

III

(Förberedande akter)

REVISIONSRÄTTEN

YTTRANDE nr 4/2018

*(i enlighet med artikel 325.4 i EUF-fördraget)***över förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten**

(2018/C 405/01)

EUROPEISKA UNIONENS REVISIONSRÄTT HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 325.4,

med beaktande av förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (COM(2018) 218 final),

med beaktande av parlamentets och rådets begäran av den 29 maj 2018 om revisionsrättens yttrande över detta förslag, och

AV FÖLJANDE SKÄL:

ALLMÄNNA KOMMENTARER

1. Efter ett antal uppmärksammade fall av visselblåsning och flera initiativ i medlemsstaterna ⁽¹⁾ och internationellt ⁽²⁾ lade kommissionen den 23 april 2018 fram ett förslag till direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (nedan kallat *förslaget*). Direktivet åtföljdes av ett meddelande om förstärkt skydd av visselblåsare på EU-nivå ⁽³⁾.

2. Vi noterar att medlemsstaterna för närvarande hanterar visselblåsning på många olika sätt ⁽⁴⁾. Vi noterar också att unionens regelverk är ett lappverk när det gäller rapporteringen av överträdelser. Ett övergripande, välutformat och användarvänligt direktiv skulle kunna vara ett ändamålsenligt verktyg för att säkerställa att personer avskräcks från att bryta mot unionslagstiftningen och att överträdelser, oavsett var de sker, inte förblir ostraffade. I den mån överträdelser kan påverka EU:s ekonomiska intressen skulle förebyggandet av dem med hjälp av ändamålsenlig rapportering vid rätt tidpunkt kunna bidra till skyddet av EU:s budget, sund ekonomisk förvaltning och ansvarsskyldighet.

3. Vi välkomnar varmt förslaget eftersom vi anser att införande eller utvidgning av system för visselblåsare i alla medlemsstater, såsom förutses i förslaget, skulle förbättra förvaltningen av EU:s politik underifrån med hjälp av medborgares och anställdas insatser och komplettera efterlevnadsåtgärder uppifrån, såsom de överträdelseförfaranden

⁽¹⁾ Se kommissionens analys av medlemsstaternas lagstiftningsramar, finns här som "Annex 6": https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/11_annexes.pdf.

⁽²⁾ Se bland annat Europarådet, *Straffrättslig konvention om korruption*, European Treaty series nr 173, Strasbourg, 27.1.1999, Europarådet, *Protection of whistleblowers* (skydd av visselblåsare), rekommendation CM/Rec(2014)7 och motivering, FN:s generalförsamlings resolution 58/04, 31.10.2003: *FN:s konvention mot korruption*, G20:s handlingsplan för korruptionsbekämpning om skydd av visselblåsare: *Study on whistle blower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation* (studie om ramar för skydd av visselblåsare, kompendium med bästa praxis och vägledande lagstiftningsprinciper) (2011).

⁽³⁾ COM(2018) 214 final.

⁽⁴⁾ Se kommissionens analys av medlemsstaternas lagstiftningsramar, finns här som "Annex 6": https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/11_annexes.pdf.

som kommissionen inleder mot medlemsstater enligt artikel 258 i EUF-fördraget ⁽¹⁾. I det avseendet skulle direktivet kunna öka medborgarnas medvetenhet om sina juridiska rättigheter och det faktum att de kan spela en avgörande roll i tillämpningen av EU:s lagstiftning. När en specifik överträdelse belyser ett mer systematiskt problem skulle rapporteringen av det kunna hjälpa kommissionen att samla material för att kunna väcka talan mot en medlemsstat.

4. När en rapporterad överträdelse gäller EU:s ekonomiska intressen skulle visselblåsning också kunna leda till besparingar för EU:s budget genom att felaktigt utbetalade belopp återvinns. När visselblåsning riktar uppmärksamheten på kryphål och luckor i den ekonomiska förvaltningen av EU-program kan det på längre sikt leda till att unionslagstiftaren på förslag av kommissionen kan göra nödvändiga ändringar av reglerna.

