

III

(Valmistelevat säädökset)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

LAUSUNTO nro 4/2018

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 325 artiklan 4 kohdan nojalla)

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

(2018/C 405/01)

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 325 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (COM(2018) 218 final),

ottaa huomioon edellä mainittua ehdotusta koskevat parlamentin ja neuvoston lausuntopyynnöt, jotka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti 29. toukokuuta 2018,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

YLEISET HUOMAUTUKSET

1. Monet tapaukset, joissa on paljastettu väärinkäytöksiä, ovat saaneet runsaasti julkisuutta, ja jäsenvaltioissa ⁽¹⁾ ja kansainvälisesti ⁽²⁾ on tehty useita väärinkäytösten paljastamiseen liittyviä aloitteita. Tämän vuoksi komissio ehdotti 23. huhtikuuta 2018 direktiiviä unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta ("ehdotus"). Direktiivin ohessa annettiin tiedonanto väärinkäytösten paljastajien paremmasta suojelusta EU:ssa ⁽³⁾.

2. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että jäsenvaltiot soveltavat nykyisin väärinkäytösten paljastamisen osalta monia eri toimintatapoja ⁽⁴⁾. Lisäksi se toteaa, että unionin säännöstyössä suhtautuminen väärinkäytösten paljastamiseen on hajanaista. Kattava, hyvin laadittu ja käyttäjätystävällinen direktiivi voisi toimia vaikuttavana keinona ehkäistä unionin säännösten rikkomista, ja sen avulla pyrittäisiin varmistamaan, että tapahtuneet rikkomiset eivät jää rankaisematta. Rikkomiset saattavat vaikuttaa EU:n taloudellisiin etuihin, joten rikkomisten ehkäiseminen ilmoittamalla niistä nopeasti ja vaikuttavasti voisi osaltaan edistää EU:n talousarvion suojaamista, moitteetonta varainhoitoa ja tilivelvollisuutta.

3. Tilintarkastustuomioistuin pitää ehdotusta erittäin tervetulleena. Se katsoo, että ehdotuksen mukainen ilmiantojärjestelmien käyttöönotto tai laajentaminen kaikissa jäsenvaltioissa auttaisi parantamaan EU:n toimintapolitiikkojen hallinnointia alhaalta ylöspäin kansalaisten ja työntekijöiden toimien ansiosta. Tämä täydentäisi ylhäältä alaspäin

⁽¹⁾ Ks. jäsenvaltioiden lainsäädäntökehystä koskeva komission analyysi, "Annex 6": https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

⁽²⁾ Ks. muun muassa seuraavat: Euroopan neuvosto, Criminal Law Convention on Corruption, Euroopan neuvoston sopimussarja ETS nro 173, Strasbourg, 27.1.1999; Euroopan neuvosto, Protection of whistleblowers, ministerikomitean suositus CM/Rec(2014)7 ja perustelut; YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 58/04, 31. lokakuuta 2003: United Nations Convention against Corruption; G-20-maiden korruptionvastainen toimintasuunnitelma, joka koskee väärinkäytösten paljastajien suojelua: Study on whistle blower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation (2011).

⁽³⁾ COM(2018) 214 final.

⁽⁴⁾ Ks. jäsenvaltioiden lainsäädäntökehystä koskeva komission analyysi, "Annex 6": https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

tapahtuvaa täytäntöönpanoa, kuten rikkomiskanteita, joita komissio nostaa jäsenvaltioita vastaan SEUT-sopimuksen 258 artiklan nojalla ⁽¹⁾. Tällä tavoin direktiivillä voitaisiin lisätä kansalaisten tietoisuutta laillisista oikeuksistaan ja siitä, että he voivat ratkaisevalla tavalla auttaa soveltamaan EU:n säädöksiä. Jos rikkominen liittyy systeemempään ongelmaan, siitä ilmoittaminen voi auttaa komissiota nostamaan kanteen jäsenvaltiota vastaan.

4. Lisäksi väärinkäytösten paljastaminen silloin, kun rikkominen koskee EU:n taloudellisia etuja, voi johtaa EU:n talousarviovarajien säästöihin, kun aiheettomasti maksetut määrät peritään takaisin. Jos väärinkäytösten paljastaminen nostaa EU:n ohjelmien varainhoidossa esiin puutteita tai aukkoja, se voi pitkällä aikavälillä antaa unionin lainsäätäjälle mahdollisuuden tehdä sääntöihin tarvittavat muutokset komission ehdotusten perusteella.

5. Tilintarkastustuomioistuin on unionin ulkoinen tarkastaja, joten se ei suoranaisesti ole osallisena ehdotuksessa suunnitellussa raportointijärjestelmässä. Kun tilintarkastustuomioistuin toteuttaa SEUT-sopimuksen 287 artiklassa määrättyä tehtäväänsä, se ei automaattisesti käynnistä tarkastusta tai tutkimusta kolmansien osapuolten antamien tietojen johdosta. Suunnitellessaan tarkastustyötään se kuitenkin harkitsee tarkkaan kaikkia relevantteja tietoja, jotka se on saanut ulkoisten kanavien kautta. Kun väärinkäytösten paljastaja ottaa noudattamatta jättämisen vuoksi yhteyttä tilintarkastustuomioistuimen tarkastajaan, julkistamattomia tietoja saatetaan hyödyntää tarkastustyössä ⁽²⁾. Väärinkäytösten paljastamiseen perustuvat raportit voisivat myös olla hyödyllisiä tilintarkastustuomioistuimen työn tulevien painopisteiden kannalta ⁽³⁾.

6. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että ehdotus ei kata EU:n henkilöstöä, joka paljastaisi väärinkäytöksiä EU:n toimielinten, virastojen ja elinten toiminnassa. Tätä aihetta käsitellään nykyisin henkilöstösäännöissä ⁽⁴⁾.

VALMISTELUTYÖ KOMISSIOSSA

7. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komissio teki paljon valmistelutyötä vuoden 2017 kuluessa. Komissio järjesti 12 viikkoa kestäneen julkisen kuulemisen, jonka tuloksena oli 5 707 vastausta. Lisäksi se järjesti kolme kohdennettua sidosryhmien verkkokuulemista, kaksi jäsenvaltioiden asiantuntijoille tarkoitettua työpajaa ja yhden tutkijoille ja edunvalvonnan asiantuntijoille tarkoitetun työpajan. Se myös tilasi ulkoisen tutkimuksen ja laati vaikutustenarvioinnin ⁽⁵⁾. Alun perin antamansa kielteisen lausunnon jälkeen sääntelyntarkastelulautakunta hyväksyi vaikutustenarvioinnin ⁽⁶⁾.

8. Komissio katsoo vaikutustenarvioinnissa, että petoksista ja korruptiosta aiheutuu nykyisin EU:n talousarviolle vuosittain 179–256 miljardin euron riski ⁽⁷⁾. Sen laskelmien mukaan ehdotus antaisi 40 prosentille EU:n työntekijöistä oikeuden väärinkäytösten paljastajien suojeluun ja lähes 20 prosenttia saisi paremmantasoisien suojan. Komissio arvioi myös, että ehdotuksesta aiheutuisi julkiselle ja yksityiselle sektorille 747,8 miljoonan euron kertaluonteiset kokonaiskustannukset ja 1 336,6 miljoonan euron vuotuiset käyttökustannukset.

ERITYISET HUOMAUTUKSET

Tässä osiossa käsitellään ainoastaan niitä ehdotuksen artikloja, joista tilintarkastustuomioistuin esittää erityisiä kommentteja.

1 artikla – Aineellinen soveltamisala

9. Ehdotuksen tarkoituksena on suojella henkilöitä, jotka ilmoittavat rikkomisista seuraavissa neljässä pääkategoriassa:

— rikkomiset, jotka kuuluvat unionin säädösten soveltamisalaan rajatussa määrässä aloja ⁽⁸⁾. Säädökset on lueteltu liitteessä, jonka toiseen osaan sisältyy säädöksiä, joihin jo kuuluu rikkomisista ilmoittamista koskevia erityisiä sääntöjä. Johdanto-osan 19 ja 82 kappale antavat mahdollisuuden harkita luettelon muuttamista (laajentamista) joka kerran, kun väärinkäytöksen paljastajan suojelu on tarpeen *uuden* unionin säädöksen yhteydessä.

⁽¹⁾ Aihetta käsitellään 3. syyskuuta 2018 julkaistussa tilintarkastustuomioistuimen yleiskatsauksessa "EU:n lainsäädännön soveltaminen käytännössä: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaiset Euroopan komission valvontatehtävät".

⁽²⁾ Tarkistettu kansainvälinen tilintarkastusstandardi (ISA) 250 "Säädösten ja määräysten huomioon ottaminen tilintarkastuksessa", A17. Tilintarkastajan tietoon voi tulla informaatiota tapauksesta, jossa säädöksiä ja määräyksiä ei ole noudatettu, muutoin kuin standardin kappaleissa 13–17 mainittujen tilintarkastustoimenpiteiden tuloksena (esimerkiksi kun väärinkäytösten paljastaja ottaa tarkastajaan yhteyttä noudattamatta jättämisen vuoksi).

⁽³⁾ Kuluvan vuoden osalta ks. tilintarkastustuomioistuimen työohjelma 2018.

⁽⁴⁾ Asetus N:o 31 (ETY) 11 (Euratom) | Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiajärjestön virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta (EYVL 45, 14.6.1962, s. 1385), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna, 22 c artikla; ks. myös näitä sääntöjä koskeva Euroopan oikeusasiamiehen tutkimus, joka päättyi 27.2.2015 (tapaus OI/1/2014/PMC).

⁽⁵⁾ SWD(2018) 116.

⁽⁶⁾ SEC(2018) 198.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 116, sivu 46.

⁽⁸⁾ Julkiset hankinnat; rahoituspalvelut, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen; tuoteturvallisuus; liikenneturvallisuus; ympäristönsuojelu; ydinturvallisuus; elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi; kansanterveys; kuluttajansuoja; yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus.

- hankintasääntöjen rikkominen.
- rikkomiset, jotka vaikuttavat unionin taloudellisiin etuihin, sellaisina kuin ne määritellään SEUT-sopimuksen 325 artiklassa (joka koskee petostentorjuntaa) ja täsmennetään erityisesti PIF-direktiivissä ⁽¹⁾ ja OLAF-asetuksessa ⁽²⁾.
- rikkomiset, jotka liittyvät sisämarkkinoihin ja joissa on kyse teoista, joilla rikotaan yhteisöverosääntöjä, tai järjestelyistä, joiden tarkoituksena on saada sovellettavan yhteisöverolainsäädännön tarkoituksen tai tavoitteen vastaista veroetua.

10. Monet EU:n säädökset sisältävät jo ennestään väärinkäytösten paljastamista koskevien menettelyjen osatekijöitä, ja ehdotuksessa todetaan, että tällöin sovelletaan alakohtaisia (esimerkiksi markkinoiden väärinkäyttödirektiivin ⁽³⁾) sääntöjä. Ehdotetun direktiivin säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin kaikkiin asioihin, joita ei säännellä alakohtaisissa unionin säädöksissä.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

11. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti komission pyrkimykseen varmistaa, että direktiivi kattaa unionin toiminnan laaja-alaisesti. Näin vastataan Euroopan neuvoston suositukseen luoda kokonaisvaltainen ja johdonmukainen lainsäädäntökehys ⁽⁴⁾.

12. Tilintarkastustuomioistuin pitää kaikin tavoin tarpeellisena, että unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä noudatetaan toimivaltajakoa, ja on tietoinen rajoitteista, jotka ovat ominaisia direktiiville oikeudellisena välineenä. Se on kuitenkin huolestunut aineellisen soveltamisalan monimutkaisuudesta ja käytännön vaikutuksista, joita tällä saattaa olla väärinkäytösten paljastajien vaikuttavalle suojelulle. Ehdotukseen liittyvässä tiedonannossaan komissio nimenomaisesti kehottaa jäsenvaltioita "harkitsemaan" direktiivin soveltamisalan "ulottamista muille aloille" ja "huolehtimaan kattavasta ja yhtenäisestä kansallisen tason lainsäädännöstä" ⁽⁵⁾. Jos kansallisessa lainsäädännössä ei ole otettu huomioon tällaista vapaaehtoista soveltamisalan laajentamista, lopulliset käyttäjät saattavat joutua tekemään monimutkaisia arvioita, jotka edellyttävät erityisosaamista, jota heillä ei välttämättä aina ole. Mahdollisen väärinkäytösten paljastajan pitäisi ymmärtää, liittykö rikkomisen, josta hän aikoo ilmoittaa, liitteessä mainittuun säädökseen (jota on sillä välin voitu muuttaa ja joka on voitu konsolidoida) niin, että hän voi saada direktiivin ja kansallisen täytäntöönpanolain mukaista suojelua. Tämä monimutkaisuus voi vähentää oikeusvarmuutta mahdollisen väärinkäytösten paljastajan kannalta ja siten estää häntä ilmoittamasta unionin lain rikkomisista.

13. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että soveltamisalan monimutkaisuutta lieventävät osittain ehdotuksen eri säännökset, joiden mukaan mahdolliselle väärinkäytösten paljastajalle annetaan selkeitä ja helposti saatavilla olevia tietoja, neuvontaa ja apua ⁽⁶⁾, sekä se, että riittävänä pidettäisiin perusteltua syytä uskoa ilmoitettujen tietojen kuuluvan direktiivin soveltamisalaan ⁽⁷⁾.

