

EU 公益通報者保護指令

国立国会図書館 調査及び立法考査局
海外立法情報課 濱野 恵

目 次

はじめに

I 公益通報者保護指令の制定背景

- 1 公益通報者保護制度整備に向けた議論の開始
- 2 欧州人権裁判所の判例
- 3 国際的な認識の高まり
- 4 欧州評議会勧告
- 5 EU 諸機関による働きかけ

II 公益通報者保護指令の制定

- 1 EU における公益通報者保護制度の状況
- 2 公益通報者保護指令の制定

III 公益通報者保護指令の概要

- 1 構成
- 2 法的根拠
- 3 目的及び対象範囲
- 4 通報の優先順位
- 5 内部通報
- 6 外部通報
- 7 公開
- 8 通報者の保護及び支援、関係者の保護
- 9 国内実施、欧州委員会による評価

おわりに

翻訳：EU 法違反を通報する者の保護に関する 2019 年 10 月 23 日の欧州議会及び理事会指令
(EU) 2019/1937 (抄)

キーワード：内部告発、内部通報、行政機関への通報、事業者外部への通報

要 旨

2019年11月26日、EUは、「EU法違反を通報する者の保護に関する2019年10月23日の欧州議会及び理事会の指令（EU）2019/1937」（Directive（EU）2019/1937）を公布し、同年12月16日に施行した。同指令は、EU法の違反を通報した者を保護するEU共通の最低基準を定める。公益通報は、組織内部での内部通報、加盟国の所轄官庁への外部通報、報道機関等への公開の3つに分けられ、この順序で通報することが推奨される。同指令は、労働者、自営業者、役員、請負業者等の指揮下にある者のほか、退職者、採用過程にある者等も対象とする。通報を理由とした通報者への報復（停職・降格・転勤・減給・一時雇用契約の不更新等）は禁止される。このような措置が通報以外の理由に基づくものであることは、措置を行った者が立証しなければならない（立証責任の転換）。加盟国は、2021年12月17日までに、同指令を国内規定に取り入れなければならない。

はじめに

公益通報（whistleblowing）とは、一般に、組織の構成員（過去の構成員も含む）が、雇主の違法、不道德又は不法な行為を、こうした行為に対し行動を起こすことができる可能性のある者又は組織に開示することをいう⁽¹⁾。

近年、ルクセンブルクで外国企業に巨額の優遇課税が行われていたことを示す文書が明るみに出たルクスリークス事件（2014年）、パナマの法律事務所から租税回避行為を示す大量の文書が流出したパナマ文書事件（2016年）等、公益を損ねる重大な違反に関する情報の開示に、公益通報が大きな役割を果たす事案が多く見られ、公益通報者の保護水準の向上が課題となっている。しかし、EUにおける公益通報者保護は、加盟国によりその水準に大きな差があり、EU自体の立法も金融等の特定の分野に限定され、包括的な保護規定は置かれていなかった。

このような状況に対応するため、2019年11月26日、EUは、「EU法違反を通報する者の保護に関する2019年10月23日の欧州議会及び理事会の指令（EU）2019/1937」（Directive（EU）2019/1937。以下「公益通報者保護指令」）⁽²⁾を公布し、同年12月16日に施行した。本稿は、公益通報者保護指令の制定背景、概要を解説し、同指令の本文を邦訳するものである。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2021年5月17日である。

(1) Janet P. Near and Marcia P. Miceli, "Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing," *Journal of Business Ethics*, Vol.4 No.1, 1985.2, p.4.

(2) Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, OJ L305, 2019.11.26. <<http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>>

I 公益通報者保護指令の制定背景

1 公益通報者保護制度整備に向けた議論の開始

欧州の多くの国では、第二次世界大戦や、その後の冷戦時代、独裁政治期において、体制の離反者を当局に告発する制度が機能していたという歴史的背景もあり、公益通報者保護制度の整備には消極的な姿勢がとられていた⁽³⁾。しかし、2002年、米国でサーベンス・オクスリー法⁽⁴⁾が制定され、外国企業にも匿名による通報を含む通報制度の整備が義務付けられ、通報者への報復禁止が定められたことを契機に、欧州でも公益通報者保護制度の整備が議論されるようになった⁽⁵⁾。

その後、前述のルクスリークス事件、パナマ文書事件等の公益通報が不正の発見に大きな役割を果たしたことに加え、次に述べるように、欧州人権裁判所（European Court of Human Rights）⁽⁶⁾の判例の蓄積、公益通報制度が汚職防止の手段として有効であるとの国際的な認識の高まり、欧州評議会（Council of Europe）⁽⁷⁾の勧告⁽⁸⁾、EU諸機関による働きかけがあったこと等が、EUにおける公益通報者保護制度の整備を後押しした。

2 欧州人権裁判所の判例

一般に、欧州では、労働者は使用者である企業の信用や権益に配慮する忠実義務を負い、そこから派生して、営業秘密や企業内部の問題を企業外部に漏洩しない秘密保持義務を負う。このため、労働者が報道機関等の企業外部へ通報することは、労働契約上の義務違反として解雇事由に相当する⁽⁹⁾。

しかし、欧州人権裁判所は、2008年の判例において、違反を外部に通報することは欧州人権条約（European Convention on Human Rights）⁽¹⁰⁾第10条の「表現の自由」に含まれるとし、

(3) 小町谷育子「進む EU 加盟国の公益通報者保護法の制定」『NBL』1102号, 2017.7, pp.29-30; 桑村裕美子「ドイツにおける内部告発と労働法—Heinisch 事件および EU 指令を契機とした公益通報者保護の議論に着目して—」『季刊労働法』271号, 2020. 冬季, p.146.

(4) Sarbanes-Oxley Act of 2002, P.L. 107-204.

(5) 桑村 前掲注(3), p.147; 小町谷 前掲注(3), pp.28-29; Simon Gerdemann, „Whistleblower als Agenten des Europarechts: Die Whistleblowing-Rechtsakte der EU von ihren Anfängen bis zur aktuellen Whistleblowing-Richtlinie,“ *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, Beilage* 3, 2020.9, S.43.

(6) 欧州人権条約（後掲注(10)参照）の違反を理由とする訴えに応じる欧州評議会（後掲注(7)参照）の司法機関で、同条約に基づき設立された。

(7) 人権、民主主義、法の支配の分野で国際社会の基準策定を行う、EUとは別個の国際機関であり、EUの全加盟国を含めた47か国が参加し、日本を含む5か国がオブザーバー国となっている（令和3年3月現在）。「欧州評議会（Council of Europe）」2021.3.29. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ce/index.html>>; “Our Member States.” Council of Europe website <<https://www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states>>

(8) Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum*, 2014. <<https://rm.coe.int/16807096c7>>

(9) 小町谷 前掲注(3), p.30; 桑村 前掲注(3), pp.139, 145.

(10) 人権及び基本的自由の保護のための条約（Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. 通称は、European Convention on Human Rights（欧州人権条約）。1950年採択、1953年発効）は、締結国に対し、生命に対する権利、拷問の禁止、奴隷及び強制労働の禁止等の自由及び権利を保障することを求め、その第10条により、表現の自由を保障している。また、これらの権利及び自由の保障を確保するため、欧州人権裁判所を設置する。同条約の日本語訳として、岩沢雄司ほか編『国際条約集 2021年版』有斐閣, 2021, pp.363-372.

次の6つの要件を満たすならば、通報者は同条を根拠として保護されるとした⁽¹¹⁾。すなわち、①組織外部への通報以外に、通報を行うことができる経路がなかったこと、②通報内容が高い公益性を有すること、③通報内容に信頼性があること、④通報により使用者が被る損害と比較して、通報により明らかにされる情報の重要度が高いこと、⑤通報が個人的な不満等によらず、善意に基づき行われたこと、⑥通報者への懲罰の程度が過重であること、である⁽¹²⁾。これにより、労働者に使用者への忠実義務が存在するとしても、組織外部への通報が正当と判断される可能性が示された⁽¹³⁾。

3 国際的な認識の高まり

2000年代頃から、公益通報制度が汚職防止の手段として有効であるとの国際的な認識が高まりをみせた⁽¹⁴⁾。2005年に発効した「腐敗の防止に関する国際連合条約（United Nations Convention against Corruption）」⁽¹⁵⁾は、締結国に対し、同条約に定める犯罪に関する事実について、権限のある当局に通報する者を、不当な取扱いから保護する措置を自国の国内法制に取り入れるべきであるとした。

経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD）は、1998年の公共部門における倫理規定に関する勧告⁽¹⁶⁾、2003年の公共部門における利益相反に関する勧告⁽¹⁷⁾、2009年の贈収賄の防止に関する勧告⁽¹⁸⁾等において、通報のための明確な手順を定め、通報者の保護について規定すべきとした⁽¹⁹⁾。

また、2010年のG20ソウル・サミットでは、通報者の保護が優先課題の1つに掲げられた。同サミット首脳宣言の附属書として策定されたG20腐敗対策行動計画⁽²⁰⁾において、G20諸国

(11) *Guja v. Moldova*, no. 14277/04, 2008.2.12. より最近では、*Heinsch v. Germany*, no. 28274/08, 2011.7.21. 後者の判例について、桑村 前掲注(3), pp.143-146.

(12) Council of Europe, *op.cit.*(8), pp.4, 28-30; “Whistleblowers,” 2018.6. Council of Europe website <<https://rm.coe.int/factsheet-on-whistleblowers-14june2018/16808b3531>>

(13) 小町谷 前掲注(3), p.33.

(14) “Annex 7: International sources for the protection for whistleblowers,” European Commission, *Annexes on the Proposal for a Directive on the protection of persons reporting on breaches of Union law*, 2018.4.20, pp.213-214. <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1-11_annexes.pdf>; 小町谷 前掲注(3), p.34.

(15) 「腐敗の防止に関する国際連合条約」（平成29年条約第24号）は、2003年に採択、2005年に発効した。日本は、2003年に同条約に署名し、2017年7月に受諾書を国連に寄託した。これにより、同条約は同年8月に日本について効力を発生した。「国際組織犯罪に対する国際社会と日本の取組 腐敗防止」2017.7.20. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/soshiki/huhai/index.html>>

(16) Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, C(98)70/FINAL, 1998.4.23. <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0298>> 1998年の勧告は、2017年に、新たな勧告により廃止・置換されている。Recommendation of the Council on Public Integrity, C(2017)5, 2017.1.26. <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>>

(17) Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, C(2003)107, 2003.5.28. <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0316>>

(18) Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, C(2009)159/REV1/FINAL, 2009.11.26. <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>>

(19) European Commission, *op.cit.*(14), p.214.

(20) G20 Anti-Corruption Action Plan: Annex III G20 Agenda for Action on Combating Corruption, Promoting Market Integrity, and Supporting a Clean Business Environment, [2010.11.12]. OECD website <<https://www.oecd.org/g20/summits/seoul/Annex3-G20-Anti-Corruption-Action-Plan.pdf>> 日本語仮訳は、次を参照。「G20ソウル・サミット首脳宣言 附属書 III G20 腐敗対策行動計画（仮訳）腐敗との闘い、市場の公正性の促進及びクリーンなビジネス環境支援のための行動に関する G20 アジェンダ」2010.11.12. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/seoul2010/annex3.html>>

は通報者の保護のための措置を実施するとし、既存法制等の研究結果を取りまとめた。2011年には、各国が通報者保護のための枠組みを構築するに当たって参考となる最良事例や原則を示した報告書⁽²¹⁾が公表された⁽²²⁾。

4 欧州評議会勧告

2014年4月、欧州評議会は、公益通報者の保護に関する勧告⁽²³⁾を公表し、EU全加盟国を含む構成国に対し、業務上の関係において、公益に対する脅威や損害に関する情報を通報又は公開する者を保護するための規範的、制度的、司法的な枠組みを整備するよう勧告した。また、勧告の附則において、用語の定義、対象範囲、通報経路の整備、守秘義務、報復からの保護等に関し、構成国が適切な法規制の導入や改正を行う際の指針となる原則を示した。同勧告は、公益通報者保護指令策定の策定過程においても参照された⁽²⁴⁾。

5 EU 諸機関による働きかけ

EU 諸機関も、通報者保護のための措置を講ずるよう、欧州委員会に求めた⁽²⁵⁾。2016年10月、EU加盟国の閣僚級代表で構成されるEU理事会は、欧州委員会に対し、EUレベルでの公益通報者保護について将来的に講じ得る措置について検討するよう促した⁽²⁶⁾。欧州議会は、従前から、公益通報者保護制度の整備を欧州委員会や加盟国に求める決議を複数採択していたが、2017年10月にも、同年末までに公益通報者保護の分野横断的な枠組みを定める立法を提案するよう欧州委員会に求める決議を採択した⁽²⁷⁾。

II 公益通報者保護指令の制定

1 EUにおける公益通報者保護制度の状況

このような背景の下、2010年代以降、EUにおいても、金融、マネーロンダリング、営業秘密等の分野で、公益通報者保護に関する指令等が制定されるようになった⁽²⁸⁾。しかし、これ

(21) “Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation,” [2011.11.25]. OECD website <<https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>>

(22) 小町谷 前掲注(3), p.34; European Commission, *op.cit.*(14), p.214.

(23) Council of Europe, *op.cit.*(8)

(24) European Commission, “Strengthening whistleblower protection at EU level,” COM(2018) 214, 2018.4.23, p.1. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0214&from=en>>

(25) European Commission, “Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law,” COM(2018) 218 final, 2018.4.23, p.2. <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF>; *idem*, “Commission Staff Working Document: Impact Assessment accompanying the document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law,” SWD(2018) 116 final, 2018.4.23, p.1. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0116&from=EN>>

(26) Council of the European Union, “Council conclusions on tax transparency,” 2016.10.11. <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/11/ecofin-conclusions-tax-transparency/>>

(27) European Parliament resolution of 24 October 2017 on legitimate measures to protect whistle-blowers acting in the public interest when disclosing the confidential information of companies and public bodies (2016/2224(INI)), OJ C346, 2018.9.27, p.143. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2018.346.01.0143.01.ENG>

(28) 桑村 前掲注(3), p.147. 例えば、金融分野では金融機関の監督等に関する指令(Directive 2013/36/EU)やマネーロンダリング防止に関する指令(Directive (EU) 2015/849)、営業秘密の保護に関する指令(Directive (EU) 2016/943)、環境分野では石油、ガス事業の安全性に関する指令(Directive 2013/30/EU)等がある。欧州委員会に

らは特定の分野に適用されるもので、公益通報者保護に関する包括的な規定を置くものではなかった。また、これらの既存法令は、通報者の保護に関し、関連法令の違反を通報できる窓口の設置、守秘義務、報復からの保護に関する措置を講ずること等を加盟国に求めていたが、保護の人的適用範囲、保護の条件、保護の内容、報復を受けた場合の救済措置については定義していなかった⁽²⁹⁾。

一方、加盟国レベルにおいても、公益通報者保護制度の整備は必ずしも進んではいなかった。2018年4月に欧州委員会が公表した報告書⁽³⁰⁾によると、当時の加盟国28か国のうち、公的部門・民間部門の両方を対象とし、国内法の全ての分野において公益通報者に対する法的保護を規定しているのは10か国であった（フランス、ハンガリー、アイルランド、イタリア、リトアニア、マルタ、オランダ、スロバキア、スウェーデン、英国）。その他の加盟国においては、金融や汚職防止等の特定の分野・目的や公的部門のみを対象とする部分的な規定が置かれているか、全く規定が置かれていない状況であった。また、規定がある場合でも、公益通報者の保護の程度は加盟国間で異なっていた。

2 公益通報者保護指令の制定

このように断片的、限定的であったEUの公益通報者保護を強化するため、欧州委員会は、2016年7月、租税回避行為に対抗するための施策に関する政策文書⁽³¹⁾において、EUレベルでの分野横断的又は分野別の取組の推進を検討するとした。2017年の事業行動計画⁽³²⁾においてもその旨を改めて表明し、2018年4月には、公益通報者保護指令案（COM(2018) 218 final）⁽³³⁾を公表した。

2019年3月、欧州委員会、EU理事会及び欧州議会は、指令案の修正について非公式の合意に達し⁽³⁴⁾、同年4月に欧州議会、同年10月にEU理事会で合意内容を含む修正案が正式に採択された。特に大きな修正点としては、指令の保護対象を拡大し、退職者や通報者の同僚・親族等を追加したこと（公益通報者保護指令第4条第2項及び第4項）、組織内部の通報経路（内部通報）を経ずに加盟国の所轄官庁等へ通報（外部通報）できるとしたこと（第6条第1項、第10条）、通報のための情報収集行為は、それ自体が犯罪行為でない限り免責されるとしたこ

よる公益通報者保護指令案の影響評価報告書附属書第5部には、EUの既存立法の一覧及び概要が整理されている。

“Annex 5: Existing EU rules on whistleblower protection,” European Commission, *op.cit.*(14), pp.87-124.

(29) European Commission, “Commission Staff Working Document: Impact Assessment accompanying the document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law,” *op.cit.*(25), pp.13-14; Gerdemann, *op.cit.*(5), S.44.

(30) European Commission, *ibid.*, pp.2, 12, 29. 欧州委員会による公益通報者保護指令案の影響評価報告書附属書第6部に、各加盟国の法整備の状況についての詳しい解説がある。“Annex 6: Member States’ Legislative framework,” *idem*, *op.cit.*(14), pp.125-212.

(31) European Commission, “Communication on further measures to enhance transparency and the fight against tax evasion and avoidance,” COM(2016) 451 final, 2016.7.5, pp.9-10. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0451&from=en>>

(32) European Commission, “Commission Work Programme 2017: Delivering a Europe that protects, empowers and defends,” COM(2016) 710 final, 2016.10.25, p.12. <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c9d57f13-9b80-11e6-868c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF>

(33) European Commission, “Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law,” *op.cit.*(25)

(34) Gianluca Sguero, “Protection of whistle-blowers,” *At a Glance*, 2019.4. European Parliament website <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637909/EPRS_ATA\(2019\)637909_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637909/EPRS_ATA(2019)637909_EN.pdf)>

と（第 21 条第 3 項）等が挙げられる⁽³⁵⁾。

指令案は、同年 10 月 23 日に EU 理事会及び欧州議会の議長による署名を経て、同年 11 月 26 日に公益通報者保護指令として公布され、同年 12 月 16 日に施行された。

Ⅲ 公益通報者保護指令の概要

1 構成

公益通報者保護指令は、全 7 章 29 条及び附則から成る。第 1 章（第 1 条～第 6 条）は、目的や対象範囲、第 2 章（第 7 条～第 9 条）は組織内部での内部通報、第 3 章（第 10 条～第 14 条）は加盟国の所轄官庁への外部通報、第 4 章（第 15 条）は報道機関への通報等による公開、第 5 章（第 16 条～第 18 条）は内部通報及び外部通報に適用される規定、第 6 章（第 19 条～第 24 条）は通報者等の保護、第 7 章（第 25 条～第 29 条）は施行日等の末尾規定である。

附則は 2 部あり、第 I 部は公益通報者保護指令の対象となる EU 法令の一覧を掲げる（第 2 条）。ただし、第 II 部の一覧に掲げる EU 法令において違反の通報に関する規定がある場合には、当該規定が適用され、公益通報者保護指令の規定は、第 II 部に掲げる EU 法令が義務として規定していない範囲において適用される（第 3 条）。

2 法的根拠

EU が立法を行うためには、EU の基本条約である EU 条約（Treaty on European Union）、EU 運営条約（Treaty on the Functioning of the European Union）にその法的根拠が定められている必要がある⁽³⁶⁾。公益通報者保護指令の法的根拠は、EU 運営条約の第 114 条（域内市場）を中心に、第 16 条（個人データ保護）、第 43 条第 2 項（共通農業政策・共通漁業政策）、第 50 条（開業の自由）、第 53 条第 1 項（資格の相互承認）、第 91 条及び第 100 条（共通交通政策）、第 168 条第 4 項（公衆衛生）、第 169 条（消費者保護）、第 192 条第 1 項（環境保護）、第 325 条第 4 項（EU の財政的利益に影響する不正行為の防止）と、欧州原子力共同体設立条約（Treaty establishing the European Atomic Energy Community）第 31 条（放射線防護）を組み合わせたものである⁽³⁷⁾。

中心的な法的根拠である EU 運営条約第 114 条は、人、物、サービス及び資本の自由移動が確保される、内部に国境のない領域から成る EU 域内市場を実現するため、域内市場の確立・運営を目的として、加盟国の法令等を近似化（approximation）させる措置を講ずると規定している。公益通報者保護指令は、公益通報者の保護により通報が適切に行われるようにし、EU 法がより効果的に執行されるようにすることで、域内市場の確立・運営に貢献すると期待されている⁽³⁸⁾。

なお、指令案の策定過程では、中心的な法的根拠の候補として、開業の自由に関する第 50

(35) 欧州議会による修正点については、次を参照。大森景一「EU 内部通報者保護指令の成立とその内容」『Business Law Journal』13(4), 2020.4, pp.66-70.