5. Som unionens externa revisor skulle vi inte spela en direkt roll i det rapporteringssystem som föreslås. Vårt mandat i enlighet med artikel 287 i EUF-fördraget innebär inte att vi automatiskt inleder revisioner eller undersökningar på grundval av information från tredje parter. När vi planerar revisionsarbetet överväger vi dock noga all relevant information som rapporteras via externa kanaler. När en visselblåsare uppmärksammar någon av våra revisorer på bristande efterlevnad kan för oss okänd information komma att tas med i vårt granskningsarbete ⁽²⁾. Rapporter som upprättats som ett resultat av visselblåsning skulle också med fördel kunna ge underlag till våra framtida arbetsprioriteringar ⁽³⁾.

6. Vi noterar att visselblåsning av EU-personal om aktiviteter vid EU:s institutioner och organ inte omfattas av förslaget. Detta behandlas för närvarande i tjänsteföreskrifterna ⁽⁴⁾.

KOMMISSIONENS FÖRBEREDANDE ARBETE

7. Vi noterar att kommissionen utförde ett omfattande förberedande arbete under 2017. Den organiserade ett tolv veckor långt offentligt samråd, som resulterade i 5 707 svar, och tre riktade samråd online med berörda parter, två workshoppar med nationella experter och en workshop med akademiska experter och opinionsbildare. Den beställde även en extern studie och gjorde en konsekvensbedömning ⁽⁵⁾, som efter ett första negativt yttrande från nämnden för lagstiftningskontroll senare godkändes ⁽⁶⁾.

8. I konsekvensbedömningen uppskattar kommissionen att den risk i EU som beror på bedrägeri och korruption för närvarande uppgår till mellan 179 och 256 miljarder euro per år ⁽⁷⁾. Den beräknar att förslaget skulle ge 40 % av arbetskraften i EU rätt till skydd av visselblåsare och förbättra skyddet för närmare 20 %. Slutligen uppskattar den att förslaget skulle kosta den offentliga och den privata sektorn totalt 747,8 miljoner euro i engångskostnader och 1 336,6 miljoner euro i årliga driftskostnader.

SÄRSKILDA KOMMENTARER

I detta avsnitt behandlas endast de artiklar i förslaget där vi har specifika kommentarer.

Artikel 1 – Materiellt tillämpningsområde

9. Syftet med förslaget är att skydda personer som rapporterar överträdelser inom fyra huvudkategorier:

- Överträdelser som omfattas av unionsrättsakter på ett begränsat antal områden ⁽⁸⁾. De aktuella rättsakterna räknas upp i en bilaga, vars andra del innehåller rättsakter som redan har särskilda regler för rapportering av överträdelser. Enligt skälen 19 och 82 bör det övervägas om bilagan bör ändras (dvs. utvidgas) varje gång skydd av visselblåsare är relevant för en ny unionsrättsakt.

⁽¹⁾ Se vår översiktliga analys som offentliggjordes den 3 september 2018: *Genomförandet av EU-rätten i praktiken: Europeiska kommissionens tillsynsansvar enligt artikel 17.1 i fördraget om Europeiska unionen*.

⁽²⁾ Internationell revisionsstandard (ISA) 250 (ändrad), *Beaktande av lagar och andra författningar vid revision av finansiella rapporter*, A17. "The auditor may become aware of information concerning an instance of non-compliance with laws and regulations other than as a result of performing the procedures in paragraphs 13–17 (e.g. when the auditor is alerted to non-compliance by a whistle blower)" (revisorn kan få kännedom om information om ett fall av bristande efterlevnad av lagar och bestämmelser på annat sätt än genom att vidta de granskningsåtgärder som beskrivs i punkterna 13–17 (t.ex. när revisorn uppmärksammas på bristande efterlevnad av en visselblåsare)).

⁽³⁾ För innevarande år, se vårt arbetsprogram för 2018.

⁽⁴⁾ Artikel 22c i rådets förordning nr 31 (EEG), 11 (Euratom) om fastställandet av tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen, enligt den senaste ändringen (EGT 45, 14.6.1962, s. 1385). Se även Europeiska ombudsmannens utredning av dessa regler som avslutades den 27 februari 2015 (ärende OI/1/2014/PMC).

⁽⁵⁾ SWD(2018) 116.

⁽⁶⁾ SEC(2018) 198.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 116, s. 46.

⁽⁸⁾ Offentlig upphandling. Finansiella tjänster, förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism. Produktsäkerhet. Transport-säkerhet. Miljöskydd. Kärnsäkerhet. Livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande. Folkhälsa. Konsumentskydd. Skydd av privatlivet och personuppgifter samt säkerhet i nätverks- och informationssystem.

- Överträdelser av konkurrensregler.
- Överträdelser som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen i den mening som avses i artikel 325 i EUF-fördraget (om bekämpning av bedrägeri), med särskild hänvisning till PIF-direktivet ⁽¹⁾ och Olaf-förordningen ⁽²⁾.
- Överträdelser som rör den inre marknaden vad gäller handlingar som utgör överträdelser av reglerna om bolagsskatt eller system som syftar till att erhålla skattefördelar som motverkar målet eller syftet med tillämplig bolagsskattelagstiftning.

10. Eftersom många EU-rättsakter redan innehåller en del förfaranden som gäller visselblåsning anges i förslaget att sektorspecifika regler (t.ex. i marknadsmissbruksdirektivet ⁽³⁾) ska ha företräde. Förslaget ska dock tillämpas på alla frågor som inte regleras i sektorspecifika rättsakter.

Vår analys

11. Vi välkomnar kommissionens avsikt att se till att direktivet omfattar många av unionens verksamhetsområden. Det återspeglar Europarådets rekommendation om att införa ett heltäckande och konsekvent normativt regelverk ⁽⁴⁾.

12. Samtidigt som vi är fullt medvetna om att befogenhetsfördelningen mellan unionen och dess medlemsstater måste respekteras och noterar direktivets inneboende begränsningar som rättsligt instrument, är vi dock bekymrade över det materiella tillämpningsområdets komplexitet och hur den i praktiken skulle kunna påverka ändamålsenligheten i skyddet av visselblåsare. I det meddelande som åtföljer förslaget uppmanar specifikt kommissionen medlemsstaterna att "överväga att utvidga" direktivets tillämpningsområde till "andra områden" och att "säkerställa ett övergripande och sammanhängande regelverk på nationell nivå" ⁽⁵⁾. Utan en sådan frivillig utvidgning av tillämpningsområdet i den nationella lagstiftningen kan slutanvändare komma att behöva göra komplexa bedömningar som kräver expertkunskap som de kanske inte alltid besitter. En potentiell visselblåsare skulle behöva ta reda på om den överträdelse som han eller hon planerar att rapportera gäller en handling som nämns i bilagan (som under tiden kan ha ändrats och konsoliderats), vilket skulle ge rätt till det skydd som direktivet och den nationella lagen om införlivande erbjuder. Komplexiteten skulle kunna minska potentiella visselblåsares rättsliga säkerhet och därmed avskräcka dem från att rapportera om överträdelser av unionslagstiftning.

13. Vi anser att tillämpningsområdets komplexitet delvis mildras av förslagets olika bestämmelser om hjälp till potentiella visselblåsare i form av information, rådgivning och stöd som är tydlig och lättillgänglig ⁽⁶⁾, och av det faktum att det räcker att ha rimliga skäl att tro att en rapport omfattas av tillämpningsområdet ⁽⁷⁾.

14. Vi välkomnar kommissionens avsikt att täcka in alla överträdelser som påverkar EU:s ekonomiska intressen enligt definitionen i artikel 325 i EUF-fördraget, vilket ses som ett "centralt område där kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten behöver stärkas" ⁽⁸⁾. I PIF-direktivet definieras "unionens finansiella intressen" som "alla inkomster, utgifter och tillgångar som omfattas av, förvärvats genom eller ska betalas till i) unionens budget, ii) budgetarna för unionens institutioner, organ och byråer som upprättats i enlighet med fördragen eller budgetar som direkt eller indirekt förvaltas och övervakas av dem" ⁽⁹⁾. Detta skulle innefatta exempelvis alla EU-medel samt moms och tullavgifter men utesluta instrument som inte inrättats enligt unionslagstiftningen och inte leder till intäkter eller kostnader för EU, såsom Europeiska stabilitetsmekanismen.

Artikel 2 – Tillämpningsområde med avseende på personer

15. Förslaget omfattar rapporterade personer som arbetar i den privata eller offentliga sektorn och som förvärvat information om överträdelser i ett arbetsrelaterat sammanhang, inbegripet volontärer, oavlönade praktikanter och personer som håller på att rekryteras.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (EUT L 198, 28.7.2017, s. 29).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 (EUT L 248, 18.9.2013, s. 1).

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv nr 2014/57/EU av den 16 april 2014 om straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk (EUT L 173, 12.6.2014, s. 179).

⁽⁴⁾ CM/Rec(2014)7, punkt 7.

⁽⁵⁾ COM(2018) 214 slutlig, s. 12.

⁽⁶⁾ Artikel 5.1 e när det gäller rättsliga enheter i den privata och den offentliga sektorn, artikel 10 när det gäller behöriga myndigheter och artikel 15.2 och 15.3 när det gäller medlemsstater.

⁽⁷⁾ Artikel 13.1.

⁽⁸⁾ Skäl 16.

⁽⁹⁾ Artikel 2.1 a i direktiv (EU) 2017/1371.

Vår analys

16. Vi välkomnar bredden hos denna bestämmelse, i synnerhet det faktum att den tar hänsyn till överträdelser som påverkar EU:s ekonomiska intressen i komplexa projekt med många olika aktörer (leverantörer, underleverantörer, konsulter, volontärer etc.) som alla är potentiella visselblåsare.

Artikel 4 – Skyldighet att inrätta interna kanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning av rapporter

17. Enligt förslaget ska medlemsstaterna säkerställa att rättsliga enheter i den offentliga och privata sektorn inrättar interna kanaler och förfaranden för visselblåsning. Dessa interna kanaler ska kunna användas av anställda och skulle kunna öppnas för ytterligare kategorier, såsom aktieägare, leverantörer eller praktikanter.

18. Privata rättsliga enheter med färre än 50 anställda eller med en omsättning eller balansomslutning på mindre än 10 miljoner euro undantas, förutom enheter med verksamhet inom vissa känsliga områden.

19. Offentliga rättsliga enheter definieras som statliga och regionala förvaltningar, kommuner med mer än 10 000 invånare och andra enheter som lyder under offentlig rätt.

Vår analys

20. Vi förstår kommissionens önskan att undanta vissa privata och offentliga enheter från kravet på att inrätta interna kanaler för rapportering, vilket, som kommissionen påpekar i sin konsekvensbedömning, har en finansiell och administrativ kostnad. Det står också klart att detta undantag inte skulle hindra visselblåsare från att använda externa kanaler.

21. Vi anser emellertid att det faktum att vissa kommuner undantas från kravet på inrättande av interna kanaler väsentligt kan minska skyddet för visselblåsare eftersom kommunerna i EU i genomsnitt har 5 887 invånare, med stora variationer mellan medlemsstater ⁽¹⁾. Vi är medvetna om att den föreslagna gränsen för att definiera mindre kommuner redan tillämpas i ett antal medlemsstater (Belgien, Frankrike och Spanien). Vi anser trots det att kommissionen bör redovisa sina skäl för gränsen till Europaparlamentet och rådet, och förklara i vilken utsträckning den speglar de begränsningar för antal anställda och omsättning som ska användas för att undanta enheter i den privata sektorn.

Artikel 5 – Förfaranden för intern rapportering och uppföljning av rapporter

22. I förslaget beskrivs detaljerat förfarandena för intern rapportering, i synnerhet inrättande av konfidentiella kanaler och utnämning av en person eller avdelning som ansvarar för att omsorgsfullt följa upp rapporter om visselblåsning, och anges en rimlig tidsfrist – som inte överstiger tre månader – för att lämna återkoppling till visselblåsare.

Vår analys

23. De detaljerade skyldigheterna i fråga om intern rapportering inbegriper även tillhandahållandet av "tydlig och lättillgänglig information" om förfaranden och rapportering, vilket är välkommet. Vi anser dock att de inte tillräckligt beaktar kunskapshöjande åtgärder och utbildning av personalen. Vi vill understryka vikten av att en positiv och förtroendefull atmosfär främjas, inom både offentlig och privat sektor, där visselblåsning är en accepterad del av företagskulturen ⁽²⁾.