14. Tilintarkastustuomioistuin pitää myönteisenä, että komissio pyrkii kattamaan kaikki rikkomiset, jotka kohdistuvat EU:n taloudellisiin etuihin, sellaisina kuin ne määritellään SEUT-sopimuksen 325 artiklassa. Tämä mainitaan olennaisen tärkeänä tehtävänä, "jonka osalta unionin oikeuden täytäntöönpanoa on lujitettava" ⁽⁸⁾. PIF-direktiivissä määritellään unionin taloudelliset edut seuraavasti: "kaikkia tuloja, menoja ja varoja, jotka kuuluvat johonkin seuraavista, on hankittu niistä jonkin kautta tai lankeavat maksettaviksi niistä johonkin: i) unionin talousarvio; ii) perussopimusten mukaisesti perustettujen unionin toimielinten, elinten ja laitosten talousarviot tai niiden suoraan tai välillisesti hallinnoimat ja valvomat talousarviot" ⁽⁹⁾. Tämä kattaisi esimerkiksi kaikki EU:n varat ja alv- ja tullimaksut. Sen sijaan ulkopuolelle jäisivät välineet, joita ei ole perustettu unionin lainsäädännön mukaisesti ja joihin ei liity EU:n tuloja tai menoja, kuten Euroopan vakaussmekanismi.

2 artikla – Henkilöllinen soveltamisala

15. Ehdotusta sovelletaan yksityisellä tai julkisella sektorilla työskenteleviin ilmoitaviin henkilöihin, jotka ovat saaneet tietoa rikkomisista työnsä yhteydessä, mukaan lukien vapaaehtoistyöntekijät, palkattomat harjoittelijat ja palvelukseenotomenettelyssä olevat henkilöt.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (EUVL L 198, 28.7.2017, s. 29).

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 sekä neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta (EUVL L 248, 18.9.2013, s. 1).

⁽³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/57/EY, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, markkinoiden väärinkäytöstä määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 179).

⁽⁴⁾ CM/Rec(2014)7, kohta 7.

⁽⁵⁾ COM(2018) 214 final, sivu 12.

⁽⁶⁾ Yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöiden osalta 5 artiklan 1 kohdan e alakohta, toimivaltaisten viranomaisten osalta 10 artikla ja jäsenvaltioiden osalta 15 artiklan 2 ja 3 kohta.

⁽⁷⁾ Ehdotuksen 13 artiklan 1 kohta.

⁽⁸⁾ Johdanto-osan 16 kappale.

⁽⁹⁾ Direktiivin (EU) 2017/1371 2 artiklan 1 kohdan a alakohta.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

16. Tilintarkastustuomioistuin pitää tervetulleena säännöksen laaja-alaisuutta ja etenkin sitä, että siinä otetaan huomioon EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvat rikkomiset monimutkaisissa hankkeissa, joihin osallistuu erilaisia toimijoita (toimeksisaajia, alihankkijoita, konsultteja, vapaaehtoistyöntekijöitä jne.). He kaikki ovat mahdollisia väärinkäytösten paljastajia.

4 artikla – Velvollisuus ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava ja menettelyt ilmoittamista ja ilmoitusten jatkotoimia varten

17. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöt ottavat käyttöön sisäiset ilmoituskanavat ja menettelyt väärinkäytösten ilmoittamista varten. Tällaisten sisäisten kanavien on oltava työntekijöiden käytettävissä, ja niiden avulla voisivat mahdollisesti tehdä ilmoituksia muutkin ryhmät, kuten osakkeenomistajat, toimeksisaajat tai harjoittelijat.

18. Yksityisen sektorin oikeushenkilöt, joissa on alle 50 työntekijää tai joiden liikevaihdon tai taseen kokonaismäärä on alle 10 miljoonaa euroa, jäisivät säännöksen ulkopuolelle, lukuun ottamatta tietyillä arkaluontoisilla aloilla toimivia oikeushenkilöitä.

19. Julkisen sektorin oikeushenkilöiksi määritellään valtion- ja aluehallinto, yli 10 000 asukkaan kunnat ja muut julkisoikeudelliset oikeushenkilöt.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

20. Tilintarkastustuomioistuin ymmärtää komission pyrkimyksen jättää tietyt yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöt sisäisten ilmoituskanavien käyttöönottoa koskevan velvoitteen ulkopuolelle. Kuten komissio tuo esiin vaikutustenenarvioinnissa, kanavien käyttöönotosta aiheutuu taloudellisia ja hallinnollisia kustannuksia. On myös selvää, että tämä poikkeus ei estäisi väärinkäytösten paljastajia käyttämästä ulkoisia kanavia.

21. Tilintarkastustuomioistuin katsoo silti, että tiettyjen kuntien jättäminen sisäisten ilmoituskanavien käyttöönottoa koskevan velvoitteen ulkopuolelle saattaa heikentää merkittävästi väärinkäytösten paljastajille annettavaa suojelua, sillä EU:ssa kunnissa on keskimäärin 5 887 asukasta ja vaihtelu jäsenvaltioiden kesken on huomattavaa⁽¹⁾. Tilintarkastustuomioistuimen tiedossa on, että ehdotettua raja-arvoa käytetään jo useissa jäsenvaltioissa (Belgiassa, Ranskassa ja Espanjassa) pienempien kuntien määrittelyyn. Tästä huolimatta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission olisi esitettävä raja-arvoa koskevat perustelut parlamentille ja neuvostolle ja tuotava esiin, missä määrin se vastaa työntekijöiden määrää ja liikevaihtoa koskevia rajoituksia, joiden nojalla yksityisen sektorin oikeushenkilöitä vapautettaisiin velvoitteesta.

5 artikla – Sisäistä ilmoittamista ja ilmoitusten jatkotoimia koskevat menettelyt

22. Ehdotuksessa eritellään sisäistä ilmoittamista koskevat menettelyt sekä etenkin luottamuksellisten kanavien käyttöönotto ja ilmoitusten jatkotoimista huolellisesti vastaavan henkilön tai yksikön nimeäminen. Siinä myös asetetaan kohtuullinen aika – enintään kolme kuukautta ilmoituksesta – jonka kuluessa ilmoittavalle henkilölle annetaan palautetta.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

23. Sisäistä ilmoittamista koskevien velvoitteiden erittelyssä mainitaan ”selkeät ja helposti saatavilla olevat tiedot” menettelyistä ja ilmoittamisesta. Tämä on tervetullutta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että siinä ei käsitellä riittävästi tietoisuuden lisäämistä tai henkilöstön kouluttamista. Tilintarkastustuomioistuin haluaa korostaa, miten tärkeää on edistää niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla myönteistä ja luottamukseen perustuvaa toimintaympäristöä, jossa väärinkäytösten paljastaminen hyväksytään osaksi yrityskulttuuria⁽²⁾.

13 artikla – Edellytykset ilmoittavien henkilöiden suojaamiseksi

24. Artiklassa säädetään ehtoista, jotka ilmoittavan henkilön on täytettävä, jotta hän voi saada direktiivissä tarkoitettua suojelua. Käytetystä kanavasta (sisäinen, ulkoinen tai julkinen) riippumatta ilmoittajalla on täytynyt olla perusteltu syy uskoa, että ilmoitetut tiedot ovat olleet paikkansapitäviä ilmoittamisen ajankohtana ja että ne kuuluivat direktiivin soveltamisalaan.

⁽¹⁾ OECD, Subnational governments in OECD Countries: Key Data, 2018 edition, sivut 5 ja 6.

⁽²⁾ Ks. Yhdistyneen kuningaskunnan kansallinen tarkastuselin, Making a whistleblowing policy work, pääjohtajan raportti, HC 1152, istunto 2013–14, 18. maaliskuuta 2014; Chartered Institute of Internal Auditors, Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing, tammikuu 2014.

25. Jotta ilmoituksen *ulkoisesti* (eli yrityksensä/virastonsa ulkopuolella kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle) tekevä henkilö voisi saada väärinkäytöksen paljastavalle tarkoitettua suojaa,

- hänen on täytynyt tehdä ensin sisäinen ilmoitus, mutta sen perusteella ei ole toteutettu asianmukaisia toimia ”kohtuullisen ajan kuluessa” (enintään kolme kuukautta)
- hänellä ei ole saanut olla mahdollisuutta tehdä ilmoitusta sisäisesti tai hänen ei voida kohtuudella olettaa tienneen sisäisestä ilmoittamismahdollisuudesta
- hänen on kuuluttava ryhmään, jolle sisäisten ilmoituskanavien käyttö ei ollut pakollista (kuten toimeksisaajat ja palkattomat harjoittelijat)
- hänen ei ole voitu kohtuudella odottaa käyttävän sisäisiä ilmoituskanavia ”ilmoituksen sisällön” vuoksi
- hänellä on täytynyt olla perusteltu syy uskoa, että sisäisen ilmoituskanavan käyttö voisi vaarantaa toimivaltaisten viranomaisten tutkintatoimien tuloksellisuuden
- hänellä on täytynyt olla unionin lainsäädännön nojalla oikeus tehdä ilmoitus ulkoisesti.

