

Bruxelles, den 23.4.2018
COM(2018) 218 final

2018/0106 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen

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

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Ulovlige handlinger og retsmisbrug kan forekomme i enhver organisation, uanset om de er private eller offentlige, store eller små. De kan antage mange former, som f.eks. bestikkelse eller svig, uregelmæssigheder eller forsømmelser. Og hvis der ikke skrives ind overfor disse, kan de i visse tilfælde medføre alvorlig skade på offentlighedens interesser. Personer, der arbejder for en organisation eller er i kontakt med en sådan i forbindelse med deres arbejdsrelaterede aktiviteter, er ofte de første til at få kendskab til sådanne hændelser, og er derfor i en privilegeret position i forhold til at underrette dem, der kan løse problemet.

Whistleblowere, dvs. personer, der indberetter (inden for den pågældende organisation eller til en ekstern myndighed) eller offentliggør (offentlige) oplysninger indhentet i forbindelse med forretningsrelaterede anliggender, bidrager til at forebygge skader og afsløre trusler mod eller forhold til skade for offentlighedens interesser, som ellers ville forblive skjult. De afskrækkes dog ofte fra at indberette sådanne forhold af frygt for repressalier. Af disse grunde anerkendes vigtigheden af at yde effektiv beskyttelse af whistleblowere for at beskytte almene interesser i stadig højere grad både på europæisk¹ og internationalt plan².

Manglende effektiv beskyttelse af whistleblowere giver anledning til yderligere betænkeligheder med hensyn til negativ indvirkning på ytringsfriheden og mediefriheden, som er forankret i artikel 11 Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter "chartret"). Under drøftelserne på det andet årlige kollokvium om grundlæggende rettigheder med fokus på "Mediepluralisme og demokrati", der var organiseret af Kommissionen i november 2016, blev det understreget, at beskyttelse af whistleblowere som kilder til information til journalister er afgørende for undersøgende journalistik, for at denne kan opfylde sin rolle som "vaghund".³

Manglende effektiv beskyttelse af whistleblowere kan også være til hinder for håndhævelsen af EU-retten. Sammen med andre midler til at indsamle beviser⁴ er whistleblowing et middel til at give nationale og EU-tilknyttede håndhævelsessystemer oplysninger, som kan føre til effektiv afsløring, efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med overtrædelser af EU-reglerne.

Den nugældende beskyttelse af whistleblowere i de forskellige EU-lande er fragmenteret⁵. Manglende beskyttelse af whistleblowere i en medlemsstat kan have en negativ indvirkning på EU's politikker i den pågældende medlemsstat, men kan også have afsmittende virkninger i andre medlemsstater. Beskyttelse af whistleblowere på EU-plan findes kun i særlige sektorer og da i forskelligt omfang⁶. Denne fragmentering og disse forskelle betyder, at

¹ Se Europarådets henstilling CM/Rec(2014)7 af 30. april 2014 om beskyttelse af whistleblowere; Resolution 2171 (2017) fra Europarådets Parlamentariske Forsamling af 27. juni 2017.

² Standarder for beskyttelse af whistleblowere er fastsat i internationale instrumenter og retningslinjer såsom FN-konventionen mod korruption fra 2004, som alle medlemsstater og EU er parter i; G20's handlingsplan for bekæmpelse af korruption; OECD-rapporten fra marts 2016: "Tilsagn om effektiv beskyttelse af whistleblowere".

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

⁴ Dette gælder f.eks. klageordninger og lovpligtig revision.

⁵ Yderligere oplysninger findes under "Nærhedsprincippet".

⁶ Yderligere oplysninger findes under overskriften "Overensstemmelse med eksisterende politiske bestemmelser".

whistleblowere i mange situationer ikke er tilstrækkeligt beskyttede mod repressalier. Hvor potentielle whistleblowere ikke føler, at det er sikkert at fremlægge de oplysninger, de besidder, betyder dette underindberetning og derfor "manglende muligheder" for at forebygge og afsløre overtrædelser af EU-retten, hvilket kan forårsage alvorlig skade på offentlighedens interesser.