(36) 庄司克宏『新 EU 法 基礎篇』岩波書店, 2013, pp.29-31.

(37) 公益通報者保護指令前文 105

(38) European Commission, “Commission Staff Working Document: Impact Assessment accompanying the document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law,” *op.cit.*(25), p.31; “Annex 9: Legal basis for the EU to act,” *idem, op.cit.*(14), p.229.

条第2項第g号、労働安全衛生及び労働条件の改善に関する第153条第1項第a号及び第b号も検討された。しかし、第50条は公的部門が対象とならないこと等を理由に、第153条は対象者の範囲が労働者に限定され、自営業者や請負業者等が対象にならないこと等を理由に、公益通報者保護指令の法的根拠とすることは見送られた⁽³⁹⁾。

3 目的及び対象範囲

公益通報者保護指令は、EU法違反を通報する者を保護するEU共通の最低基準を定めることにより、EU法の執行を強化することを目的とする(第1条)。

同指令は、公共調達、金融、マネーロンダリング・テロ資金調達の防止、製品・輸送の安全性、環境保護、放射線防護、食品安全、公衆衛生、消費者保護、個人データ保護等の分野におけるEU法令に関する公益通報を対象とし、具体的な対象法令のリストを附則に列挙している(第2条、附則第I部)。対象分野の選定について、欧州委員会は、①EU法の執行を強化する必要がある、②実際の違反数よりも通報数が少ないことがEU法の執行に影響を与えている主要因であり、③違反が公益に著しい損害をもたらす可能性がある分野を対象としたとしている⁽⁴⁰⁾。

通報者とは、EU加盟国の国民であるか、EU域外の第三国国民であるかにかかわらず⁽⁴¹⁾、業務関連で入手した違反に関する情報を通報する者をいう(第5条第7号)。これには、労働者(パートタイム労働者、有期雇用労働者、派遣労働者、公務員等を含む⁽⁴²⁾)のほか、自営業者、株主、役員、ボランティア、研修生、請負・下請企業等の指揮下にある者、退職者など過去に業務上の関係があった者、採用段階にあるなど業務上の関係が始まる前の者等も含まれる。また、通報に際し通報者を援助する者(facilitator)や通報者の同僚・親族等は、適切な場合には、公益通報者保護指令が通報者に与える保護の対象となる(第4条)。

このように幅広い範囲の者を対象としたのは、EU法を効果的に執行するため、違反に関する情報にアクセスできる者であって、その者が当該情報を通報することが公益に資するが、通

(39) European Commission, "Commission Staff Working Document: Impact Assessment accompanying the document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law," *ibid.*, pp.37-38; *idem*, "Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law," *op.cit.*(25), pp.7-8. なお、表現の自由をはじめとする基本的人権の保護を掲げるEU基本権憲章(Charter of Fundamental Rights of the European Union)は、EUの基本条約と同等の法的価値を有するが、基本条約に定めるEUの権限を拡張するものではなく(EU条約第6条)、EU法の適用分野の拡張、EUへの新たな権限の付与や修正を行うものではない(EU基本権憲章第51条)。したがって、EUは、基本条約に定めがない限り、EU基本権憲章に定める権利を保護するための立法を行うことができない。このため、欧州委員会は、EU基本権憲章にいう表現の自由は、公益通報者保護指令の法的根拠とすることはできないとしている。庄司 前掲注(36), p.332; Alina Kaczorowska, *European Union Law*, Second edition, Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge, 2011, pp.236, 244-245; Damian Chalmers et al., *European Union Law: Cases and Materials*, Second edition, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010, p.248; Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, OJ C303, 2007.12.14. (第51条関係) <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32007X1214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32007X1214(01))>; European Commission, "Commission Staff Working Document: Impact Assessment accompanying the document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law," *op.cit.*(25), pp.1, 30-31.

(40) European Commission, "Commission Staff Working Document: Impact Assessment accompanying the document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law," *ibid.*, p.3; *idem*, "Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law," *ibid.*, pp.2-3.

(41) 公益通報者保護指令前文 37

(42) 公益通報者保護指令前文 38

報すれば報復を受ける可能性のある者に対し、その者の国籍、活動の性質や報酬の有無に関わらず、可能な限り広範に保護が与えられるべきであるとの見解による⁽⁴³⁾。

4 通報の優先順位

公益通報者保護指令が定める通報には、内部通報、外部通報、公開の3種類がある。内部通報とは、通報者が所属する組織内で、違反に関する情報を伝達することをいう（第5条第4号）。外部通報とは、違反に関する情報を加盟国の所轄官庁に伝達することをいう（同第5号）。公開とは、オンラインプラットフォームやSNSを通じて、又は報道機関等へ⁽⁴⁴⁾、違反に関する情報を提供し、公に利用可能にすることをいう（同第6号）。

加盟国は、通報者が、最初に内部通報を行ってから、次に外部通報を行うよう奨励する（第7条第2項）。ただし、通報者は、内部通報を行わず、直接外部通報を行うことも可能である（第10条）。公開は、内部通報又は外部通報を行ったにもかかわらず、適切な措置が講じられなかった場合、又は公益に対する切迫した危険がある場合等に、指令の保護対象となる（第15条第1項）。

最初に内部通報を行うことが推奨されるのは、違反を効果的に発見・防止するためには、問題の発生源に最も近く、最も調査能力があり、是正する権限を持つものに情報が届くことが重要であるためとされている⁽⁴⁵⁾。一方、直接外部通報を行うことが適切な状況には、業務関連の最終的な責任者が違反に関与している場合等がある⁽⁴⁶⁾。

欧州委員会が提示した当初案では、内部通報、外部通報、公開の順に行うとされ⁽⁴⁷⁾、EU理事会においてもこの順序を維持すべきとの意見があったが⁽⁴⁸⁾、欧州議会は、通報者が内部通報又は外部通報を選択できるようにすべきとした⁽⁴⁹⁾。最終的には、欧州議会の修正提案に基づき、内部通報を経ずに外部通報を行うこともできる形に改められた⁽⁵⁰⁾。

5 内部通報

加盟国は、公私の法人（民間については労働者50人以上⁽⁵¹⁾）が、組織内部における通報手

(43) 公益通報者保護指令前文 37; 林尚美「公益通報者保護 EU 指令—公益通報者保護法のあり方—」『現代消費者法』43号, 2019.6, p.62.

(44) 公益通報者保護指令前文 45

(45) 公益通報者保護指令前文 47

(46) 公益通報者保護指令前文 62

(47) European Commission, “Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law,” *op.cit.*(25), pp.12, 25-26（第13条関係）。

(48) 特にドイツとフランスは、国内法との整合性の観点等から、まず内部通報を義務付けるよう要求した。Laura Kayali, “Whistleblower protection rules held up by reporting clash,” *Politico*, 2019.2.28. <<https://www.politico.eu/article/whistleblower-protection-rules-held-up-reporting-clash-european-parliament/>>; Vigiilenca Abazi, “The European Union Whistleblower Directive: A ‘Game Changer’ for Whistleblowing Protection?” *Industrial Law Journal*, Vol.49 Issue 4, 2020.12, pp.649-650.

(49) European Parliament, “Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law,” 2018.11.26, pp.75-76（修正案98（第13条関係））, p.135（修正提案理由）。<https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0398_EN.pdf>

(50) 大森 前掲注(35), p.67.