26. Jotta ilmoituksen julkisesti tekevä henkilö voisi saada väärinkäytöksen paljastavalle tarkoitettua suojaa,

- hänen on täytynyt tehdä ensin sisäinen ja/tai ulkoinen ilmoitus direktiivin mukaisesti
- hänen ei ole voitu kohtuudella odottaa käyttävän sisäisiä ja/tai ulkoisia kanavia yleiseen etuun kohdistuvan välittömän tai ilmeisen vaaran tai asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden tai peruuttamattoman vahingon riskin vuoksi.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

27. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että määrävänä tekijänä olisi pidettävä sitä, onko ilmoitettu tieto tarpeellinen yleisen edun kannalta. Jäsenvaltioita olisi siksi estettävä säätämästä, että väärinkäytöksen paljastaja voitaisiin jättää suojelun ulkopuolelle hänen subjektiivisten aikomustensa tai tiettyjen motiivien vuoksi.

28. Tilintarkastustuomioistuimen käsityksen mukaan yleinen sääntö, joka edellyttää turvautumista ensin sisäisiin kanaviin, on periaatteessa asianmukainen ja edistää väärinkäytösten paljastamisen hyväksymistä. Tilintarkastustuomioistuin haluaa silti tuoda esiin, että laaja-alaisesti luonnostellut poikkeukset tästä säännöstä vaatisivat (hallinnollista ja oikeudellista) lisätulkintaa, jotta niistä ei aiheutuisi epävarmuutta mahdollisille väärinkäytöksen paljastajille. Lisäksi on pidettävä huolta siitä, että ehdotettu porrastettu järjestelmä ei useiden määräaikaajensa vuoksi luo esteitä rikkomisen ehkäisemiselle, sillä tämä voisi haitata direktiivin tarkoituksen toteutumista.

29. Tilintarkastustuomioistuin toteaa vielä, että EU:n henkilöstön ilmoittamien väärinkäytösten yhteydessä nykyisin sovellettava henkilöstösääntöjen mukainen toimintatapa eroaa komission nyt ehdottamista säännöistä. Tosin EU:lle ominaisen institutionaalisen rakenteen vuoksi nämä kaksi tilannetta eivät ole suoraan vertailukelpoisia. Henkilöstösääntöjen mukaan EU:n henkilöstö voi poikkeuksetta saada väärinkäytöksen paljastajalle tarkoitettua suojaa ottamalla suoraan yhteyttä OLAFiin ilman, että hänen olisi ensin käytettävä kaikki sisäiset kanavat ⁽¹⁾.

30. Sisäisten ilmoituskanavien sivuuttamisen sallivien poikkeusten osalta tilintarkastustuomioistuin olisi odottanut, että 13 artiklan 2 kohdassa annettaisiin tällainen mahdollisuus väärinkäytöksen paljastajille, joilla on perusteltu syy olettaa, että sisäinen ilmoittaminen vaarantaa heidän henkilökohtaisen turvallisuutensa tai oikeudet etunsa.

31. Euroopan tilintarkastustuomioistuin saa säännöllisesti kolmansilta osapuolilta spontaaneja ilmiantoja petosepäilyistä (29 ilmiäntoa vuonna 2017). Mukana on myös tapauksia, jotka voisivat kuulua ehdotuksen henkilölliseen tai aineelliseen soveltamisalaan. Tilintarkastustuomioistuin tutkii ilmoitukset, minkä jälkeen relevantit tapaukset toimitetaan OLAFille ⁽²⁾. Tilintarkastustuomioistuin pitää myönteisenä, että ehdotuksessa ⁽³⁾ taataan näille väärinkäytöksen paljastajille suoja samoin edellytyksin kuin henkilölle, joka on tehnyt ulkoisen ilmoituksen jäsenvaltionsa toimivaltaisille viranomaisille.

32. Tilintarkastustuomioistuin uskoo lisäksi, että nimettömästi ilmoituksen tehneiltä ei pitäisi evätä väärinkäytöksen paljastajalle annettavaa suojaa, jos heidän henkilöllisyytensä myöhemmin paljastuu. Tämä olisi johdonmukaista sen

⁽¹⁾ Muutettujen henkilöstösääntöjen 22 a artiklan 1 kohta.

⁽²⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätös 43–2017 tilintarkastustuomioistuimen ja Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) välisestä yhteistyöstä, joka koskee tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyönsä aikana havaitsemia tai kolmansien osapuolten omaloitteisesti ilmoittamia petosepäilytapauksia.

