jäsenvaltioiden tilastot. Kertomuksessa arvioidaan tämän direktiivin toimintaa ja pohditaan, onko tarpeen toteuttaa lisätoimenpiteitä, kuten esimerkiksi muutoksia, joilla tämän direktiivin soveltamisalaa laajennetaan kattamaan uusia aloja tai unionin säädöksiä.

22 artikla

Voimaantulo

Tämä direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

23 artikla

Osoitus

Tämä direktiivi on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Tehty Brysselissä

Euroopan parlamentin puolesta
Puhemies

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja