



Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

61. årgang

9. november 2018

Indhold

III *Forberedende retsakter*

REVISIONSRET TEN

2018/C 405/01

Udtalelse nr. 4/2018 (*artikel 325, stk. 4, TEUF*) om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen ..... 1



## III

(Forberedende retsakter)

## REVISIONSRET TEN

## UDTALELSE Nr. 4/2018

(artikel 325, stk. 4, TEUF)

**om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter  
overtrædelser af EU-lovgivningen**

(2018/C 405/01)

REVISIONSRET TEN FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 325, stk. 4,

under henvisning til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen (COM(2018) 218 final),

under henvisning til Parlamentets og Rådets anmodninger af 29. maj 2018 om en udtalelse om dette forslag —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

**GENERELLE BEMÆRKNINGER**

1. Efter en række højtprofilerede whistleblowersager og adskillige initiativer i medlemsstaterne <sup>(1)</sup> og på internationalt plan <sup>(2)</sup> fremsatte Kommissionen den 23. april 2018 et forslag til et direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen («forslaget»). Direktivet var ledsaget af en meddelelse om øget whistleblowerbeskyttelse på EU-plan <sup>(3)</sup>.

2. Vi bemærker, at medlemsstaterne på nuværende tidspunkt har en bred vifte af tiltag til whistleblowing <sup>(4)</sup>. Vi bemærker endvidere, at den gældende EU-ret har en uensartet tilgang til indberetning af overtrædelser. Et samlet, veludformet og brugervenligt direktiv kan være et effektivt værktøj til at sikre, at personer afskrækkes fra at overtræde EU-retten, og at overtrædelser, når de faktisk forekommer, ikke forbliver ustraffede. I det omfang at overtrædelserne kan påvirke EU's finansielle interesser, kan det bidrage til beskyttelsen af EU's budget, forsvarlig økonomisk forvaltning og ansvarlighed at forhindre dem gennem rettidig og effektiv indberetning.

3. Vi glæder os meget over forslaget, da vi mener, at indførelsen eller udvidelsen af whistleblowersystemer i alle medlemsstater, som det er tanken i forslaget, vil hjælpe til at forbedre forvaltningen af EU's politikker nedefra via borgeres og ansattes indsats, som et supplement til håndhævelse oppefra, såsom foranstaltninger til Kommissionens

<sup>(1)</sup> Jf. Kommissionens analyse af medlemsstaternes retlige rammer: »Annex 6«: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11\\_annexes.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf).

<sup>(2)</sup> Jf. bl.a.: Europarådet, *Strafferetskonvention om korruption*, European Treaty series no. 173, Strasbourg, 27.1.1999; Europarådet, *Protection of whistleblowers*, rekommandation CM/Rec(2014)7 og begrundelse; FN's Generalforsamlings resolution 58/04 af 31. oktober 2003: *FN's konvention mod korruption*; G-20's handlingsplan til bekæmpelse af korruption om beskyttelse af whistleblowere: *Study on whistle blower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation* (2011).

<sup>(3)</sup> COM(2018) 214 final.

<sup>(4)</sup> Jf. Kommissionens analyse af medlemsstaternes retlige rammer: »Annex 6«: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11\\_annexes.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf).

indledning af traktatbrudssager mod medlemsstater i henhold til artikel 258 i TEUF <sup>(1)</sup>. I denne henseende kan direktivet øge borgernes bevidsthed om deres juridiske rettigheder og det faktum, at de kan spille en afgørende rolle ved at anvende EU-retten. Når en specifik overtrædelse fremhæver et mere systemisk problem, kan indberetningen af den hjælpe Kommissionen med at opbygge en sag mod en medlemsstat.

4. Whistleblowing har endvidere potentialet til at skabe besparelser for EU-budgettet gennem inddrivelse af uberettiget udbetalte beløb, når en indberettet overtrædelse vedrører EU's finansielle interesser. På længere sigt vil whistleblowing, når den gør opmærksom på smuthuller og mangler i den finansielle forvaltning af EU-programmer, sætte EU-lovgiveren i stand til at gennemføre de nødvendige ændringer af reglerne som følge af et forslag fra Kommissionen.