Oplysninger om omfanget af underindberetning fra whistleblowere kan uddrages af undersøgelser som f.eks. Special Eurobarometer-undersøgelsen fra 2017 om korruption⁷: 81 % af europæerne giver udtryk for, at de ikke har indberettet korruption, som de har oplevet eller været vidne til. 85 % af respondenterne i den offentlige høring, som Kommissionen foretog i 2017, er af den opfattelse, at arbejdstagere sjældent eller meget sjældent indberetter bekymringer om trusler mod eller skade på samfundet på grund af frygt for retslige og finansielle konsekvenser⁸. I en undersøgelse udført for Kommissionen⁹ fra 2017, der viser en negativ indvirkning på den korrekte funktion af det indre marked, skønnes tabet af potentielle fordele på grund af manglende beskyttelse af whistleblowere inden for offentlige indkøb alene til at være i størrelsesordenen 5,8 til 9,6 mia. euro årligt for EU som helhed.

For at afhjælpe denne fragmentering af beskyttelsen i EU har EU's institutioner og mange interessenter efterlyst handling på EU-plan. Europa-Parlamentet har i sin beslutning af 24. oktober 2017 om "Legitime tiltag til beskyttelse af whistleblowere, der handler i almenhedens interesse" og i sin beslutning af 20. januar 2017 om whistleblowers rolle for beskyttelsen af EU's finansielle interesser¹⁰ opfordret Kommissionen til at fremlægge et horisontalt lovforslag for at sikre et højt niveau for beskyttelse af whistleblowere i EU, både i den offentlige og den private sektor samt i medlemsstaternes og EU's institutioner. Rådet opfordrede Kommissionen til at undersøge mulighederne for fremtidige tiltag på EU-plan i sine konklusioner om gennemsigtighed på skatteområdet af 11. oktober 2016¹¹. Civilsamfundsorganisationer og fagforeninger¹² har konsekvent opfordret til EU-dækkende lovgivning om beskyttelse af whistleblowere, der handler i offentlighedens interesse.

I sin meddelelse fra 2016 "EU-retten: Bedre resultater gennem bedre anvendelse"¹³ bemærkede Kommissionen, at håndhævelsen af EU-retten fortsat er en udfordring, og tilkendegav, at den havde til hensigt at lægge *"et stærkere fokus på håndhævelse for at tjene den almene interesse"*. Den viste navnlig, at *Ofte når der opstår problemer – ved f.eks. bilemissionstest, vandforurening, ulovlige deponeringsanlæg, transportsikkerhed – er det ikke manglen på EU-lovgivning, der er problemet, men snarere den omstændighed, at EU-retten ikke anvendes effektivt [...]*'.

7

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

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

9 Milieu (2017) om "Vurderingen af økonomiske fordele ved beskyttelse af whistleblowere i offentlige udbud" <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

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

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

12 Såsom Transparency International, Eurocadres, European Public Service Union og Det Europæiske Journalistforbund.

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

I overensstemmelse med dette tilsagn tager forslaget sigte på fuldt ud at udnytte potentialet i beskyttelse af whistleblowere med henblik på at styrke håndhævelsen. Det indeholder et afbalanceret sæt af fælles minimumsstandarder, der sikrer en solid beskyttelse mod repressalier over for whistleblowere, der indberetter overtrædelser inden for specifikke områder¹⁴, hvor:

I) der er behov for at styrke håndhævelsen.

II) underindberetning fra whistleblowere er en nøgelfaktor, der påvirker håndhævelsen. og

III) overtrædelser kan forårsage alvorlige skader på offentlighedens interesser.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

På en række politikområder og for en række instrumenter har EU-lovgiver allerede erkendt værdien af beskyttelse af whistleblowere som et håndhævelsesredskab. Regler, der mere eller mindre detaljeret omhandler indberetningskanaler og beskyttelse af personer, som indberetter brud på de pågældende regler, findes i forskellige instrumenter, f.eks. i relation til finansielle tjenesteydelser, transport, sikkerhed og miljøbeskyttelse.

Forslaget styrker den beskyttelse, der gælder efter i alle disse retsforskrifter: Det supplerer dem med yderligere regler og garantier, så de når op på et højt beskyttelsesniveau, men samtidig bevarer deres særlige karakteristika.

For at sikre at direktivets anvendelsesområde forbliver opdateret, vil Kommissionen være særlig opmærksom på eventuelle behov for at medtage bestemmelser om ændring af bilaget i fremtidig EU-lovgivning, hvor beskyttelsen af whistleblowere er relevant og kan bidrage til en mere effektiv håndhævelse. En mulig udvidelse af direktivets anvendelsesområde til at omfatte yderligere områder eller andre EU-retsakter vil også blive overvejet, når Kommissionen rapporterer om gennemførelsen af direktivet.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Sikringen af solid beskyttelse af whistleblowere som et middel til at styrke håndhævelsen af EU-retten på de områder, der er omfattet af forslaget, vil bidrage til Kommissionens nuværende prioriteter, i særdeleshed for at sikre et velfungerende indre marked, herunder at forbedre erhvervsklimaet, i højere grad sikre en retfærdig beskatning og fremme arbejdstagerrettigheder.

Indførelsen af robuste regler for beskyttelse af whistleblowere vil bidrage til at beskytte Unionens budget og sikre lige vilkår, der er nødvendige for, at det indre marked kan fungere ordentligt, og for at virksomheder kan operere under rimelige konkurrencevilkår. Reglerne vil bidrage til at forebygge og afsløre korruption, der fungerer som en hæmsko for den økonomiske vækst ved at skabe usikkerhed for erhvervslivet, ved at gøre processer langsommere og ved at pålægge virksomhederne ekstra omkostninger. Reglerne vil øge erhvervslivets gennemsigtighed og dermed bidrage til EU's strategi for bæredygtig finansiering¹⁵. Reglerne støtter endvidere Kommissionens tiltag med henblik på at sikre en mere fair, gennemsigtig og effektiv beskatning i EU, som anført i den meddelelse, som Kommissionen afgav som reaktion på skandalen i forbindelse med Panama-papirerne¹⁶. Reglerne supplerer navnlig de nylige initiativer, der tager sigte på at beskytte de nationale

¹⁴ Som anført i forslagets artikel 1 med de relevante retsakter, der også er opført i bilaget.

¹⁵ Som anført i sin handlingsplan for en grønnere og renere økonomi https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth_en.pdf

¹⁶ Meddelelse af 5. juli 2016 om yderligere foranstaltninger for at øge gennemsigtigheden på skatteområdet og bekæmpe skatteunddragelse og skatteundgåelse (COM(2016) 451).

budgetter til bekæmpelse af skadelige skattepraksisser¹⁷, samt den foreslåede styrkelse af bestemmelserne om hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.¹⁸

Øget beskyttelse af whistleblowere vil hæve det generelle niveau for beskyttelse af arbejdstagere i overensstemmelse med målene i den europæiske søjle om sociale rettigheder¹⁹ og navnlig princip 5 (om rimelige arbejdsvilkår) og 7b (om beskyttelse i tilfælde af opsigelser). At tilvejebringe et fælles højt beskyttelsesniveau til personer, der får kendskab til de oplysninger, som de indberetter via deres arbejdsrelaterede aktiviteter (uden hensyn til deres art), og som risikerer repressalier på deres arbejdsplads, vil beskytte arbejdstagernes rettigheder i ordets bredeste forstand. En sådan beskyttelse vil være af særlig relevans for dem, der er løst tilknyttet til arbejdsmarkedet, samt for dem i grænseoverskridende situationer.

Reglerne om beskyttelse af whistleblowere vil gælde parallelt med den eksisterende beskyttelse i anden EU-lovgivning: (i) om ligebehandling, der giver beskyttelse mod personforfølgelse som reaktion på en klage eller retsforfølgning med det formål at håndhæve overholdelsen af dette princip²⁰ og (ii) om beskyttelse mod chikane på arbejdspladsen²¹.

Dette direktiv berører ikke beskyttelsen af arbejdstagerne ved indberetning om overtrædelser af EU's beskæftigelses- og sociallovgivning. Beskyttelsen af whistleblowere på arbejdspladsen gælder parallelt med den beskyttelse, som arbejdstagerne og arbejdstagernes repræsentanter har efter EU's gældende lovgivning, når der rejses tvivl om arbejdsgivernes overholdelse af reglerne. Med hensyn til forskrifter vedrørende sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen bestemmes det i direktiv 89/391/EØF, at arbejdstagere eller deres repræsentanter ikke må stilles ringere, fordi de konsulterer eller gør arbejdsgiveren opmærksom på problemer vedrørende foranstaltninger til at reducere risici eller at fjerne farekilder. Arbejdstagerne og deres repræsentanter har ret til at gøre de kompetente nationale myndigheder opmærksomme på problemer, hvis de skønner, at arbejdsgiverens foranstaltninger og midler er utilstrækkelige til at sikre sikkerhed og sundhed²².

¹⁷ Direktiv 2011/16/EU af 15. februar 2011 om administrativt samarbejde på beskatningsområdet; Direktiv (EU) 2016/1164 af 12. juli 2016 om regler til bekæmpelse af metoder til skatteundgåelse, der direkte påvirker det indre markeds funktion; Forslag til Rådets direktiv om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag (COM/2016/0683 final — 2016/0336; Forslag til Rådets direktiv om et fælles selskabsskattegrundlag (COM/2016/0685 final — 2016/0337).