⁽³⁾ Ehdotuksen 13 artiklan 3 kohta.

kanssa, että unioni kannustaa nimettömään ilmoittamiseen OLAFille muun muassa jäsenvaltion sisältä ⁽¹⁾, samoin kuin komission kilpailuoikeuden alalla soveltaman politiikan kanssa ⁽²⁾. Tähän lausuntoon liittyvän tilintarkastustuomioistuimen työn yhteydessä komissio vahvisti, että suojele todellakin ulotettaisiin nimettämiin ilmoittajiin, joiden henkilöllisyys myöhemmin paljastuu.

15 artikla – Toimenpiteet ilmoittavien henkilöiden suojaamiseksi vastatoimilta

33. Ehdotuksessa veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet vastatoimia vastaan. Siinä esitetään seuraavista seitsemästä toimenpiteestä koostuva luettelo (joka ei ole kattava):

- yleisön saatavilla olevia tietoja koskevat vaatimukset
- toimivaltaisten viranomaisten tarjoama apu
- tietojen antamista koskevien sopimusrajoitteiden ja muiden kuin sopimusrajoitteiden soveltamattomuus väärinkäytöksen paljastajaan (esimerkiksi luottamuksellisuutta koskeva sopimusmääräys)
- todistustaakan kääntäminen oikeudenkäyntimenettelyssä, joka koskee ilmoittavan henkilön kärsimää haittaa (esimerkiksi työnantajan on osoitettava, että irtisanominen ei johtunut väärinkäytöksen ilmoittamisesta vaan yksinomaan muista asianmukaisesti perustelluista syistä)
- korjaavien toimien saatavuus välitoimet mukaan lukien
- ilmoitaviin henkilöihin ei sovelleta liikesalaisuuksien suojaamista koskevassa direktiivissä ⁽³⁾ tarkoitettuja toimenpiteitä, menettelyjä ja oikeussuojakeinoja ja heillä on mahdollisuus pyytää oikeudellisista menettelyistä luopumista väärinkäytöksestä ilmoittamisen perusteella
- oikeusapu sekä oikeudelliset ja taloudelliset tukitoimenpiteet.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

34. Tilintarkastustuomioistuin on yleisesti ottaen samalla kannalla kuin komissio ja suhtautuu direktiiviehdotukseen myönteisesti. Tilintarkastustuomioistuin pitää erityisen tervetulleena sitä, että esimerkkiluettelo toimenpiteistä vastatoimia vastaan on laaja. Luettelo ei kuitenkaan estä työnantajia tekemästä työhön liittyviä asianmukaisesti perusteltuja päätöksiä myös väärinkäytösten paljastajia vastaan. Tilintarkastustuomioistuin haluaa erityisesti korostaa, miten tärkeää on edistää niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla myönteistä toimintaympäristöä, jossa väärinkäytösten paljastaminen hyväksytään osaksi yrityskulttuuria. Se toteaa lisäksi, että direktiivissä ei mainita aikarajoituksia, joten jäsenvaltiot eivät voi ottaa käyttöön tai pitää voimassa tällaisia rajoitteita väärinkäytöksen paljastavien suojelelun osalta.

21 artikla – Raportointi, arviointi ja tarkistaminen

35. Jäsenvaltioiden edellytettäisiin toimittavan komissiolle kaikki asiaankuuluvat tiedot direktiivin täytäntöönpanosta ja soveltamisesta. Ehdotuksessa esitetään tässä yhteydessä kaksiosainen toimintatapa. Komission olisi annettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus direktiivin täytäntöönpanosta ja soveltamisesta viimeistään 15 päivänä toukokuuta 2023 eli kahden vuoden kuluttua siitä, kun kansalliseksi lainsäädännöksi saattamisen määräaika (15. toukokuuta 2021) on päättynyt.

36. Jäsenvaltioiden edellytettäisiin lisäksi toimittavan vuosittain komissiolle tietyt tilastotiedot ”jos ne ovat saatavilla keskustasolla kyseisessä jäsenvaltiossa”. Nämä tilastot koskevat toimivaltaisten viranomaisten vastaanottamien ilmoitusten lukumäärää, ilmoitusten perusteella aloitettujen tutkintatoimien ja menettelyjen lukumäärää ja niiden lopputuloksia sekä taloudellisten vahinkojen arvioitua määrää ja takaisin perittyjä määriä. Perusteluissaan komissio toteaa, että nämä tiedot otettaisiin huomioon myös OLAFin laatimissa kertomuksissa ja että niitä voitaisiin täydentää Euroopan syyttäjänviraston ja EU:n oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa.