(51) 労働者50人未満の法人でも、附則第1B部（金融、マネーロンダリング及びテロ資金調達の防止）及び附則第II部（金融、マネーロンダリング及びテロ資金調達防止、輸送の安全性、環境保護）に示すEU法令により、既に内部通報経路設置を義務付けられている場合は、設置義務は免除されない。また、加盟国は、法人の活動の性質等を考慮して、50人未満の場合でも、内部通報経路の設置を義務付けることができる。公益通報者保護指令

続を定めるようにしなければならない（第8条第1項、第3項）。この通報手続には、通報者の身元の秘密が保護され、権限のない職員によるアクセスが防止される安全な内部通報経路の設置、通報受領後7日以内の受領通知、通報内容をフォローアップ⁽⁵²⁾する公平な担当者の指定、入念なフォローアップの実施、通報受領通知から3か月以内の通報者へのフィードバック⁽⁵³⁾等が含まれなければならない（第9条第1項）。

加盟国は、通報を受領し、フォローアップを行う職員以外の者に、通報を行った通報者の同意なく、通報者の身元が開示されることがないようにしなければならない（守秘義務。第16条第1項）。個人データは、一般データ保護規則⁽⁵⁴⁾等の規定に従って取り扱わなければならない（第17条）。加盟国は、受領した通報に関する記録を法人が保持するようにしなければならない（第18条第1項）。

6 外部通報

加盟国は、通報を受領し、フィードバック及びフォローアップを行う所轄官庁を指定し（第11条第1項）、所轄官庁が、通報対応の担当職員を指定するようにしなければならない（第12条第4項）。当該職員は、通報対応に特化した研修を受けなければならない（同第5項）。

所轄官庁は、通報を受領する外部通報経路の設置、通報受領後7日以内の受領通知、入念なフォローアップ、3か月以内のフィードバックの提供、調査の最終結果の通報者への通知、必要に応じ適切なEU機関等への情報の伝達を行わなければならない（第11条第2項）。外部通報経路は、情報の機密性等を確保し、権限のない職員による情報へのアクセスを防止するように設計され、情報を永続性のある形で保存できるものでなければならない（第11条第2項、第12条第1項）。

なお、通報内容の査定後、違反が明らかに軽微である場合や新たな情報が含まれていない通報が繰り返される場合等には、所轄官庁は、フォローアップ不要又は手続終了とすることができる。この場合、所轄官庁はその理由を通報者に通知しなければならない（第11条第3項、第4項）。

加盟国は、通報を受領し、フォローアップを行う職員以外の者に、通報を行った通報者の同意なく、通報者の身元が開示されることがないようにしなければならない（第16条第1項）。個人データは、一般データ保護規則等の規定に従って取り扱わなければならない（第17条）。加盟国は、受領した通報に関する記録を所轄官庁が保持するようにしなければならない（第18条第1項）。

7 公開

違反に関する情報を公開する者は、次のいずれかの条件を満たす場合に、公益通報者保護指令に基づき保護される。①通報者が内部通報の後に外部通報を行い、又は内部通報を経ずに直

第8条第4項、第7項、前文50

(52) 通報の受領者又は所轄官庁が、通報においてなされた申立ての正確性を評価し、通報された違反に対処するためにとる行動をいう。公益通報者保護指令第5条第12号

(53) フォローアップとして想定され、又は実施された行動及びその根拠に関する情報を通報者に提供することをいう。公益通報者保護指令第5条第13号

(54) Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/

接外部通報を行ったにもかかわらず、所定の期間内に適切な対応がなされなかった場合。②公益に切迫した、若しくは明白な危険がある場合、又は証拠隠滅や当局による違反への加担の可能性がある等、外部通報では通報者が報復を受けたり、通報の適切な取扱いが期待できない場合（第15条第1項）。②の場合、通報者は、内部通報、外部通報を経ずに、違反に関する情報を公開し、保護を受けることができる。

8 通報者の保護及び支援、関係者の保護

公益通報者保護指令に基づく通報者の保護は、通報者が、通報時点で通報内容を真実であると信じるに足る合理的な理由があり、同指令に定める内部通報、外部通報又は公開を行った場合に適用される（第6条第1項）。加盟国は、公益通報者保護指令に定める規定を上回る保護を通報者に与えることができる。同指令の規定は、既存の保護水準を引き下げる理由として利用されてはならない（第25条）。

加盟国は、通報者への報復（停職・降格・転勤・減給・一時雇用契約の不更新等）を禁止するための措置を講じなければならない（第19条）。

通報者が受けた不利益取扱いに関する訴訟において、通報者が通報を行った事実及び不利益取扱いを受けた事実を立証すれば、当該取扱いは通報への報復として行われたと推定される。この場合、不利益取扱いの措置を行った者が、当該措置が通報以外の理由に基づくものであることを立証しなければならない（立証責任の転換。第21条第5項）。加盟国は、通報の妨害、通報者への報復、通報者の身元に関する守秘義務違反等の場合に適用される罰則を規定する（第23条第1項）。

通報者は、通報が違反を明らかにするために必要であると信じるに足る合理的な理由がある場合には、情報の開示に関する制限に違反したとはみなされず、いかなる責任も負わない（第21条第2項）。通報者は、名誉毀損、秘密保持違反、企業秘密開示、損害賠償を含む司法手続において、通報を行ったことについていかなる責任も負わず、通報が違反を明らかにするために必要であると信じるに足る合理的な理由がある場合には、当該訴訟の却下を求める権利を有する（第21条第7項）。また、公益通報のための証拠となる情報の収集行為は、それ自体が犯罪となる場合を除いて、免責される⁽⁵⁵⁾（第21条第3項）。

通報者への支援措置として、加盟国は、通報手続等に関する無料の情報提供、法的扶助、資金援助、心理的支援等を行うことができる。このような支援は、独立した単一の行政機関等によって提供することができる（第20条）。

なお、通報される側である関係者⁽⁵⁶⁾の保護に関して、加盟国は、関係者が救済や公正な裁判の権利等を享受できるようにし、身元が保護されるようにしなければならない（第22条）。

EC (General Data Protection Regulation), OJ L119, 2016.5.4, p.1. <<http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>> 同規則に関し、島村智子「【EU】一般データ保護規則（GDPR）の適用開始」『外国の立法』No.276-1, 2018.7, pp.2-5. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11117153_po_02760101.pdf?contentNo=1> を参照。

(55) 例えば、通報者が合法的に入手した書類の内容を公表することや、当該書類が法人の所有物であるとの契約上の規定に違反して書類の複製や持出しを行うことは免責される。また、民事上・行政上・労働関係上の問題となる、同僚のメールや業務上普段は利用しないファイルへのアクセス、敷地内の撮影、普段は立ち入らない場所に立ち入って情報を入手すること等も免責され得る。一方、物理的侵入やハッキング等、それ自体が刑事犯罪を構成する行為により情報を入手した場合は、関連する国内法の規定が適用される。公益通報者保護指令前文 92

(56) 通報において違反を行った者として言及されている者又はその者に関係する者をいう。公益通報者保護指令第5条第10号

また、加盟国は、通報者が故意に虚偽の通報を行った場合の罰則を規定しなければならない（第23条第2項）。

9 国内実施、欧州委員会による評価

加盟国は、2021年12月17日までに、同指令を遵守するために必要な国内法等を施行しなければならない（第26条第1項）。加盟国は、指令の実施状況等に関する情報や通報件数等に関する統計を欧州委員会に提供し、欧州委員会は、2025年12月17日までに、指令の影響に関する報告書を欧州議会及びEU理事会に提出する。この報告書は、労働安全衛生及び労働条件に指令の対象分野を拡大する修正を含め、追加措置の必要性を検討したものでなければならない（第27条）。

おわりに

公益通報者保護指令は、日本の公益通報者保護法（平成16年法律第122号）と比較して、保護対象となる人的範囲が広いこと、通報への報復措置に対する罰則が設けられていること、通報と不利益取扱いの措置との因果関係の立証責任はそのような措置を講じた側が負うこと、通報のための情報の収集行為は免責となること等、通報者がより通報しやすい制度となっているとされる。一方、通報される側である関係者の身元を保護し、故意に虚偽の情報を通報した通報者への罰則を設けるなど、関係者の保護についても規定し、通報者と関係者の間の保護のバランスを図っているとの指摘もある⁽⁵⁷⁾。

ただし、罰則の詳細等、公益通報者保護指令の詳細は加盟国に委ねられる部分も多く、同指令の実効性の程度は加盟国の国内法化の内容次第であるとの評価もある⁽⁵⁸⁾。欧州委員会は、2025年12月までに追加措置の必要性を検討することが義務付けられており、今後の動向が注目される。

(はまの めぐみ)

(57) 竹村知己「EU 公益通報者保護指令—日本の制度・実務に与える影響—」『ジュリスト』1552号, 2020.12, pp.63-65; 林 前掲注(43), pp.66-67; 柿崎環「EU 指令との比較でみる公益通報者保護法の改正経緯と主要な変更点」『ビジネス法務』20巻8号, 2020.8, p.67.

(58) Abazi, *op.cit.*(48), pp.652-653.

EU 法違反を通報する者の保護に関する 2019 年 10 月 23 日の 欧州議会及び理事会指令 (EU) 2019/1937 (抄)

Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019
on the protection of persons who report breaches of Union law

国立国会図書館 調査及び立法考査局
海外立法情報課 濱野 恵訳

【目次】

- 第 1 章 範囲、定義及び保護の条件 (第 1 条～第 6 条)
- 第 2 章 内部通報及びフォローアップ (第 7 条～第 9 条)
- 第 3 章 外部通報及びフォローアップ (第 10 条～第 14 条)
- 第 4 章 公開 (第 15 条)
- 第 5 章 内部通報及び外部通報に適用される規定 (第 16 条～第 18 条)
- 第 6 章 保護措置 (第 19 条～第 24 条)
- 第 7 章 末尾規定 (第 25 条～第 29 条)
- 附則 (略)

欧州議会及び EU 理事会は、EU 運営条約、特にその第 16 条、第 43 条第 2 項、第 50 条、第 53 条第 1 項、第 91 条、第 100 条、第 114 条、第 168 条第 4 項、第 169 条、第 192 条第 1 項及び第 325 条第 4 項並びに欧州原子力共同体設立条約、特にその第 31 条を考慮して⁽¹⁾、
(中略)

この指令を採択した。

第 1 章 範囲、定義及び保護の条件

第 1 条 目的

この指令の目的は、EU 法違反を通報する者に高度な水準の保護を提供する共通の最低基準を定めることにより、特定の分野における EU の法及び政策の執行を強化することとする。

* この翻訳は、Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, OJ L305, 2019.11.26. <<http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>> の附則を除く本文を邦訳したものである。訳出に当たり、必要に応じ、ドイツ語版及びフランス語版の本文を参照した。注は全て訳者によるものであり、規則、指令の詳細を示した原注は、本稿のフォーマットに合わせて脚注に取り込んだ。訳文中の [] 内の語句は、原語又は訳者による補記である。また、訳文本文中の「理事会」は全て EU 理事会 (Council of the European Union) を、「委員会」は全て欧州委員会 (European Commission) を指す。なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2021 年 5 月 17 日である。