¹⁸ Forslag til direktiv om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/101/EF COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD).

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

²⁰ Direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning); Direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser; Direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv; Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

²¹ Direktiv 89/391/EF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet, EUT L 183 af 29.6.1989, s. 1. Uafhængige rammeaftaler indgået af arbejdsmarkedets parter på europæisk plan henholdsvis den 26. april 2007 om bekæmpelse af chikane og vold på arbejdspladsen og den 8. oktober 2004 om arbejdsrelateret stress.

²² Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet, EFT L 183 af 29.6.1989, s. 1 (artikel 11).

Kommissionen fremmer bedre håndhævelse og overholdelse af EU's eksisterende rammelovgivning på området for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen²³.

For så vidt angår EU's institutioner og organer nyder EU's personale godt af beskyttelse af whistleblowere efter reglerne i tjenestemandsvedtægten og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union. Med virkning fra 2004 blev vedtægten ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 723/2004²⁴ for bl.a. at indføre procedurer til indberetning af svig, korruption eller alvorlige uregelmæssigheder og yde beskyttelse til EU-ansatte, der indberetter overtrædelser, mod negative konsekvenser.

Arbejdsmarkedets parter har en vigtig og mangesidet rolle at spille ved gennemførelsen af reglerne for beskyttelse af whistleblowere. Uafhængige arbejdstagerrepræsentanter vil være af afgørende betydning for at fremme whistleblowing som en mekanisme til god forvaltningspraksis. Den sociale dialog kan sikre, at effektiv indberetning og beskyttelse er gennemført under hensyntagen til de faktiske forhold på Europas arbejdspladser og til behovene hos arbejdstagerne og virksomhederne. Arbejdstagerne og deres fagforeninger bør fuldt ud høres om planlagte interne procedurer for whistleblowere. Sådanne procedurer kan ligeledes forhandles inden for rammerne af kollektive overenskomster. Fagforeningerne kan desuden fungere som modtagere af whistleblowers indberetninger og afsløringer og har en vigtig funktion med hensyn til at yde rådgivning og støtte til (potentielle) whistleblowere.

Endelig vil forslaget bidrage til at styrke en effektiv gennemførelse af en række centrale EU-politikker, der har direkte indflydelse på gennemførelsen af det indre marked med hensyn til produktsikkerhed, transportsikkerhed, miljøbeskyttelse, nuklear sikkerhed, fødevare- og fodersikkerhed, dyresundhed og -velfærd, folkesundhed, forbrugerbeskyttelse, konkurrence, beskyttelse af privatlivets fred og personlige data og sikkerheden i net- og informationssystemer.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Forslaget er baseret på artikel 16, 33, 43, 50, 53(1), 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 og 325 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og artikel 31 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab ("Euratom-traktaten"). Disse artikler giver Kommissionen hjemmel til at styrke håndhævelsen af EU-retten:

- i) (I) ved at indføre nye bestemmelser om beskyttelse af whistleblowere, at styrke et velfungerende indre marked og at sørge for en korrekt gennemførelse af EU-politikker vedrørende produktsikkerhed, transportsikkerhed, miljøbeskyttelse, nuklear sikkerhed, fødevare- og fodersikkerhed, dyresundhed og -velfærd, folkesundhed, forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af privatlivets fred og personlige data og sikkerheden i net- og informationssystemer, konkurrence og EU's finansielle interesser;
- ii) at sikre konsekvent høje standarder for beskyttelse af whistleblowere i sektorspecifikke EU-retsakter, hvor der allerede findes relevante regler.

²³ Meddelelse fra Kommissionen om sikrere og sundere arbejde for alle — modernisering af EU's lovgivning og politik for sikkerhed og sundhed (COM(2017)12 final).

²⁴ Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 723/2004 af 22. marts 2004 om ændring af vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber (EUT L 124 af 27.4.2004, s. 1 (se artikel 22 a, b og c)).

- **Nærhedsprincippet**

Formålet med at styrke håndhævelsen af EU-retten gennem beskyttelse af whistleblowere kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes, ved at medlemsstaterne handler alene eller ukoordineret. Fragmenteringen af beskyttelsen på nationalt plan forventes at være ved. Dette betyder også, at ikke bare de negative virkninger af en sådan fragmentering for funktionen af EU's forskellige politikker i de enkelte medlemsstater, men også afsmittende virkninger i andre medlemsstater, vil være ved.