37. Komission olisi viimeistään 15. toukokuuta 2027 annettava nämä tilastot huomioon ottaen parlamentille ja neuvostolle myös kertomus, jossa se arvioi direktiivin kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön vaikutuksia. Kertomuksessa arvioitaisiin muun muassa, onko tarpeen tehdä muutoksia, joilla laajennettaisiin direktiivin aineellista soveltamisalaa.

⁽¹⁾ Asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, 5 artiklan 1 kohta (Tutkimusten aloittaminen): ”Pääjohtaja voi aloittaa tutkimuksen, kun on riittävä epäily, joka voi perustua myös kolmannen osapuolen toimittamiin tai nimettömästi toimitettuihin tietoihin, petoksesta, lahjonnasta tai unionin taloudellisia etuja vahingoittavasta muusta laittomasta toiminnasta.” (kursiivi lisätty).

⁽²⁾ Komission tiedonanto sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa (EUVL C 298, 8.12.2006, s. 17).

⁽³⁾ 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).

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

38. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ilmoittamisen osalta ehdotettujen vaatimusten avoimuutta voitaisiin vielä lisätä ja vaatimuksia voitaisiin laajentaa. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan tämän säännöksen vaikuttavuutta vähentäisi se, että tilastojen toimittaminen olisi vapaaehtoisia tietyille jäsenvaltioille (joiden tilastot eivät vielä ole saatavissa keskustasolla), ja se, että tilastoja ei jaoteltaisi toimintaloikoittain. Lisäksi tilastotiedot julkaistaisiin vasta kun kansalliseksi lainsäädännöksi saattamisen määräajan päättymisestä on kulunut kuusi vuotta ja direktiivin voimaantulosta kahdeksan vuotta. Tämä ajanjakso vaikuttaa suhteettoman pitkältä. Se tuntuu myös olevan vastoin 21 artiklan 2 kohdan velvoitetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle ”kaikki asiaankuuluvat tiedot” direktiivin täytäntöönpanosta ja soveltamisesta.

39. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että jäsenvaltioille vapaaehtoisesta raportoinnista on olemassa ennakkotapaus, nimittäin PIF-direktiivi ⁽¹⁾. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan pidä johdonmukaisuutta tältä osin asianmukaisena perusteena näin heikkojen raportointisäännösten säätämiseksi tässäkin tapauksessa. Tilintarkastustuomioistuin on tietoinen laajempien velvoitteiden kustannusvaikutuksista. Se pyytää silti parlamenttia ja neuvostoa ottamaan huomioon, että näiden tilastojen käytettävissä olo voi olla ratkaisevaa myöhemmässä vaiheessa, kun mitataan sen paljon suuremman taloudellisen ja hallinnollisen investoinnin tuloksellisuutta, jonka jäsenvaltiot ja julkiset ja yksityiset oikeushenkilöt joutuvat tekemään pannessaan direktiivin täytäntöön. Ehdotusta laatiessaan komissio saattoi hyödyntää eri lainkäyttöalueilta kaikkialta maailmasta saatuja kokemuksia. Tämä perustui osin siihen, että näiltä lainkäyttöalueilta oli saatavissa tietoja järjestelyistä, joita siellä sovelletaan väärinkäytöksistä ilmoittamiseen. Komissio voisi tarvittaessa tutkia, millaisin eri tavoin EU:n varoilla voitaisiin auttaa jäsenvaltioita keräämään tietoja.

40. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan väärinkäytöksen ilmoittamista jäsenvaltioissa koskevien tilastotietojen on oltava mahdollisimman laadukkaita. Tietojen olisi erityisesti oltava saatavilla maittain, säädöksittäin ja aiheittain eriteltyinä. Niiden pitäisi sisältää myös siviili- ja rikosoikeudellisten menettelyjen lopputulos. Tilintarkastustuomioistuin on samalla kannalla kuin Yhdistyneen kuningaskunnan kansallinen tarkastuselin, joka katsoo, että väärinkäytösten ilmoittamista koskevista tutkimuksista ja näiden lopputuloksista laadittujen kattavien tilastojen julkaiseminen lisää työntekijöiden luottamusta ilmoittamista koskeviin järjestelyihin. Näin he näkevät, että ilmoittamiseen suhtaudutaan vakavasti ⁽²⁾.

Tilintarkastustuomioistuimen V jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Lazaros S. Lazaroun johdolla hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 26. päivänä syyskuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

⁽¹⁾ Direktiivin (EU) 2017/1371 18 artiklan 2 kohta.

⁽²⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan kansallinen tarkastuselin, Making a whistleblowing policy work, pääjohtajan raportti, HC 1152, istunto 2013–14, 18. maaliskuuta 2014, kohta 4.18.