5. Som Unionens eksterne revisor vil vi ikke komme til at spille en direkte rolle i det indberetningssystem, som forslaget lægger op til. I udøvelsen af vores mandat i artikel 287 i TEUF indleder vi ikke automatisk revisioner eller undersøgelser på basis af oplysninger fra tredjeparter. Når vi planlægger vores revisionsarbejde, overvejer vi imidlertid nøje alle relevante oplysninger indberettet via eksterne kanaler. Når en whistleblower gør en af vores revisorer opmærksom på manglende overholdelse, kan alle fortrolige oplysninger indgå i revisionsarbejdet <sup>(2)</sup>. Rapporter som er et resultat af whistleblowing kan være nyttig information for vores fremtidige prioriteter <sup>(3)</sup>.

6. Vi bemærker, at forslaget ikke dækker whistleblowing fra EU-personale vedrørende aktiviteter hos EU's institutioner, kontorer og organer, som på nuværende tidspunkt er omfattet af personalevedtægten <sup>(4)</sup>.

#### KOMMISSIONENS FORBEREDENDE ARBEJDE

7. Vi noterer os, at Kommissionen udførte et betydeligt forberedende arbejde i løbet af 2017. Den afholdt en 12-ugers offentlig høring, som resulterede i 5 707 svar, samt tre onlinehøringer rettet mod interessenter, to workshops med eksperter fra medlemsstaterne og en workshop med akademiske eksperter og fortalende eksperter. Den bestilte også en ekstern undersøgelse og gennemførte en konsekvensanalyse <sup>(5)</sup>. Efter en første negativ udtalelse blev konsekvensanalysen godkendt af Udvalget for Forskriftskontrol <sup>(6)</sup>.

8. Kommissionen vurderer i sin konsekvensanalyse den aktuelle risiko i EU, som skyldes svig og korruption, til 179-256 milliarder euro om året <sup>(7)</sup>. Den beregner, at forslaget vil give 40 % af EU's arbejdsstyrke ret til whistleblowerbeskyttelse og forbedre beskyttelsesniveauet for næsten 20 %. Endelig skønner den, at forslaget vil koste den offentlige og den private sektor et beløb på i alt 747,8 millioner euro i engangsomkostninger og 1 336,6 millioner euro i årlige drifts-omkostninger.

#### SÆRLIGE BEMÆRKNINGER

*Dette afsnit omfatter kun de artikler i forslaget, som vi har specifikke bemærkninger til.*

#### Artikel 1 — Materiel anvendelsesområde

9. Forslaget har til formål at beskytte personer, der indberetter overtrædelser inddelt i fire kategorier:

— overtrædelser, der er omfattet EU-retsakterne på et begrænset antal områder <sup>(8)</sup>. De pågældende retsakter er opført i et bilag, hvoraf den anden del indeholder retsakter, som allerede omfatter særlige bestemmelser om indberetning af overtrædelser. Betragtning 19 og 82 gør det muligt at overveje at ændre (f.eks. udvide) bilaget, hver gang whistleblowerbeskyttelse er relevant for en ny EU-retsakt

<sup>(1)</sup> Angående dette spørgsmål, jf. vores horisontale analyse, offentliggjort den 3. september 2018. »EU-rettens gennemførelse i praksis: Europa-Kommissionens tilsynsansvar i henhold til artikel 17, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union«.

<sup>(2)</sup> International standard om revision (ISA) 250 (ajourført). Overvejelser vedrørende love og øvrig regulering ved revision af regnskaber, A17. Ifølge denne standard kan revisoren blive opmærksom på oplysninger vedrørende et tilfælde af manglende overholdelse af love eller bestemmelser på anden måde end via udførelsen af de procedurer, som er fastsat i punkt 13-17 (f.eks. når en whistleblower gør revisoren opmærksom på manglende overholdelse).

<sup>(3)</sup> For det indeværende år, jf. vores arbejdsprogram for 2018.

<sup>(4)</sup> Artikel 22c i forordning nr. 31 (EØF), 11 (Euratom), om vedtægten for tjenestemænd og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Det europæiske økonomiske Fællesskab og Det europæiske Atomenergifællesskab, som senest ændret (EFT 45 af 14.6.1962, s. 1385). Jf. også Den Europæiske Ombudsmands undersøgelse af disse regler, som blev afsluttet den 27.2.2015 (sag nr. OI/1/2014/PMC).

<sup>(5)</sup> SWD(2018) 116.

<sup>(6)</sup> SEC(2018) 198.

<sup>(7)</sup> SWD(2018) 116, side 46.