Overtrædelser af EU's regler om offentlige indkøb eller konkurrenceregler resulterer i konkurrenceforvridning på det indre marked, en stigning i omkostningerne for erhvervslivet og et mindre attraktivt miljø for investeringer. Aggressive skatteplanlægningsordninger giver anledning til unfair konkurrence og tab af skatteprovenu for medlemsstaterne og for EU's budget. Overtrædelser inden for produktsikkerhed, transportsikkerhed, miljøbeskyttelse, nuklear sikkerhed, fødevare- og fodersikkerhed, dyresundhed og -velfærd, folkesundhed, forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af privatlivets fred og personlige data og sikkerheden i net- og informationssystemer kan resultere i alvorlige risici, som rækker ud over de nationale grænser. Med hensyn til beskyttelsen af Unionens finansielle interesser fastlægger traktaten i artikel 310, stk. 6, og artikel 325, stk. 1 og 4, i TEUF behovet for EU-lovgivningsmæssige foranstaltninger med henblik på at fastsætte tilsvarende og afskrækkende foranstaltninger til beskyttelse mod ulovlige aktiviteter.

Det er derfor klart, at kun et lovgivningsmæssigt tiltag på EU-plan kan forbedre håndhævelsen af EU-retten ved at sikre minimumsstandards for harmonisering af bestemmelserne om beskyttelse af whistleblowere. Desuden kan kun en indsats på EU-plan sikre sammenhæng og tilpasse de eksisterende sektorspecifikke regler om beskyttelse af whistleblowere.

- **Proportionalitetsprincippet**

Nærværende forslag er forholdsmæssigt afpasset til målet om at styrke håndhævelsen af EU-lovgivningen og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det.

For det første fastsættes der fælles minimumsstandards for beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser, kun i områder, hvor: i) der er et behov for at forbedre håndhævelsen; II) underindberetning af whistleblowere er en nøgelfaktor, der påvirker fuldbyrdelsen og iii) alvorlige overtrædelser kan forårsage alvorlig skade på offentlighedens interesser.

Derfor fokuserer det på områder med en klar EU-dimension, og hvor virkningerne er stærkest.

For det andet fastsætter forslaget blot minimumsstandards for beskyttelse, hvilket giver medlemsstaterne mulighed for at indføre eller opretholde bestemmelser, der er mere gunstige for whistleblowers rettigheder.

For det tredje er gennemførelsesomkostningerne (dvs. til at udarbejde interne kanaler) for mellemstore virksomheder ubetydelige, mens fordelene i form af en forøgelse af virksomhedernes resultater og ved at mindske konkurrencefordrejningerne synes at være væsentlige. Særlige undtagelser på området for finansielle tjenesteydelser, små virksomheder og mikrovirksomheder er almindeligvis undtaget fra forpligtelsen til at fastlægge interne procedurer for indberetning og opfølgning på indberetninger. Gennemførelsesomkostningerne for medlemsstaterne er også blevet vurderet som begrænsede, da medlemsstaterne kan gennemføre den nye forpligtelse ved at bygge på eksisterende strukturer, der er indført på grundlag af det nuværende sektorspecifikke retsgrundlag.

- **Valg af retsakt**

I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet er direktivets karakter af en minimumsharmonisering det bedst egnede instrument til at udnytte potentialet af whistleblowing som en del af håndhævelsen af EU-lovgivningen.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER²⁵, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Høringer af interesserede parter**

Forslaget bygger på resultaterne af den omfattende høring, der blev foretaget af Kommissionen i 2017, i form af en 12-ugers åben offentlig høring, der er nævnt ovenfor, tre målrettede høringer, to workshops med eksperter fra medlemsstaterne og en workshop med akademiske eksperter og fortalende eksperter²⁶.

Kommissionen modtog 5707 svar ved den offentlige høring. Ud af disse var 97 % (5516) fra respondenter, der deltog som privatpersoner. De resterende 3 % kom fra personer, der handler på vegne af en organisation (191 svar²⁷). To tredjedele af alle respondenter (enkeltpersoner eller organisationer) kom fra Tyskland og Frankrig (henholdsvis 43 % og 23 %), svar fra Spanien tegnede sig for 7 % af de samlede svar, Italien og Belgien 5 % og Østrig 6 %. De resterende svar var fordelt på de øvrige medlemsstater.