Artikel 13 – Villkor för att omfattas av skydd för rapporterande personer

24. I artikeln anges villkoren för att rapporterande personer ska omfattas av skydd enligt direktivet. Oavsett vilken kanal som användes (intern, extern eller till allmänheten) måste personen ha rimliga skäl att tro att den information som rapporterades var riktig vid tiden för rapporteringen och att informationen omfattades av tillämpningsområdet för direktivet.

⁽¹⁾ OECD, *Subnational governments in OECD Countries: Key Data, 2018 edition* (lokala och regionala myndigheter i OECD-länder, nyckeldata), 2018 års upplaga, s. 5–6.

⁽²⁾ Se Förenade kungarikets revisionsorgan, *Making a whistleblowing policy work* (en fungerande visselblåsningspolitik), rapport HC 1152, session 2013–2014, 18.3.2014 och Chartered Institute of Internal Auditors, *Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing* (visselblåsning och företagsstyrning, internrevisionens roll), januari 2014.

25. För att omfattas av skyddet av visselblåsare när rapporteringen görs *externt* (dvs. utanför företaget/organet till en nationell behörig myndighet) måste ett av följande villkor vara uppfyllt:

- Personen rapporterade först internt men ingen lämplig åtgärd vidtogs inom den "rimliga tidsfristen" (inte över tre månader).
- Interna rapporteringskanaler fanns inte tillgängliga för personen eller personen kunde rimligen inte förväntas känna till att sådana kanaler fanns tillgängliga.
- Personen tillhör en kategori där det inte är obligatoriskt att använda interna rapporteringskanaler (t.ex. leverantörer eller oavlönade praktikanter).
- Personen kunde inte rimligen förväntas använda interna rapporteringskanaler på grund av "föremålet för rapporten".
- Personen har rimliga skäl att tro att intern rapportering skulle äventyra effektiviteten i en behörig myndighets utredningsåtgärd.
- Personen har rätt att rapportera externt med stöd av unionsrätten.

26. För att omfattas av skyddet av visselblåsare när rapporteringen görs *till allmänheten* måste ett av följande villkor vara uppfyllt:

- Personen måste först ha rapporterat internt och/eller externt i enlighet med direktivet.
- Personen kunde inte rimligen förväntas använda interna och/eller externa rapporteringskanaler på grund av överhängande eller uppenbar fara för allmänintresset eller på grund av omständigheterna i det enskilda fallet, eller om det förelåg en risk för oåterkallelig skada.

Vår analys

27. Vi anser att den avgörande faktorn ska vara allmänintresset hos den information som avslöjas genom visselblåsning. Medlemsstater ska därför inte kunna föreskriva undantag från skydd baserat på en visselblåsares subjektiva avsikter eller särskilda motiv.

28. Vi anser att den allmänna regel som anger att interna kanaler först ska användas i princip är sund och bidrar till en kultur där visselblåsning accepteras. Vi noterar dock att de brett formulerade undantagen till denna regel kommer att kräva ytterligare tolkning (administrativ och juridisk) för att inte skapa osäkerhet för potentiella visselblåsare. Vidare måste man noga se till att den föreslagna hierarkin, som följer av ackumuleringen av tidsfrister, inte hindrar förebyggandet av en överträdelse, vilket skulle motverka direktivets syfte.

29. Slutligen noterar vi att den aktuella synen i tjänsteföreskrifterna på visselblåsning av EU-personal skiljer sig från de regler som kommissionen föreslår här. EU:s institutionella struktur gör dock att de två situationerna inte är direkt jämförbara. Enligt tjänsteföreskrifterna har EU-personal, utan undantag, rätt till skydd för visselblåsare genom att vända sig *direkt* till Olaf utan att först ha uttömt interna kanaler ⁽¹⁾.

30. När det gäller undantag som gör det möjligt att kringgå interna rapporteringskanaler hade vi förväntat oss att i artikel 13.2 se en sådan möjlighet för visselblåsare som har rimliga skäl att anta att intern rapportering skulle innebära en risk för deras personliga säkerhet eller berättigade intressen.