<sup>(8)</sup> Offentlige indkøb, finansielle tjenesteydelser, forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, produktsikkerhed, transportsikkerhed, miljøbeskyttelse, nuklear sikkerhed, fødevarer- og fodersikkerhed, dyresundhed og -velfærd, folkesundhed, forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger og sikkerheden i net- og informationssystemer.

- overtrædelser af konkurrencereglerne
- overtrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, som defineret i artikel 325 i TEUF (om bekæmpelse af svig), med særlig henvisning til BFI-direktivet <sup>(1)</sup> og OLAF-forordningen <sup>(2)</sup>
- overtrædelser relateret til det indre marked for så vidt angår handlinger, der er i strid med de selskabsskatteretlige regler eller arrangementer, hvis formål er at opnå en skattefordel, som virker mod formålet og hensigten med de relevante selskabsskatteretlige regler.

10. Eftersom mange EU-retsakter allerede indeholder elementer af procedurer for whistleblowing, fastsætter forslaget, at sektorspecifikke regler (f.eks. reglerne i direktivet om markedsmissbrug <sup>(3)</sup>) vil have forrang. Forslaget vil imidlertid gælde for alle forhold, der ikke er reguleret af en sektorspecifik retsakt.

#### Vores analyse

11. Vi glæder os over Kommissionens hensigt om at sikre, at direktivet dækker mange af EU's aktivitetsområder. Dette afspejler Europarådets rekommandation om at indføre en omfattende og sammenhængende normativ ramme <sup>(4)</sup>.

12. Selv om vi fuldt ud anerkender behovet for at respektere fordelingen af kompetencer mellem Unionen og dens medlemsstater og anerkender direktivets iboende begrænsninger som juridisk instrument, er vi dog bekymrede over kompleksiteten af det materielle anvendelsesområde og de konsekvenser, som dette kan have i praksis for den effektive beskyttelse af whistleblowere. Kommissionen opfordrer i sin ledsagende meddelelse specifikt medlemsstaterne til at »overveje at udvide« direktivets anvendelsesområde til »andre områder« og til »at sikre en samlet og sammenhængende ramme i medlemsstaterne <sup>(5)</sup>«. Hvis der ikke foreligger en sådan frivillig udvidelse af anvendelsesområdet i den nationale lovgivning, kan slutbrugere være nødt til at foretage komplekse vurderinger, som kræver en ekspertviden, de måske ikke altid har. Potentielle whistleblowere vil være nødt til at være bevidst om, hvorvidt den overtrædelse, de har til hensigt at indberette, vedrører en retsakt opført i bilaget (eventuelt ændret og konsolideret i mellemtiden), hvis de vil opnå den beskyttelse, som direktivet og den nationale gennemførelseslovgivning tilbyder. Denne kompleksitet kan mindske retssikkerheden for potentielle whistleblowere og dermed afskrække dem fra at indberette overtrædelser af EU-retten.

13. Efter vores mening afhjælpes anvendelsesrådets kompleksitet til dels af forslagets forskellige bestemmelser om at bistå potentielle whistleblowere med klare og lettilgængelige oplysninger, rådgivning og bistand <sup>(6)</sup> og af den omstændighed, at det vil være tilstrækkeligt at have rimelige grunde til at antage, at en indberetning falder ind under direktivets anvendelsesområde <sup>(7)</sup>.

14. Vi bifalder Kommissionens hensigt om at dække alle overtrædelser, der skader EU's finansielle interesser, som defineret i artikel 325 i TEUF, der betragtes som et »centralt område, hvor EU-retten skal styrkes« <sup>(8)</sup>. BFI-direktivet definerer »Unionens finansielle interesser« som »alle indtægter, udgifter og aktiver, som er opført på, opnået gennem eller tilfalder: i) Unionens budget, ii) budgetterne for Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer oprettet i henhold til traktaterne eller budgetter, som direkte eller indirekte forvaltes eller overvåges af dem« <sup>(9)</sup>. Dette vil f.eks. omfatte alle EU-midler, moms og told, men vil udelukke instrumenter, som ikke er oprettet under EU-retten og ikke fører til EU-indtægter eller -udgifter, såsom den europæiske stabilitetsmekanisme.

## Artikel 2 — Personelt anvendelsesområde

15. Forslaget omfatter indberettende personer i den offentlige og den private sektor, som opnår oplysninger om overtrædelser i en arbejdsrelateret kontekst, herunder frivillige, ulønnede praktikanter og personer, der er ved at blive ansat.