Næsten alle respondenter (99,4 %) var enige i, at whistleblowere bør beskyttes, og 96 % udtrykte meget stærk opbakning til fastsættelse af retligt bindende minimumsstandarder for beskyttelse af whistleblowere i EU-retten. De fire områder, hvor der er behov for beskyttelse af whistleblowere i henhold til respondenterne, er: i) til bekæmpelse af svig og korruption (95 % af respondenterne); ii), kampen mod skatteunddragelse og skatteundgåelse (93 % af respondenterne); iii) beskyttelse af miljøet (93 % af respondenterne); og iv) beskyttelse af den offentlige sundhed og sikkerhed (92 % af respondenterne).

I workshopper tilrettelagt af Kommissionen og som svar på den offentlige høring fremførte nogle få medlemsstater, at et EU-lovgivningsinitiativ ville være nødt til at respektere nærhedsprincippet.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Der blev iværksat en ekstern undersøgelse²⁸ for at vurdere de kvantitative og kvalitative virkninger og fordele ved gennemførelsen af beskyttelse af whistleblowere i forskellige områder, der omfatter EU-retten og national ret. I dette studie blev der fremlagt analyser og beviser, der kunne indgå i definitionen af problemet og vurderingen af de forskellige muligheder, som Kommissionen har overvejet.

²⁵ Ikke relevant.

²⁶ Se bilag 2 i konsekvensanalysen for yderligere oplysninger.

²⁷ Mere end en fjerdedel (26 %) af de 191 deltagende organisationer var NGO'er, 22 % var erhvervsorganisationer; 19 % var fagforeninger; 13 % var virksomheder og 7 % var offentlige myndigheder.

²⁸ Se bilag 13 til konsekvensanalysen for rapporten om undersøgelsen. I bilag 14 findes der metoder, antagelser, kilder og kvalifikationer til konsekvensanalysen samt landeopdelte tal til vurderingen.

- **Konsekvensanalyse**

Der er foretaget en konsekvensanalyse af dette forslag. Udvalget for Forskriftskontrol ("Udvalget") kom først med en negativ udtalelse med detaljerede bemærkninger den 26. januar 2018. Den 5. marts afgav udvalget en positiv udtalelse²⁹ med et par bemærkninger om den reviderede udgave af konsekvensanalysen, som blev forelagt den 15. februar, og som er blevet taget i betragtning i den endelige konsekvensanalyse³⁰.

Fire politikmuligheder er blevet vurderet ud over referencescenariet (dvs. opretholdelse af *status quo*, og to valgmuligheder er blevet forkastet.

De to løsningsmodeller, der blev kasseret, er: i) et lovgivningsinitiativ baseret på artikel 50, stk. 2, litra g), i TEUF om forbedring af den private sektors integritet ved at indføre minimumsstandarder for oprettelse af indberetningskanaler og ii) et lovgivningsmæssigt initiativ baseret på artikel 153, stk. 1, litra a) og b) i TEUF om forbedring af arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sundhed og sikkerhed og arbejdsvilkårene.

I det første tilfælde ville det juridiske grundlag ikke have tilladt at dække den offentlige sektor, mens tilgængeligheden og udformningen af eksterne indberetningskanaler (dvs. ud fra de kompetente myndigheder) og muligheden for og former for beskyttelse af whistleblowere mod repressalier ville være blevet overladt til medlemsstaternes loves skøn.

I det andet tilfælde ville direktivets personlige anvendelsesområde være blevet begrænset til ansatte, så andre typer af potentielle whistleblowere ikke ville være beskyttet, f.eks. selvstændige, kontrahenter osv., som ifølge foreliggende dokumentation og internationale standarder kan være afgørende for at afdække trusler mod eller skade på offentlighedens interesser, og som samtidig har behov for beskyttelse mod repressalier. Det begrænsede anvendelsesområde udgør et hul i beskyttelsen af whistleblowere på EU-niveau, og ved at udelukke beskyttelse af vigtige kategorier af potentielle whistleblowere ville et sådant initiativ samtidig også have haft en begrænset effektivitet med hensyn til at forbedre håndhævelsen af EU-lovgivningen. Det begrænsede personmæssige anvendelsesområde ville ikke blive opvejet af en mere omfattende beskyttelse, da retsgrundlaget ikke vil give nogen ekstra beskyttelse i forhold til de politiske løsningsmodeller. Desuden ville det være et vidtrækkende — og dermed også relativt dyrt — indgreb i EU's love at udvide beskyttelsen til at omfatte situationer, hvor der ikke er nogen grænseoverskridende aspekter eller anden afsmittende virkning, hvor der ikke er nogen forbindelse med EU-retten eller med EU's finansielle interesser.