(1) EU 運営条約 (Treaty on the Functioning of the European Union) は、EU 条約 (Treaty on European Union) と並ぶ EU の基本条約である。EU 運営条約第 16 条は個人データ保護、第 43 条第 2 項は共通農業政策・共通漁業政策、第 50 条は開業の自由、第 53 条第 1 項は資格の相互承認、第 91 条及び第 100 条は共通交通政策、第 114 条は域内市場、第 168 条第 4 項は公衆衛生、第 169 条は消費者保護、第 192 条第 1 項は環境保護、第 325 条第 4 項は EU の財政的利益に影響する不正行為の防止、欧州原子力共同体設立条約 (Treaty establishing the European Atomic Energy Community) 第 31 条は放射線防護に関する規定である。

第2条 実体的適用範囲

1. この指令は、次に掲げる EU 法違反を通報する者を保護するための共通の最低基準を定める。
 - (a) 附則に定める EU の法令の範囲内にある、次に掲げる分野に関する違反
 - (i) 公共調達
 - (ii) 金融サービス、金融商品及び金融市場並びにマネーロンダリング及びテロ資金調達の防止
 - (iii) 製品の安全性及び法令遵守
 - (iv) 輸送の安全性
 - (v) 環境保護
 - (vi) 放射線防護及び原子力安全
 - (vii) 食品及び飼料の安全性、動物の健康及び福祉
 - (viii) 公衆衛生
 - (ix) 消費者保護
 - (x) プライバシー及び個人データの保護並びにネットワーク及び情報システムの安全性
 - (b) EU 運営条約第 325 条にいう、EU の財政上の利益に影響を与える違反であって、関連する EU の措置で更に特定されるもの
 - (c) 競争及び国家補助に関する EU の規定への違反を含む、EU 運営条約第 26 条第 2 項にいう域内市場に関する違反並びに法人税に関する規定に違反する行為に関連し、又は適用される法人税法の目的若しくは意図に反する税制上の優遇を得ることを目的とした取決めに関連する域内市場に関する違反
2. この指令は、第 1 項が対象としていない分野又は法令に関して、加盟国が国内法の下で保護を拡大する権限に影響を及ぼさない。

第3条 他の EU の法律及び国内規定との関係

1. 附則第 II 部に掲げる特定の分野別の EU の法令において違反の通報に関する特定の規定がある場合には、当該規定が適用される。この指令の規定は、事案がそれらの分野別の EU の法令において義務的な規制の対象となっていない範囲で適用される。
2. この指令は、国家安全保障を確保する加盟国の責任又はその本質的な安全保障上の利益を保護する加盟国の権限に影響を与えない。特に、防衛又は安全保障の側面を含む調達に関する規定への違反の通報には、関連する EU 法の対象である場合を除き、適用されない。
3. この指令は、次に関連する EU 法又は国内法の適用に影響を与えない。
 - (a) 機密情報の保護
 - (b) 法律専門職及び医療専門職の秘匿特権 [legal and medical professional privilege]⁽²⁾ の保護
 - (c) 司法審議の秘密保持
 - (d) 刑事手続に関する規定
4. この指令は、労働者が労働者代表又は労働組合に相談する権利の行使に関する国内規定、

(2) 弁護士と依頼者との間、又は医療従事者と患者との間の情報交換の守秘義務をいう。公益通報者保護指令前文 26; 小山貞夫編著『英米法律語辞典』研究社, 2011, p.636.

そのような相談により引き起こされた不利益取扱いの措置からの保護に関する国内規定並びに労使団体の自主性及び労働協約を締結する権利に関する国内規定に影響を与えない。これは、この指令によって付与される保護の水準に影響を及ぼさない。

第 4 条 人的適用範囲

1. この指令は、業務関連で違反に関する情報を入手した民間部門又は公共部門で就労する通報者に適用され、少なくとも次に掲げる者を含む。
 - (a) 公務員を含め、EU 運営条約第 45 条第 1 項の意味における労働者⁽³⁾の地位を有する者
 - (b) EU 運営条約第 49 条の意味における自営業者⁽⁴⁾の地位を有する者
 - (c) 株主及び非業務執行役員を含め、事業の管理、経営又は監督組織に属する者並びにボランティア及び有給又は無給の研修生
 - (d) 請負業者、下請業者及び供給業者の監督及び指示の下で働く者
2. この指令は、終了した業務上の関係において入手した違反に関する情報を通報し、又は公開する通報者にも適用される。
3. この指令は、採用過程又はその他の契約前交渉の間に違反に関する情報を入手した場合には、業務上の関係が開始されていない通報者にも、適用される。
4. 第 6 章に定める通報者保護のための措置は、適切な場合には、次に掲げる者にも適用される。
 - (a) 援助者 [facilitators]
 - (b) 通報者の同僚又は親族等の、報告者と関係があり、業務関連で報復を受ける可能性のある第三者
 - (c) 通報者が所有し、その業務に従事し、又はその他の形により業務関連で関係のある法人

第 5 条 定義

この指令の適用上、次に掲げる定義を適用する。

- (1) 「違反」とは、次に掲げるいずれかの違反行為又は不作為をいう。
 - (i) 違法であり、かつ、第 2 条にいう実体的適用範囲に属する EU の法令及び分野に関連するもの
 - (ii) 第 2 条にいう実体的適用範囲に属する EU の法令及び分野における規定の目的又は意図に反するもの
- (2) 「違反に関する情報」とは、通報者が [現在] 就労し、若しくは [過去に] 就労したことのある組織又は通報者が業務を通じて接触し、若しくは接触した他の組織において、実際に発生し、若しくは発生する可能性の高い違反についての、合理的な疑いを含む情報並びにそのような違反を隠蔽しようとする試みについての情報をいう。

(3) EU 運営条約第 45 条には「労働者」の具体的な定義は置かれていないが、EU 司法裁判所の判例によると、労働者とは、一般に、一定の期間内に、報酬と引き換えに、他の者のためにその指揮下で業務を遂行する者とされる。Manuel Kellerbauer et al. eds, *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, First edition, Oxford: Oxford University Press, 2019, pp.611-612; Case 66/85 *Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg* [1986] ECR 2121, para.17.

(4) EU 運営条約第 49 条には「自営業者」の具体的な定義は置かれていないが、EU 司法裁判所の判例によると、自営業者は、労働者とは異なり、他の者に従属しておらず、業務の成否の責任を負い、報酬が直接かつ満額で支払われる者とされる。Catherine Barnard, *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, Sixth edition, Oxford: Oxford University Press, 2019, pp.237-238; Case 268/99 *Jany and others v. Staatssecretaris van Justitie* [2001] ECR I-8615, paras.70-71.

- (3) 「通報」又は「通報する」とは、違反に関する情報を口頭又は書面で伝達することをいう。
- (4) 「内部通報」とは、民間部門又は公共部門の法人内で、違反に関する情報を口頭又は書面で伝達することをいう。
- (5) 「外部通報」とは、違反に関する情報を所轄官庁に口頭又は書面で伝達することをいう。
- (6) 「公開」又は「公開する」とは、違反に関する情報を公に利用可能にすることをいう。
- (7) 「通報者」とは、業務関連で入手した違反に関する情報を通報し、又は公開する自然人をいう。
- (8) 「援助者」とは、業務関連における通報の過程において通報者を支援し、その支援は内密にされるべき自然人をいう。
- (9) 「業務関連」とは、公共部門又は民間部門における現在又は過去の業務活動であって、それらの活動の性質にかかわらず、ある者が活動を通じて違反に関する情報を入手し、かつ、そのような情報を通報した場合には当該者が報復を受ける可能性のあるものをいう。
- (10) 「関係者」とは、通報若しくは公開において違反を行った人物として言及され、又はその人物に関係する自然人又は法人をいう。
- (11) 「報復」とは、業務関連で発生し、内部通報、外部通報又は公開によって引き起こされ、通報者に不利益取扱いをもたらし、又はもたらす可能性のある、直接的若しくは間接的な行為又は不作為をいう。
- (12) 「フォローアップ」とは、通報の受領者又は所轄官庁が、内部照会、調査、起訴、資金回収のための措置又は手続終了等の行動によることを含め、通報においてなされた申立ての正確性を評価し、適切な場合には、通報された違反に対処するためにとる行動をいう。
- (13) 「フィードバック」とは、フォローアップとして想定され、又は実施された行動及びそのようなフォローアップの根拠に関する情報を通報者に提供することをいう。
- (14) 「所轄官庁」とは、第3章に基づき通報を受領し、通報者にフィードバックを与えるために指定された国内当局、及び／又は特にフォローアップに関しこの指令に規定された義務を遂行するために指定された国内当局をいう。

第6条 通報者保護の条件

1. 通報者は、次に掲げる全てを満たすことを条件に、この指令の下で保護を受ける資格を有する。
 - (a) 通報された違反に関する情報が通報時に真実であり、そのような情報がこの指令の範囲内にあると信じるに足る合理的な理由があったこと。
 - (b) 第7条に基づく内部通報、第10条に基づく外部通報又は第15条に基づく公開を行ったこと。
2. この指令は、EU法により匿名の通報について規定する既存の義務に影響を及ぼすことなく、民間部門又は公共部門の法人及び所轄官庁が違反に関する匿名の通報を受領し、フォローアップを行わなければならないか否かを決定する加盟国の権限には影響を与えない。
3. 違反に関する情報を匿名で通報し、又は公開した者であっても、その後身元が判明し、報復を受けたものは、第1項に定める条件を満たすことを条件に、第6章の下で規定する保護を受ける資格を有する。
4. この指令の範囲内にある違反をEUの関連機関、団体、事務所又は専門機関に通報する者は、外部通報を行う者と同じ条件下で、この指令に定める保護を受ける資格を有する。