<sup>(1)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 af 5. juli 2017 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (EUT L 198 af 28.7.2017, s. 29).

<sup>(2)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (EUT L 248 af 18.9.2013, s. 1).

<sup>(3)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/57/EU af 16. april 2014 om strafferetlige sanktioner for markedsmissbrug (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 179).

<sup>(4)</sup> CM/Rec(2014)7, paragraf 7.

<sup>(5)</sup> COM(2018) 214 final, side 12.

<sup>(6)</sup> Artikel 5, stk. 1, litra e), for juridiske enheder i den private og offentlige sektor, artikel 10 for kompetente myndigheder og artikel 15, stk. 2 og stk. 3, for medlemsstater.

<sup>(7)</sup> Artikel 13, stk. 1.

<sup>(8)</sup> Betragtning 16.

<sup>(9)</sup> Artikel 2, stk. 1, litra a), i direktiv (EU) 2017/1371.

*Vores analyse*

16. Vi glæder os over rækkevidden af denne bestemmelse, navnlig at den tager hensyn til overtrædelser, der skader EU's finansielle interesser i komplekse projekter, som involverer en lang række aktører (kontrahtenter, underleverandører, konsulenter, frivillige osv.), der alle er potentielle whistleblowere.

**Artikel 4 — Forpligtelsen til at fastlægge interne kanaler og procedurer for indberetning og opfølgning på indberetning**

17. Forslaget vil kræve, at medlemsstaterne sørger for, at juridiske enheder i den private og offentlige sektor fastlægger interne kanaler og procedurer for whistleblowing. Anvendelsen af sådanne interne kanaler skal være åben for ansatte og kan være åben for yderligere kategorier, som f.eks. aktionærer, kontrahtenter og praktikanter.

18. Private retlige enheder med under 50 ansatte eller med en samlet årlig omsætning eller årlig balance på under 10 millioner euro vil være udelukket, med undtagelse af enheder, som opererer i visse følsomme områder.

19. Offentlige retlige enheder defineres som statslige og regionale forvaltninger, kommuner med mere end 10 000 indbyggere og andre offentligretlige enheder.

*Vores analyse*

20. Vi forstår Kommissionens ønske om at fritage private og offentlige enheder fra forpligtelsen til at fastlægge interne indberetningskanaler, der, som Kommissionen anfører det i sin konsekvensanalyse, har finansielle og administrative omkostninger. Det er også klart, at denne fritagelse ikke vil forhindre whistleblowere i at anvende eksterne kanaler.

21. Vi mener imidlertid, at fritagelsen af visse kommuner fra forpligtelsen til at fastlægge interne indberetningskanaler i væsentlig grad kan reducere den beskyttelse, som tilbydes whistleblowere, idet den gennemsnitlige størrelse af kommuner i EU er 5 887 indbyggere, med store forskelle mellem medlemsstaterne <sup>(1)</sup>. Vi forstår, at den foreslåede tærskel allerede anvendes i en række medlemsstater (Belgien, Frankrig og Spanien) til at definere mindre kommuner. Ikke desto mindre er vi af den opfattelse, at Kommissionen bør angive sine begrundelse for tærsklen over for Parlamentet og Rådet og forklare, i hvilket omfang den afspejler de grænser for ansatte og omsætning, som kan anvendes til at fritage enheder i den private sektor.

**Artikel 5 — Procedurer for intern indberetning og opfølgning på indberetninger**

22. Forslaget indeholder detaljer om procedurerne for intern indberetning, navnlig oprettelsen af fortrolige kanaler og udpegelsen af en person eller afdeling, der er ansvarlig for omhyggeligt at følge op på indberetninger fra whistleblowere, og fastsætter en rimelig tidsramme, der ikke overstiger tre måneder, for at give feedback til whistleblowere.

*Vores analyse*

23. De detaljerede forpligtelser vedrørende intern indberetning omfatter formidlingen af »klare og let tilgængelige oplysninger« vedrørende procedurer og indberetning og hilses velkommen. Men efter vores mening dækker de ikke i tilstrækkelig grad bevidstgørelse eller uddannelse af personale. Vi insisterer på vigtigheden, både i den private og den offentlige sektor, af at fremme et positivt og tillidspræget miljø, hvor whistleblowing er en accepteret del af virksomhedskulturen <sup>(2)</sup>.