De politiske løsningsmodeller, der blev undersøgt, var: i) en anbefaling fra Kommissionen med vejledning til medlemsstaterne om centrale elementer for beskyttelse af whistleblowere suppleret med yderligere foranstaltninger til støtte for nationale myndigheder; ii) et direktiv om beskyttelse af whistleblowere inden for Unionens finansielle interesser suppleret med en meddelelse om en politisk struktur på EU-niveau, herunder foranstaltninger til støtte for nationale myndigheder; iii) et direktiv om beskyttelse af whistleblowere i specifikke områder (herunder Unionens finansielle interesser), hvor det er nødvendigt at afhjælpe whistlebloweres underindberetning for at styrke håndhævelsen af EU-retten, eftersom overtrædelser vil medføre alvorlig skade på offentlighedens interesser; iv) et direktiv som underliggende punkt iii) suppleret med en meddelelse som underliggende punkt ii).

²⁹ SEC(2018) 198.

³⁰ SWD(2018) 116.

Sidstnævnte er den løsningsmodel, der er valgt til dette forslag. Et lovgivningsinitiativ med et sådant bredt anvendelsesområde er særligt egnet til at afhjælpe den nuværende fragmentering og øge retssikkerheden for effektivt at håndtere underindberetning og forbedre håndhævelsen af EU-retten i alle de områder, hvor overtrædelser kan forvolde alvorlig skade på offentlighedens interesser. Den meddelelse, der ledsagede initiativet, indeholdt yderligere foranstaltninger, som Kommissionen har planlagt samt beskrivelse af god praksis, der kan iværksættes på EU-plan og i medlemsstaterne, vil bidrage til at sikre effektiv beskyttelse af whistleblowere.

Den foretrukne løsningsmodel vil få økonomiske, samfundsmæssige og miljømæssige fordele. Det vil støtte de nationale myndigheder i deres indsats for at afsløre og forebygge svig og korruption i forhold til EU's budget (den nuværende risiko for tab af indtægter anslås til at være på mellem 179 mia. EUR og 256 mia. EUR pr. år). I andre områder af det indre marked, såsom offentlige indkøb, anslås fordelene til at have en værdi på mellem 5,8 og 9,6 mia. EUR om året for EU som helhed. Den foretrukne løsning vil også effektivt støtte bekæmpelse af skatteunddragelse, der giver tab i skatteindtægter, og vil give et anslået overskud for medlemsstaterne og EU på omkring 50-70 mia. EUR om året. Indførelse af en solid beskyttelse af whistleblowere vil forbedre arbejdsvilkårene for 40 % af EU's arbejdsstyrke, som i dag ikke er beskyttet af foranstaltninger mod repressalier, og vil øge beskyttelsesniveauet for næsten 20 % af EU's arbejdsstyrke. Det vil skabe større integritet og gennemsigtighed i den private og offentlige sektor og bidrager dermed til en fair konkurrence og lige konkurrencevilkår i det indre marked.

Gennemførelsesomkostningerne for den offentlige sektor forventes at beløbe sig til 204,9 mio. EUR i engangsudgifter og 319,9 mio. EUR i årlige driftsomkostninger. For den private sektor (mellemstore og store selskaber) forventes de samlede omkostninger at beløbe sig til 542,9 mio. EUR i engangsudgifter og 1.016,6 mio. EUR i årlige driftsomkostninger. De samlede omkostninger for både den offentlige og den private sektor er 747,8 mio. EUR i engangsudgifter og 1.336,6 mio. EUR i årlige driftsomkostninger.