31. Europeiska revisionsrätten tar regelbundet emot ett antal spontana anmälningar om misstänkt bedrägeri från tredje parter (29 sådana anmälningar togs emot 2017), däribland ärenden som skulle kunna omfattas av förslagens materiella tillämpningsområde eller tillämpningsområde med avseende på personer. Efter granskning överlämnar vi alla relevanta ärenden till Olaf ⁽²⁾. Vi välkomnar det faktum att förslaget ⁽³⁾ innebär att dessa visselblåsare garanteras samma skydd som om de hade rapporterat till de behöriga myndigheterna i sin medlemsstat.

32. Avslutningsvis anser vi att personer som har rapporterat anonymt inte ska nekas skydd för visselblåsare om deras identitet senare avslöjas. Detta skulle överensstämma med unionens uppmuntran av anonym rapportering till Olaf bland

⁽¹⁾ Artikel 22a.1 i tjänsteföreskrifterna, i dess ändrade lydelse.

⁽²⁾ Europeiska revisionsrättens beslut 43–2017 om samarbete mellan Europeiska revisionsrätten och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) avseende misstänkta fall av oegentligheter som revisionsrätten identifierar under sitt granskningsarbete eller får kännedom om genom spontana anmälningar från tredje parter.

⁽³⁾ Artikel 13.3.

annat inifrån en medlemsstat ⁽¹⁾ och med kommissionens politik på konkurrensområdet ⁽²⁾. I samband med vårt arbete med yttrandet bekräftade kommissionen för oss att skyddet kommer att utvidgas till att omfatta anonyma visselblåsare vars identitet senare avslöjas.

Artikel 15 – Åtgärder för att skydda rapporterande personer mot repressalier

33. Enligt förslaget är medlemsstaterna skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder mot repressalier. Det innehåller en icke uttömmande förteckning över följande sju åtgärder:

- Krav på information till allmänheten.
- Bistånd från behöriga myndigheter.
- Icke-verkställbarhet gentemot visselblåsaren av avtalade eller icke avtalade utlämnanden (t.ex. en sekretessbestämmelse i ett avtal).
- Omvänd bevisbörda i rättsliga förfaranden som avser skada som lidits av visselblåsaren (t.ex. måste arbetsgivaren bevisa att uppsägning inte var en konsekvens av visselblåsning utan uteslutande grundades på vederbörligen motiverade skäl).
- Tillgång till rättsmedel, inbegripet interimistiska åtgärder.
- Undantag från åtgärder, förfaranden och rättsmedel i direktivet om företagshemligheter ⁽³⁾ och möjlighet att åberopa visselblåsningen för att slippa rättsliga förfaranden.
- Rättshjälp samt rättsligt och ekonomiskt bistånd.

Vår analys

34. Generellt sett är vi överens med kommissionen och välkomnar förslaget till ett direktiv. Vi välkomnar i synnerhet den omfattande förteckningen med exempel på åtgärder mot repressalier, som dock inte hindrar arbetsgivare från att fatta vederbörligen motiverade arbetsrelaterade beslut, också mot visselblåsare. Vi vill i synnerhet understryka vikten av att en positiv och förtroendefull atmosfär främjas, inom både offentlig och privat sektor, där visselblåsning är en accepterad del av företagskulturen. Vi noterar även att ingenting sägs om tidsbegränsningar i direktivet, vilket betyder att medlemsstater inte kan införa eller behålla sådana begränsningar för skydd av visselblåsare.

Artikel 21 – Rapportering, utvärdering och översyn

35. Medlemsstaterna skulle enligt förslaget vara skyldiga att tillhandahålla kommissionen all relevant information om genomförandet och tillämpningen av direktivet. Förslaget anger ett tillvägagångssätt i två steg. Senast den 15 maj 2023, det vill säga två år efter införlivandeperiodens slut den 15 maj 2021, ska kommissionen lägga fram en rapport om genomförandet och tillämpningen av direktivet för Europaparlamentet och rådet.

36. Medlemsstaterna är också skyldiga att årligen lägga fram viss statistik för kommissionen, "om sådan finns tillgänglig på central nivå i den berörda medlemsstaten". Den aktuella statistiken gäller antal rapporter som mottagits av de behöriga myndigheterna, antal utredningar och förfaranden som inletts till följd av sådana rapporter och deras slutresultat samt uppskattad ekonomiska skada och indrivna belopp. I sin motivering säger kommissionen att dessa uppgifter i sin tur kommer att bidra till de aktuella rapporterna från Olaf och skulle kunna kompletteras med de årliga rapporterna från Europeiska åklagarmyndigheten och Europeiska ombudsmannen.