**Artikel 13 — Betingelser for beskyttelse af den indberettende person**

24. Denne artikel fastsætter betingelserne for, at indberettende personer kan ydes beskyttelse under dette direktiv. Uanset hvilken kanal, der anvendes (intern, ekstern eller offentlig), skal de have rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger var korrekte på tidspunktet for indberetningen, og at oplysningerne faldt ind under dette direktivs anvendelsesområde.

<sup>(1)</sup> OECD, *Subnational governments in OECD Countries: Key Data*, 2018 edition, side 5-6.

<sup>(2)</sup> Jf. Det Forenede Kongeriges overordnede revisionsorgan, *Making a whistleblowing policy work*, rapport HC 1152, session 2013-14, 18 marts 2014 og Chartered Institute of Internal Auditors, *Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing*, januar 2014.

25. En person, der indberetter *eksternt* (dvs. uden for sin virksomhed/sit kontor til en national kompetent myndighed), skal for at være berettiget til whistleblowerbeskyttelse:

- først have indberettet internt, men ingen passende foranstaltninger blev truffet inden for en »rimelig frist« (der ikke overstiger tre måneder), eller
- være ude af stand til at indberette internt eller ikke med rimelighed kunne forventes at have kendskab til, at der findes sådanne kanaler, eller
- være i en kategori, hvor intern indberetning ikke var obligatorisk (f.eks. kontrahenter, ulønnede praktikanter), eller
- ikke med rimelighed kunne forventes at anvende interne indberetningskanaler på grundlag af indholdet af indberetningen, eller
- have rimelig grund til at antage, at brugen af interne indberetningskanaler kunne være til skade for effektiviteten af den efterforskning, som en kompetent myndighed foretager, eller
- have ret til at indberette eksternt i henhold til de EU-retlige regler.

26. En person, der indberetter *offentligt*, skal for at være berettiget til whistleblowerbeskyttelse:

- først have indberettet internt og/eller eksternt i overensstemmelse med direktivet, eller
- ikke med rimelighed kunne forventes at anvende interne og/eller eksterne kanaler på grund af overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser eller på grund af sagens særlige omstændigheder, eller når der var risiko for uoprettelig skade.

#### Vores analyse

27. Vi er af den opfattelse, at den afgørende faktor bør være, om de oplysninger, der afsløres gennem whistleblowing, er i offentlighedens interesse. Medlemsstaterne bør derfor ikke kunne vedtage undtagelser for beskyttelse på baggrund af en whistleblowers subjektive hensigter eller særlige bevæggrunde.

28. Vi er af den opfattelse, at den generelle bestemmelse, der kræver forudgående anvendelse af interne kanaler, i princippet er forsvarlig og bidrager til en kultur, hvor whistleblowing accepteres. Vi må dog bemærke, at de bredt formulerede undtagelser fra denne regel vil kræve yderligere fortolkning (administrativ og juridisk) med henblik på at undgå at skabe usikkerhed for potentielle whistleblowere. Endvidere må det sikres, at det foreslåede kaskadesystem, som følger af akkumuleringen af tidsfrister, ikke skaber forhindringer for forebyggelsen af en overtrædelse, som kan modvirke direktivets formål.

29. Endelig noterer vi, selv om de to situationer ikke er direkte sammenlignelige i betragtning af EU's særlige institutionelle struktur, at den aktuelle tilgang i personalevedtægten til whistleblowing fra EU-personale adskiller sig fra de regler, som Kommissionen foreslår her. Ifølge personalevedtægten har EU-personale uden undtagelse ret til beskyttelse for whistleblowere ved at henvende sig *direkte* til OLAF uden først at have udtømt interne kanaler <sup>(1)</sup>.

30. For så vidt angår de undtagelser, som tillader omgåelse af interne indberetningskanaler, ville vi i artikel 13, stk. 2, have forventet at se en sådan mulighed for whistleblowere, som har rimelige grunde til at tro, at intern indberetning vil bringe deres personlige sikkerhed eller legitime interesser i fare.

31. Den Europæiske Revisionsret modtager regelmæssigt et antal spontane anmeldelser om formodet svig fra tredjepart (29 anmeldelser blev modtaget i 2017), herunder sager, der kan falde ind under forslaget personelle og materielle anvendelsesområde. Efter undersøgelse overlader vi alle relevante sager til OLAF <sup>(2)</sup>. Vi glæder os over, at forslaget <sup>(3)</sup> garanterer disse whistleblowere den samme beskyttelse, som hvis de indberettede til de kompetente myndigheder i deres medlemsstat.