第 2 章 内部通報及びフォローアップ

第 7 条 内部通報経路を通じた通報

1. 一般原則として、また、第 10 条及び第 15 条に影響を及ぼすことなく、違反に関する情報は、この章に規定する内部通報経路及び手続を通じて通報することができる。
2. 加盟国は、違反が内部で効果的に対処でき、かつ、通報者が報復の危険がないと考える場合には、外部通報経路を通じて通報する前に、内部通報経路を通じて通報するよう奨励しなければならない。
3. 第 2 項にいう内部通報経路の利用に関する適切な情報は、第 9 条第 1 項第 g 号の規定に基づき民間部門及び公共部門の法人が提供し、第 12 条第 4 項第 a 号及び第 13 条の規定に基づき所轄官庁が提供する情報との関連で提供されなければならない。

第 8 条 内部通報経路の確立義務

1. 加盟国は、民間部門及び公共部門の法人が、国内法で定められている場合には労使団体との協議及び合意の後に、内部通報及びフォローアップのための経路及び手続を確立するようしなければならない。
2. この条第 1 項にいう経路及び手続は、法人に属する労働者による違反に関する情報の通報を可能とするものでなければならない。これらの経路及び手続は、第 4 条第 1 項第 b 号、第 c 号及び第 d 号並びに第 4 条第 2 項にいう者であって、業務関連の活動において法人と接触するものによる違反に関する情報の通報をも可能とすることができる。
3. 第 1 項は、労働者が 50 人以上の民間部門の法人に適用される。
4. 第 3 項に定めるいき値は、附則第 I.B 部及び第 II 部⁽⁵⁾にいう EU の法令の対象である法人には適用されない。
5. 通報経路は、その目的のために指定された者又は部署によって [組織] 内部で運営され、又は第三者によって外部で提供されることができる。第 9 条第 1 項にいう保護措置及び要件は、民間部門の法人のために通報経路を運営する委託を受けた第三者にも適用される。
6. 労働者数が 50 人から 249 人までの民間部門の法人は、通報の受領及び実施される調査に関して資源を共有することができる。これは、守秘義務の維持、フィードバックの提供及び通報された違反への対処のためにこの指令によって当該法人に課される義務に影響を及ぼさない。
7. 加盟国は、法人の活動の性質並びにそれに伴うリスク、特に環境及び公衆衛生に対するリスクの水準を考慮した適切なリスク査定の後、労働者数が 50 人未満の民間部門の法人に対し、第 2 章に基づく内部通報経路及び手続を確立するよう要求することができる。
8. 加盟国は、第 7 項に基づき民間部門の法人に内部通報経路の確立を要求するために行った決定について、委員会に通知しなければならない。当該通知には、その決定の理由及び第 7

(5) 附則第 I.B 部は、公益通報者保護指令の対象となる金融サービス、金融商品、金融市場、マネーロンダリング及びテロ資金調達防止に関する EU の法令を列挙している。附則第 II 部に掲げる EU の法令(金融サービス、マネーロンダリング及びテロ資金調達防止、輸送の安全性、環境保護)については、当該法令に違反の通報に関する規定がある場合には、当該規定が適用され、公益通報者保護指令の規定は、事案が第 II 部に掲げる EU の法令において義務として規制していない範囲において適用される。公益通報者保護指令第 2 条第 1 項、第 3 条第 1 項

項にいうリスク査定に用いた基準を含めなければならない。委員会は、当該決定を他の加盟国に伝達しなければならない。

9. 第1項は、公共部門の全ての法人に適用され、その法人が所有し、又は管理する事業体を含む。

加盟国は、人口1万人未満若しくは職員50人未満の自治体又はこの項第1段落にいうその他の事業体であって労働者50人未満のものについて、第1項の義務を免除することができる。

加盟国は、国内法に基づき、内部通報経路を自治体間で共有し、又は共同の自治体当局が運営できると規定することができるが、これは、共有される内部通報経路が、適切な外部通報経路とは区別され、自律的であることを条件とする。

第9条 内部通報及びフォローアップの手續

1. 第8条にいう内部通報及びフォローアップの手續には、次に掲げるものを含まなければならない。
 - (a) 通報者及び通報で言及された第三者の身元の秘密が保護され、権限のない職員によるアクセスが防止されるように、安全な方法で設計され、確立され、運営される、通報を受領するための経路
 - (b) 通報者に対する、通報受領から7日以内の通報受領通知
 - (c) 通報のフォローアップを行う権限を有する公平な者又は部署の指定 [.] ただし、この者又は部署は、通報の受領者と同じ者又は部署とすることができ、通報者との連絡を維持し、必要に応じて通報者に更なる情報を求め、通報者にフィードバックを行う。
 - (d) 第c号にいう指定を受けた者又は部署による入念なフォローアップ
 - (e) 国内法に規定する場合には、匿名の通報に関する入念なフォローアップ
 - (f) 受領通知から3か月以内の、又は通報者に通知が送付されていない場合は通報後7日経過後から3か月以内の、フィードバックを提供するための合理的な期間
 - (g) 第10条に基づく所轄官庁及び適切な場合にはEUの機関、団体、事務所又は専門機関への外部通報の手續に関する明確かつ容易にアクセス可能な情報の提供
2. 第1項第a号に規定する経路は、書面若しくは口頭の通報又はその両方を可能とするものでなければならない。口頭通報は、電話又はその他の音声メッセージシステムにより、及び通報者の要請があれば、合理的な時間内で対面により、行うことができなければならない。

第3章 外部通報及びフォローアップ

第10条 外部通報経路を通じた通報

第15条第1項第b号に影響を及ぼすことなく、通報者は、まず内部通報経路を通じて通報した後に、又は直接に外部通報経路を通じて、第11条及び第12条にいう経路及び手續を用い、違反に関する情報を通報する。

第11条 外部通報経路の確立及び通報のフォローアップの義務

1. 加盟国は、通報の受領、フィードバック及びフォローアップの権限を有する所轄の官庁を指定し、適切な資源を提供しなければならない。
2. 加盟国は、所轄官庁が次に掲げる事項を行うようにしなければならない。

- (a) 違反に関する情報を受領し、対応するための独立した自律的な外部通報経路を確立すること。
 - (b) 通報者が明示的に別段の要求をした場合、又は通報の受領を通知することで通報者の身元の保護が損なわれると所轄官庁が信じるに足る合理的な理由がある場合を除き、通報の受領後、遅滞なく、かつ、いかなる場合でも 7 日以内に、通報の受領を通知すること。
 - (c) 通報のフォローアップを入念に行うこと。
 - (d) 3 か月以内、又は正当な理由がある場合は 6 か月以内の合理的な期間内に、通報者にフィードバックを提供すること。
 - (e) 国内法の下で規定する手続に基づき、通報によって引き起こされた調査の最終結果を通報者に伝達すること。
 - (f) EU 法又は国内法の下で規定されている場合には、通報に含まれる情報を、更なる調査のために、必要に応じ、EU の機関、団体、事務所又は専門機関に適時に伝達すること。
3. 加盟国は、所轄官庁が当該問題を正当に査定した後、通報された違反は明らかに軽微であり、手続の終了以外にこの指令に基づく更なるフォローアップを必要としないと判断できる旨を規定できる。これは、通報された違反に対処するための他の義務若しくは他の適用される手続又は内部通報若しくは外部通報に関連してこの指令によって付与される保護に影響を与えない。このような場合、所轄官庁は、当該決定及びその理由を通報者に通知しなければならない。
 4. 加盟国は、関連する手続が終了した過去の通報と比較して、違反に関する意味のある新情報が含まれていない反復的な通報については、新たな法律上又は事実上の状況が別途のフォローアップを正当化する場合を除き、所轄官庁が手続の終了を決定できる旨を規定することができる。このような場合、所轄官庁は、当該決定及びその理由を通報者に通知しなければならない。
 5. 加盟国は、通報が大量に寄せられた場合には、所轄官庁が、第 2 項第 d 号に定める期間に影響を及ぼすことなく、重大な違反又はこの指令の範囲内にある本質的な規定への違反の報告に優先して対応することができる旨を規定することができる。
 6. 加盟国は、通報を受領したが、通報された違反に対処する権限を有しない当局が、合理的な時間内に、安全な方法で、その通報を所轄官庁に伝達し、かつ、そのような伝達について通報者に遅滞なく通知されるようにしなければならない。

第 12 条 外部通報経路の設計

1. 外部通報経路は、次に掲げる基準を全て満たしている場合は、独立した自律的なものとみなされる。
 - (a) 情報の完全性、統合性及び機密性を確保し、所轄官庁の権限のない職員による当該情報へのアクセスを防止するように設計され、確立され、運営されていること。
 - (b) 更なる調査の実施を可能にするため、第 18 条に基づき情報を永続性のある形で保存できること。
2. 外部通報経路は、書面及び口頭の通報を可能としなければならない。口頭通報は、電話又はその他の音声メッセージシステムにより、及び通報者の要請があれば、合理的な時間内で対面により、行うことができなければならない。
3. 所轄官庁は、第 1 項及び第 2 項にいう通報経路以外の経路を通じて通報が受領された場合

又は通報対応を担当する職員以外の職員が通報を受領した場合には、通報を受領した職員が、通報者又は関係者を特定し得る情報の開示を禁止されるようにしなければならない。かつ、当該職員が、遅滞なく、通報対応を担当する職員に当該通報を変更することなく転送するようにしなければならない。

4. 加盟国は、所轄官庁が、特に次に掲げる事項のために、通報対応を担当する職員を指定するようにしなければならない。
 - (a) 関心を有する者に対して、通報の手續に関する情報を提供すること。
 - (b) 通報を受領し、フォローアップすること。
 - (c) フィードバックを提供し、必要な場合には更なる情報を求める目的で、通報者との連絡を維持すること。
5. 第4項にいう職員は、通報対応に特化した研修を受けなければならない。