37. Senast den 15 maj 2027 ska kommissionen, med beaktande av denna statistik, lägga fram ännu en rapport för Europaparlamentet och rådet med en bedömning av inverkan av den nationella lagstiftning som införlivar direktivet. Bland annat ska rapporten innehålla en utvärdering av behovet av ändringar i syfte att utvidga direktivets materiella tillämpningsområde.

⁽¹⁾ Artikel 5 (Inledande av utredningar) punkt 1 i förordning (EU, Euratom) nr 883/2013: "Generaldirektören får inleda en utredning när det föreligger skälig misstanke, som även kan vara grundad på information från tredje part eller *anonymt* lämnad information, om att det har förekommit bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen." (vår kursivering).

⁽²⁾ Kommissionens tillkännagivande om immunitet mot böter och nedsättning av böter i kartellärenden (EUT C 298, 8.12.2006, s. 17).

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/943 av den 8 juni 2016 om skydd mot att icke röjd know-how och företagsinformation (företagshemligheter) olagligen anskaffas, utnyttjas och röjs (EUT L 157, 15.6.2016, s. 1).

Vår analys

38. Vi bedömer att de föreslagna rapporteringskraven kan förbättras i fråga om insyn och omfattning. Enligt vår åsikt innebär det faktum att det skulle vara frivilligt att lämna in statistik för vissa medlemsstater (de som inte redan har statistik på central nivå) och att statistiken inte delas upp per politikområde att bestämmelsen blir mindre ändamålsenlig. Vidare skulle man behöva vänta sex år från det att tidsfristen för införlivande löper ut och åtta år från det att direktivet träder i kraft innan allmänheten får tillgång till information i statistiken. Perioden förefaller vara oproportionerligt lång och strida mot kravet i artikel 21.2 på att medlemsstaterna ska tillhandahålla kommissionen "all relevant information" om genomförandet och tillämpningen av direktivet.

39. Vi noterar att frivilligheten när det gäller medlemsstaternas rapportering redan har tillämpats i PIF-direktivet ⁽¹⁾. Vi anser emellertid att denna konsekvens inte i sig motiverar att så svaga rapporteringskrav återanvänds. Vi är medvetna om kostnadskonsekvenserna av ett bredare krav men vill ändå påpeka för Europaparlamentet och rådet att tillgången på sådan statistik i ett senare skede kan bli avgörande för att det ska gå att mäta resultatet av den mycket större ekonomiska och administrativa investering som medlemsstater och offentliga och privata enheter måste göra för att genomföra direktivet. För sitt förberedande arbete kunde kommissionen använda sig av erfarenheter från olika jurisdiktioner runt om i världen. Det berodde delvis på att de hade tillgång till data om genomförandet av sina arrangemang för visselblåsare. Om nödvändigt skulle kommissionen kunna undersöka olika möjligheter att ge EU-stöd för att hjälpa medlemsstaterna med datainsamling.

40. Vi anser att statistiken om visselblåsning i medlemsstaterna måste hålla högsta möjliga kvalitet, och särskilt att den ska vara tillgänglig per land, rättsakt och ämnesområde och innehålla det slutliga resultatet av civilmål och straffrättsliga ärenden. I likhet med Förenade kungarikets revisionsorgan anser vi att offentliggörandet av heltäckande statistik om utredningar på grund av visselblåsning, inklusive resultatet av dem, är ett sätt att höja de anställdas förtroende för arrangemangen kring visselblåsning eftersom de ser att rapporteringen tas på allvar ⁽²⁾.

Detta yttrande antogs av revisionsrättens avdelning V, med ledamoten Lazaros S. Lazarou som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 26 september 2018.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner LEHNE

Ordförande

⁽¹⁾ Artikel 18.2 i direktiv (EU) 2017/1371.

⁽²⁾ Förenade kungarikets revisionsorgan *Making a whistleblowing policy work* (en fungerande visselblåsningspolitik), rapport HC 1152, session 2013–2014, 18.3.2014, punkt 4.18.