32. Endelig mener vi, at personer, som har indberettet anonymt, ikke bør nægtes whistleblowerbeskyttelse, hvis deres identitet senere afsløres. Dette vil være i tråd med EU's tilskyndelse til anonym indberetning til OLAF, bl.a. inde fra en

<sup>(1)</sup> Artikel 22a.1. i personalevedtægten, som ændret.

<sup>(2)</sup> Den Europæiske Revisionsrets afgørelse nr. 43-2017 om samarbejde mellem Den Europæiske Revisionsret og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) vedrørende sager, hvor der er mistanke om svig, som Revisionsretten identificerer under sit revisionsarbejde eller får kendskab til gennem spontane anmeldelser fra tredjeparter.

<sup>(3)</sup> Artikel 13, stk. 3.

medlemsstat <sup>(1)</sup>, og med Kommissionens politik på det konkurrenceretlige område <sup>(2)</sup>. I forbindelse med vores arbejde med denne udtalelse bekræftede Kommissionen over for os, at beskyttelsen faktisk ville blive udvidet til anonyme whistleblowere, hvis identitet senere blev afsløret.

### Artikel 15 — Foranstaltninger til beskyttelse af indberettende personer mod repressalier

33. Forslaget forpligter medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger mod repressalier. Det indeholder en ikkeudtømmende liste med syv foranstaltninger:

- krav vedrørende oplysninger til offentligheden
- bistand fra kompetente myndigheder
- tilsidesættelse over for whistlebloweren af kontraktlig og ikkekontraktlig tavshedspligt (f.eks. fortrolighedsbestemmelser i en kontrakt)
- omvendt bevisbyrde i retssager vedrørende ulemper, som whistlebloweren har været udsat for (f.eks. skal arbejdsgiveren bevise, at afskedigelsen ikke var en konsekvens af indberetningen, men udelukkende var baseret på andre behørigt begrundede årsager)
- adgang til afhjælpende foranstaltninger, herunder foreløbige retsmidler
- fritagelse fra foranstaltninger, procedurer og retsmidler i direktivet om forretningshemmeligheder <sup>(3)</sup> og muligheden for at påberåbe sig indberetningen med henblik på at undgå en retssag
- retshjælp og retlig og finansiel bistand.

#### Vores analyse

34. Generelt er vi enige med Kommissionen og hilser forslaget til direktiv velkommen. Vi glæder os især over den omfattende liste over eksempler på foranstaltninger mod repressalier, som imidlertid ikke forhindrer arbejdsgivere i at træffe behørigt begrundede beskæftigelsesrelaterede beslutninger, også mod whistleblowere. Vi insisterer især på vigtigheden, både i den private og den offentlige sektor, af at fremme et positivt miljø, hvor whistleblowing er en accepteret del af virksomhedskulturen. Vi noterer os ligeledes, at spørgsmålet om tidsbegrænsninger ikke nævnes i direktivet, hvilket betyder, at medlemsstaterne ikke kan indføre eller bibeholde sådanne begrænsninger for whistleblowerbeskyttelse.

### Artikel 21 — Indberetning, evaluering og revision

35. Medlemsstaterne vil være forpligtet til at give Kommissionen alle relevante oplysninger vedrørende gennemførelsen og anvendelsen af dette direktiv. Derefter gør forslaget rede for en tilgang i to trin. Senest den 15. maj 2023, dvs. to år efter gennemførelsesperiodens afslutning den 15. maj 2021, skal Kommissionens forelægge Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen og anvendelsen af direktivet.

36. Medlemsstaterne vil også være forpligtet til årligt at videregive visse statistiske oplysninger til Kommissionen, »såfremt oplysningerne er tilgængelige på centralt plan i den berørte medlemsstat«. De pågældende statistikker vedrører antallet af indberetninger, der er blevet modtaget af de kompetente myndigheder, antallet af undersøgelser og straffesager, der er indledt som følge af sådanne indberetninger og deres endelige resultat samt det estimerede økonomiske tab og de inddrevne beløb. Kommissionen fremfører i sin begrundelse, at disse data derefter vil indgå i de aktuelle rapporter fra OLAF og kan suppleres af de årlige rapporter fra Den Europæiske Anklagemyndighed og EU's ombudsmand.