第13条 通報の受領及びフォローアップに関する情報

加盟国は、所轄官庁が、ウェブサイト上の、区別され、容易に識別及びアクセスが可能な場所に、少なくとも次に掲げる情報を公表するようにしなければならない。

- (a) この指令の下で保護の対象となるための条件
- (b) 第12条の下で規定する外部通報経路の連絡先の詳細、特に電子メールアドレス、郵送先の住所、及び通話が録音されるか否かを明示した上での電話番号
- (c) 所轄官庁が通報者に対し、通報された情報を明確にし、又は追加情報の提供を求めることができる方法、フィードバックを提供する期限並びにそのようなフィードバックの種類及び内容を含む、違反の通報に適用される手續
- (d) 通報に適用される守秘義務の体制、並びに該当する場合には、特にこの指令第17条、規則(EU) 2016/679⁽⁶⁾ 第5条及び第13条、指令(EU) 2016/680⁽⁷⁾ 第13条及び規則(EU) 2018/1725⁽⁸⁾ 第15条に基づく個人データの処理に関連する情報
- (e) 通報に対するフォローアップの性質
- (f) 報復からの保護のための救済及び手續並びに通報を検討している者のための内密の助言の利用可能性
- (g) 所轄官庁に通報する者が、第21条第2項に基づき守秘義務違反の責任を負うことから保護される条件の明確な説明
- (h) 該当する場合には、第20条第3項に規定する情報センター又は単一の独立した行政機関の連絡先の詳細

(6) Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), OJ L119, 2016.5.4, p.1. <<http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>> (一般データ保護規則)

(7) Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, OJ L119, 2016.5.4, p.89. <<http://data.europa.eu/eli/dir/2016/680/oj>> (警察・刑事司法分野の所轄官庁による個人データの保護に関する指令)

(8) Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision No 1247/2002/EC, OJ L295, 2018.11.21, p.39. <<http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>> (EU機関による個人データの保護に関する規則)

第 14 条 所轄官庁による手続の見直し

加盟国は、所轄官庁が、通報の受領手続及びフォローアップを定期的に、かつ、少なくとも 3 年に 1 回は見直すようにしなければならない。手続を見直す際には、所轄官庁は、その経験及び他の所轄官庁の経験を考慮に入れ、それに応じて手続を適応させなければならない。

第 4 章 公開

第 15 条 公開

1. 公開を行う者は、次に掲げる条件のいずれかを満たす場合、この指令の下で保護を受ける資格を有する。
 - (a) 第 2 章及び第 3 章に基づき、内部通報後に外部通報を行い、又は直接外部通報を行ったが、第 9 条第 1 項第 f 号又は第 11 条第 2 項第 d 号にいう期間内に通報に応じた適切な行動がとられなかった場合
 - (b) 次に掲げるいずれかについて、そう信じるに足る合理的な理由がある場合
 - (i) 緊急事態であり、又は不可逆的な損害の危険性がある等、その違反が、公益に対する切迫した、又は明白な危険をもたらすおそれがあるとき
 - (ii) 外部通報の場合、証拠が隠蔽され、若しくは隠滅される可能性があり、又は当局が違反の加害者と結託しており、若しくは違反に加担している可能性がある等、事案の特定の状況のために報復の危険があるとき又は違反が効果的に対処される見込みが低いとき
2. この条は、表現の自由及び情報の自由に関する保護体制を確立する特定の国内規定に基づき、報道機関に直接情報を公開する場合は、適用されない。

第 5 章 内部通報及び外部通報に適用される規定

第 16 条 守秘義務

1. 加盟国は、通報者の明示的な同意なしに、通報者の身元が、通報を受領し、又はフォローアップする権限を有する職員以外の者に開示されることがないようにしなければならない。これは、通報者の身元が直接的又は間接的に推測される可能性のあるその他の情報にも適用される。
2. 第 1 項の例外として、通報者の身元及び第 1 項にいうその他の情報の開示は、関係者の抗弁権を保護する目的を含め、国内当局による調査又は司法手続に関連して EU 法又は国内法によって課せられた必要かつ相応な義務である場合にのみ行うことができる。
3. 第 2 項に規定する例外に基づく開示は、適用される EU 及び国内の規定の下で適切な保護措置の対象とならなければならない。特に、通報者は、関連する調査又は司法手続を損なう場合を除き、身元が開示される前に通知されなければならない。通報者に通知する際、所轄官庁は、通報者に当該秘密データ開示の理由の書面による説明を送付しなければならない。
4. 加盟国は、営業秘密を含む違反に関する情報を受領した所轄官庁が、適切なフォローアップのために必要な範囲を超えて、それらの営業秘密を使用し、又は開示することがないようにしなければならない。

第 17 条 個人データの処理

この指令に基づき実施される個人データの処理は、所轄官庁による個人データの交換又は伝送を含め、規則（EU）2016/679 及び指令（EU）2016/680 に基づき実施されなければならない。EU の機関、団体、事務所又は専門機関による情報の交換又は伝送は、規則（EU）2018/1725 に基づき実施されなければならない。

特定の通報への対応に明らかに関連性のない個人データは収集されてはならず、又は誤って収集された場合は、遅滞なく削除されなければならない。

第 18 条 通報の記録

1. 加盟国は、民間部門及び公共部門の法人並びに所轄官庁が、第 16 条に規定する守秘義務要件を遵守して、受領した全ての通報の記録を保持するようにしなければならない。通報は、この指令により課される要件又は EU 法若しくは国内法により課されるその他の要件を遵守するために必要かつ相応な期間を超えずに、保存されなければならない。
2. 録音される電話又はその他の音声メッセージシステムが通報のために使用される場合、通報者の同意を条件に、民間部門及び公共部門の法人並びに所轄官庁は、次に掲げるいずれかの方法で口頭通報を記録する権利を有する。
 - (a) 永続性があり、取出可能な形式で会話の録音を作成すること。
 - (b) 通報対応を担当する職員が完全かつ正確に会話を書き起こすこと。

民間部門及び公共部門の法人並びに所轄官庁は、通報者に対し、会話の書き起こしを確認し、修正し、及び署名して承認する機会を提供しなければならない。

3. 録音されない電話又はその他の音声メッセージシステムが通報のために使用される場合、民間部門及び公共部門の法人並びに所轄官庁は、通報対応を担当する職員が記した正確な会話記録の形で、口頭通報を記録する権利を有する。民間部門及び公共部門の法人並びに所轄官庁は、通報者に対し、会話記録を確認し、修正し、及び署名して承認する機会を提供しなければならない。
4. 第 9 条第 2 項及び第 12 条第 2 項に基づき、通報を目的として、通報者が民間部門及び公共部門の法人又は所轄官庁の職員との会合を要請する場合、民間部門及び公共部門の法人並びに所轄官庁は、通報者の同意を条件に、会合の [内容の] 完全かつ正確な記録を永続性があり、取出可能な形式で保存するようにしなければならない。

民間部門及び公共部門の法人並びに所轄官庁は、次に掲げるいずれかの方法で会合 [の内容] を記録する権利を有する。

- (a) 永続性があり、取出可能な形式で会話の録音を作成すること。
- (b) 通報対応を担当する職員が会合 [の内容] の正確な記録を作成すること。

民間部門及び公共部門の法人並びに所轄官庁は、通報者に対し、会合 [の内容] の記録を確認し、修正し、及び署名して承認する機会を提供しなければならない。

第 6 章 保護措置

第 19 条 報復の禁止

加盟国は、第 4 条にいう者に対するいかなる形式の報復も、特に次に掲げる形式を含む報復の脅し及び報復の試みを含め、禁止するために必要な措置を講じなければならない。

- (a) 停職、レイオフ、解雇⁽⁹⁾又は同等の措置
- (b) 降格又は昇進停止
- (c) 職務異動、勤務地変更、賃金減額、労働時間変更
- (d) 研修参加の停止
- (e) 否定的な業績評価又は雇用証明 [employment reference]⁽¹⁰⁾
- (f) 金銭的な懲罰を含む、懲戒、戒告又はその他の懲罰
- (g) 強制、脅迫、嫌がらせ又は排斥
- (h) 差別、不利又は不当な取扱い
- (i) 労働者が常用雇用を提示されることへの合理的な期待を有していた場合、一時雇用契約から常用雇用契約への転換の不履行
- (j) 一時雇用契約の更新不履行又は早期終了
- (k) 当該者の評判への損害を含む、特にソーシャルメディア上での損害又は受注若しくは収入の損失を含む金銭的損失 [をもたらすこと。]
- (l) 当該者が将来的に当該部門又は業界で雇用されなくなる可能性のある、当該部門又は業界全体の非公式又は正式の合意に基づくブラックリストへの掲載
- (m) 商品又はサービス契約の早期終了又は解約
- (n) 許可又は認可の取消し
- (o) 精神科又は医療機関への紹介⁽¹¹⁾

第 20 条 支援措置

1. 加盟国は、第 4 条にいう者が、必要に応じて、特に次に掲げる支援措置にアクセスできるようにしなければならない。
 - (a) 利用可能な手続及び救済、報復からの保護、関係者の権利に関する、公衆が容易にアクセスでき、無料で提供される包括的かつ独立した情報及び助言
 - (b) 国内法の下で規定する場合には、この指令の下で保護を受ける資格があるという事実の証明を含め、報復に対する保護に関与する関連当局との連携においての所轄官庁からの効果的な支援
 - (c) 指令 (EU) 2016/1919⁽¹²⁾ 及び欧州議会及び理事会指令 2008/52/EC⁽¹³⁾ に基づく刑事手続

(9) 「レイオフ (lay-off)」とは従業員の能力や行為に起因せず雇用主の都合で当該従業員との雇用関係を終了させるもの (特定の支店の閉鎖等) を指し、一時的な解雇も含まれる。「解雇 (dismissal)」とは、個々の従業員の能力や行為を理由として永久的に雇用関係を終了させるものをいう。TMI 総合法律事務所『海外の公益通報者保護制度の調査業務報告書』(消費者庁委託調査) 2019, p.86. 消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/pdf/research_200313_0005.pdf>

(10) 転職等の際に、前職の雇用主が転職希望者の人柄、身元、技量などを証明し、転職希望先の企業に提供するもの。竹林滋ほか編『新英和大辞典 第 6 版』研究社, 2010, p.2066; “reference.” Oxford Lerner’s Dictionaries website <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/reference_1?q=reference>

(11) 精神科又は医療機関の受診を勧告すること。通報者に対する不利益取扱いの一類型として、通報者に対し精神科や医療機関にかかることを繰り返し指示すること等を念頭において規定された。TMI 総合法律事務所 前掲注 (9), p.87.

(12) Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings, OJ L 297, 2016.11.4, p.1. <<http://data.europa.eu/eli/dir/2016/1919/oj>> (法律扶助に関する指令)

(13) Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, OJ L 136, 2018.5.24, p.3. <<http://data.europa.eu/eli/dir/2008/52/oj>> (民商事事件における調停に関する指令)

及び国境を越えた民事手続における法的扶助並びに国内法に基づく更なる手続における法的扶助及び法的カウンセリング又はその他の法的援助

2. 加盟国は、司法手続の枠組みにおいて、通報者に資金援助及び心理的支援を含む支援措置を提供することができる。
3. この条にいう支援措置は、必要に応じて、情報センター又は単一で明確に特定された独立の行政機関が提供することができる。

第21条 報復からの保護措置

1. 加盟国は、第4条にいう者が報復から保護されるよう必要な措置を講ずるようしなければならない。このような措置は、特に、この条第2項から第8項までに定めるものを含まなければならない。
2. 第3条第2項及び第3項に影響を及ぼすことなく、ある者がこの指令に基づき違反に関する情報を通報し、又は公開する場合、当該情報の通報又は公開がこの指令に基づき違反を明らかにするために必要であったと信じるに足る合理的な理由があったことを条件に、当該者は情報開示の制限に違反したとはみなされず、当該通報又は公開に関していかなる種類の責任も負わない。
3. 通報者は、通報され、又は公開された情報の取得又は当該情報へのアクセスが独立した刑事犯罪を構成しないことを条件として、当該取得又はアクセスに関する責任を負わない。当該取得又はアクセスが独立した刑事犯罪を構成する場合、刑事責任については、適用される国内法の定めが引き続き規定する。
4. 通報若しくは公開とは無関係な行為若しくは不作為又はこの指令に基づく違反を明らかにするために必要ではない行為若しくは不作為から生じ得る通報者のその他の責任については、適用されるEU法又は国内法の定めが引き続き規定する。
5. 通報者が受けた不利益取扱いに関する裁判所又は他の当局における手続において、当該通報者が通報又は公開を行ったこと及び不利益取扱いを受けたことを立証することを条件として、その不利益取扱いは通報又は公開に対する報復として行われたものと推定される。この場合、その不利益取扱いの措置が正当な理由に基づくものであることを証明するのは、当該措置を講じた者でなければならない。
6. 第4条にいう者は、国内法に基づき、司法手続の解決までの間の暫定的救済を含め、報復に対する救済措置へのアクセスを必要に応じて有するようになされなければならない。
7. 名誉毀損、著作権侵害、秘密保持違反、データ保護違反、営業秘密開示又は私法、公法若しくは集団的労使関係法に基づく賠償請求を含む司法手続において、第4条にいう者は、この指令の下での通報又は公開の結果としていかなる種類の責任も負わない。それらの者は、この指令に基づき、通報又は公開が違反を明らかにするために必要であったと信じるに足る合理的な理由があったことを条件として、当該通報又は公開に依拠して訴訟の却下を求める権利を有する。

ある者がこの指令の範囲に該当する違反に関する情報を通報し、又は公開し、当該情報に営業秘密が含まれる場合、かつ、当該者がこの指令の条件を満たす場合、そのような通報又は公開は、指令（EU）2016/943⁽¹⁴⁾第3条第2項の条件の下で合法とみなされる。

(14) Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed

8. 加盟国は、国内法に基づき、第 4 条にいう者が被った損害に対して、救済及び完全な補償が提供されるよう必要な措置を講ずるようにしなければならない。

第 22 条 関係者保護のための措置

1. 加盟国は、EU 基本権憲章⁽¹⁵⁾に基づき、関係者が、効果的な救済を受ける権利、公正な裁判を受ける権利及び無罪を推定される権利並びに聴聞される権利及び自身に関する文書にアクセスする権利を含む抗弁権を、十分に享受するようにしなければならない。
2. 所轄官庁は、国内法に基づき、通報又は公開によって引き起こされた調査が進行中である限り、関係者の身元が保護されるようにしなければならない。
3. 通報者の身元の保護に関する第 12 条、第 17 条及び第 18 条の規定は、関係者の身元の保護にも適用される。

第 23 条 罰則

1. 加盟国は、次に掲げる事項を行う自然人又は法人に適用される、効果的で、比例的で、かつ抑止力のある罰則を規定しなければならない。
 - (a) 通報の妨害又は妨害の試み
 - (b) 第 4 条にいう者に対する報復
 - (c) 第 4 条にいう者に対する濫用的訴訟⁽¹⁶⁾
 - (d) 第 16 条にいう、通報者の身元の守秘義務維持に対する違反
2. 加盟国は、通報者が故意に虚偽の情報を通報し、又は公開したことが立証された場合に通報者に適用される、効果的で、比例的で、かつ抑止力のある罰則を規定しなければならない。加盟国は、国内法に基づき、そのような通報又は公開から生じた損害を補償するための措置も規定しなければならない。

第 24 条 権利及び救済の非放棄

加盟国は、この指令の下で規定される権利及び救済が、紛争前の仲裁合意を含め、雇用に関するいかなる合意、方針、形態又は条件によっても放棄し、又は制限されないようにしなければならない。

第 7 章 末尾規定

第 25 条 より有利な取扱い及び後退禁止

1. 加盟国は、第 22 条及び第 23 条第 2 項に影響を及ぼすことなく、この指令に定める規定よりも通報者の権利に有利な規定を導入し、又は保持することができる。
2. この指令の実施は、いかなる状況下においても、この指令が対象とする分野において加盟国が既に提供している保護の水準を低下させるための根拠とされてはならない。

know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure, OJ L 157, 2016.6.15, p.1. <<http://data.europa.eu/eli/dir/2016/943/oj>> (営業秘密保護指令)

(15) EU 基本権憲章 (Charter of Fundamental Rights of the European Union) は、EU における基本的人権の保護について定め、尊厳・自由・平等・連帯・市民の権利・司法・一般規定の全 7 章 54 か条で構成される。2000 年の採択当時は政治的宣言であり、法的拘束力は有しなかったが、2009 年のリスボン条約の発効に伴い、EU の基本条約と同等の法的拘束力が付与された。庄司克宏『新 EU 法 基礎編』岩波書店, 2013, pp.200-201, 330-331.

(16) 十分な根拠なく、相手方を困惑させる目的のみで提起される訴訟。田中英夫ほか編『英米法辞典』東京大学出版会, 2017, p.895.

第26条 [国内規定への] 置換及び移行期間

1. 加盟国は、2021年12月17日までにこの指令を遵守するために必要な法律、規則及び行政規定を施行しなければならない。
2. 第1項の例外として、労働者数が50人から249人までの民間部門の法人については、加盟国は、第8条第3項の下での内部通報経路を確立する義務を遵守するために必要な法律、規制及び行政規定を、2023年12月17日までに施行しなければならない。
3. 加盟国が第1項及び第2項にいう規定を採択する場合には、それらの規定はこの指令に言及しなければならない、又は官報掲載の際にそのような言及を添付しなければならない。加盟国は、当該言及の方法を決定しなければならない。加盟国は直ちに当該規定の本文を委員会に伝達しなければならない。

第27条 報告、評価及び見直し

1. 加盟国は、この指令の実施及び適用に関する全ての関連情報を委員会に提供しなければならない。提供された情報に基づき、委員会は、2023年12月17日までに、この指令の実施及び適用に関する報告書を欧州議会及び理事会に提出しなければならない。
2. 他のEUの法令行為 [legal acts] に定める報告義務に影響を及ぼすことなく、加盟国は、当該加盟国の中央レベルで入手可能な場合は、第3章にいう通報に関する次に掲げる統計を、望ましくは集計した形で、毎年、委員会に提出しなければならない。
 - (a) 所轄官庁が受領した通報件数
 - (b) そのような通報の結果として開始された調査及び手続の件数並びにその結果
 - (c) 推定される財政上の損害額並びに通報された違反に関連する調査及び手続の後に回収額が確認された場合は、当該金額
3. 委員会は2025年12月17日までに、第1項に基づき提出された報告書及び第2項に基づき提出された加盟国の統計を考慮して、この指令の [国内規定への] 置換のための国内法の影響を査定する報告書を欧州議会及び理事会に提出しなければならない。報告書は、この指令がどのように機能してきたかを評価し、かつ、追加措置 [() 必要な場合には、この指令の範囲の更なるEUの法令又は分野への拡大、特に労働者の安全衛生及び労働条件を保護するための労働環境改善の分野への拡大を視野に入れた修正を含む [。)] の必要性を検討したものでなければならない。

第1段落にいう評価に加えて、当該報告書は、加盟国がこの指令の範囲内に含まれる違反に関する通報のフォローアップの義務の一環として既存の協力メカニズムをどのように利用し、及びより一般的には、国境を越えた規模の違反の場合にどのように協力しているかを評価するものでなければならない。

4. 委員会は、第1項及び第3項にいう報告書を公開し、容易に入手可能にしなければならない。

第28条 施行

この指令は、EU官報における公布日の翌日から起算して20日目に施行される。

第29条 宛先

この指令は、加盟国を名宛人とする。

2019年10月23日、ストラスブールにて
欧州議会議長 D.M. サッソリ

EU 法違反を通報する者の保護に関する 2019 年 10 月 23 日の 欧州議会及び理事会指令 (EU) 2019/1937 (抄)

EU 理事会議長 T. トゥップライネン

附則 (略)

(はまの めぐみ)