37. Senest den 15. maj 2027 skal Kommissionen under hensyntagen til disse statistikker aflægge en rapport til Parlamentet og Rådet med en vurdering af indvirkningen af den nationale lovgivning, hvorved dette direktiv gennemføres. Rapporten skal blandt andet vurdere behovet for ændringer med henblik på at udvide direktivets materielle anvendelsesområde.

<sup>(1)</sup> Forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, artikel 5 (Indledning af undersøgelser), stk. 1: »Generaldirektøren kan indlede en undersøgelse, når der er en tilstrækkeligt begrundet mistanke, som også kan være baseret på oplysninger fra en tredjepart eller på *anonyme* oplysninger, om, at der foreligger svig, korruption eller andre ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser.« (kursiv tilføjet).

<sup>(2)</sup> Kommissionens meddelelse om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager (EUT C 298 af 8.12.2006, s. 17).

<sup>(3)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/943 af 8. juni 2016 om beskyttelse af fortrolig knowhow og fortrolige forretningsoplysninger (forretningshemmeligheder) mod ulovlig erhvervelse, brug og videregivelse (EUT L 157 af 15.6.2016, s. 1).



*Vores analyse*

38. Vi er af den opfattelse, at det er muligt at forbedre gennemsigtheden og omfanget af de foreslåede indberetningskrav. Efter vores mening vil det forhold, at det vil være frivilligt for visse medlemsstater (dem, som ikke allerede har tilgængelige statistikker på centralt plan) at indsende statistikker, og at statistikkerne ikke opdeles efter politikområde, medføre, at denne bestemmelse bliver mindre effektiv. Det vil endvidere være nødvendigt at vente seks år fra gennemførelsesfristen og otte år fra direktivets ikrafttræden, før offentligheden får adgang til oplysninger i statistikkerne. Denne periode synes at være uforholdsmæssigt lang og i modstrid med medlemsstaternes forpligtelse, jf. artikel 21, stk. 2, til at give Kommissionen »alle relevante oplysninger« vedrørende gennemførelsen og anvendelsen af direktivet.

39. Vi noterer os, at den frivillige karakter af medlemsstaternes indberetning har et fortilfælde, nemlig i BIF-direktivet <sup>(1)</sup>. Vi er imidlertid ikke af den opfattelse, at denne konsekvens i sig selv berettiger, at sådanne svage indberetningsbestemmelser fastholdes. Selv om vi anerkender, at der kan være omkostninger forbundet med en bredere forpligtelse, henleder vi Parlamentets og Rådets opmærksomhed på, at tilgængeligheden af disse statistikker på et senere tidspunkt kan få afgørende betydning for målingen af den langt større finansielle og administrative investeringsperformance, som medlemsstaterne og offentlige og private enheder vil være nødt til at foretage i forbindelse med gennemførelsen af direktivet. Kommissionen var i sit forberedende arbejde i stand til at trække på erfaringerne fra forskellige jurisdiktioner i verden. Dette skyldtes til dels tilgængeligheden af data fra disse jurisdiktioner vedrørende gennemførelsen af deres whistleblowerordninger. Kommissionen kan om nødvendigt undersøge de forskellige muligheder for at yde EU-støtte med henblik på at bistå medlemsstaterne med dataindsamling.

40. Vi mener, at statistiske oplysninger om whistleblowing i medlemsstaterne skal være af den højest mulige kvalitet, og de bør især være tilgængelige efter land, retsakt og emneområde og bør omfatte de endelige resultater af civil- og strafferetlige sager. Vi mener ligesom Det Forenede Kongeriges overordnede revisionsorgan, at offentliggørelse af omfattende statistikker om undersøgelser af whistleblowing, herunder resultatet af dem, er et middel til at styrke de ansattes tillid til whistleblowerordningerne, idet de dermed kan se, at indberetningen tages alvorligt <sup>(2)</sup>.

Vedtaget af Afdeling V, der ledes af Lazaros S. LAZAROU, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 26. september 2018.

*På Revisionsrettens vegne*

Klaus-Heiner LEHNE

*Formand*

---

<sup>(1)</sup> Artikel 18, stk. 2, i direktiv (EU) 2017/1371.

<sup>(2)</sup> Det Forenede Kongeriges overordnede revisionsorgan, *Making a whistleblowing policy work*, HC 1152, session 2013-14, 18. marts 2014, punkt 4.18.





ISSN 1977-0871 (elektronisk udgave)  
ISSN 1725-2393 (papirudgave)



**Den Europæiske Unions Publikationskontor**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBOURG

**DA**