- **Måltrettet regulering og forenkling**

For at tage hensyn til størrelsen af de private virksomheder fritager forslaget som et generelt princip mikrovirksomheder og små virksomheder fra forpligtelsen til at indføre interne indberetningskanaler. Indberettende personer i sådanne virksomheder kan indberette direkte eksternt til kompetente nationale myndigheder. Den generelle undtagelse finder ikke anvendelse for mikrovirksomheder og små virksomheder, der opererer inden for finansielle tjenesteydelser. Alle sådanne virksomheder er fortsat forpligtet til at etablere interne indberetningskanaler i overensstemmelse med de nuværende forpligtelser, der er fastsat i Unionens lovgivning om finansielle tjenesteydelser. Omkostningerne for disse selskaber er minimale ("nedsatte omkostninger"), da de allerede er forpligtet til at udarbejde interne indberetningskanaler ifølge de eksisterende regler i Unionen. Medlemsstaterne kan efter en passende risikovurdering kræve, at små virksomheder i bestemte sektorer om nødvendigt etablerer interne indberetningskanaler i henhold til deres egne analyser og nationale behov. Risikovurderingen skal tage hensyn til sektorens særlige karakter og vurdere risici og nødvendigheden af at fastslå forpligtelse til at indføre interne kanaler. Omkostningerne for mellemstore virksomheder, der er forpligtet til at etablere interne indberetningskanaler, er ikke væsentlige. De gennemsnitlige omkostninger pr. mellemstor virksomhed vil beløbe sig til: De gennemsnitlige engangsomkostninger for gennemførelsen anslås til 1.374 EUR og de gennemsnitlige årlige driftsomkostninger anslås til 1054,6 EUR pr. år. Den generelle fritagelse af små virksomheder og mikrovirksomheder gælder ikke for virksomheder, der er aktive inden for finansielle tjenester, eller hvor der er risiko for hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme.

- **Grundlæggende rettigheder**

Ved at øge det nuværende niveau for beskyttelse af whistleblowere vil forslaget have en positiv indvirkning på grundlæggende rettigheder, navnlig:

- i) Ytringsfrihed og ret til information (artikel 11 i charteret): Utilstrækkelig beskyttelse af whistleblowere mod repressalier påvirker den enkeltes ytringsfrihed samt offentlighedens ret til adgang til information og mediefriheden. At styrke beskyttelsen af whistleblowere og afklare betingelserne for denne beskyttelse, også når de videregiver oplysninger til offentligheden, vil opmuntre til og muliggøre whistleblowing også til medierne.
- ii) Retten til retfærdige og rimelige arbejdsforhold (charterets artikel 30 og 31): Ved oprettelse af indberetningskanaler og bedre beskyttelse mod repressalier i arbejdsrelaterede sammenhænge vil man sikre en højere grad af beskyttelse af whistleblowere.
- iii) Retten til respekt for privatlivets fred, beskyttelse af personoplysninger, sundhed, miljøbeskyttelse, forbrugerbeskyttelse (henholdsvis art. 7, 8, 35, 37 og 38 i chartret) og det almindelige princip om god forvaltningsskik (artikel 41) vil også blive påvirket positivt, i det omfang forslaget vil øge afsløringen og forebyggelsen af overtrædelser.

Mere generelt vil forslaget øge indberetning af og afskrækkelse fra alle krænkelse af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten på de områder, der henhører under dens anvendelsesområde.

Forslaget forfølger en afbalanceret tilgang til at sikre fuld overholdelse af yderligere rettigheder, der måtte blive berørt, såsom retten til privatlivets fred og til beskyttelse af personoplysninger (charterets artikel 7 og 8) for whistleblowere, men også for de pågældende personer, der er berørt af indberetningerne, samt formodningen om uskyld og forsvarsrettigheder (artikel 47 og 48 i charteret). På samme måde er virkningerne på friheden til at oprette og drive egen virksomhed (artikel 16 i chartret) i overensstemmelse med charterets artikel 52, stk. 1.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Dette initiativ har ingen virkninger for EU's budget.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og indberetning**

Kommissionen vil forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen og anvendelsen af det foreslåede direktiv, henholdsvis 2 og 6 år efter udløbet af fristen for gennemførelsen. Dette vil sikre, at der er tilstrækkelig tid til at vurdere, hvordan direktivet har fungeret, og til at vurdere behovet for yderligere foranstaltninger, herunder en eventuel udvidelse af beskyttelsen af whistleblowere i andre områder.

Kommissionen vil også forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet med en vurdering af indvirkningen på den nationale lovgivning, der gennemfører direktivet, 6 år efter udløbet af fristen for gennemførelsen. Til dette formål er der fastlagt benchmarks for at afspejle fremskridt både med gennemførelsen i national ret og implementeringen af det kommende direktiv (se afsnit 8 i konsekvensanalysen). Med henblik på at bidrage til den

kommende gennemførelsesrapport og til at vurdere de målrettede benchmarks omfatter forslaget en forpligtelse for medlemsstaterne til at indsamle oplysninger om antallet af indberetninger modtaget fra whistleblowere, om antallet af udløste procedurer som følge af indberetning fra whistleblowere om relevante retlige områder samt om resultatet af procedurerne og deres økonomiske konsekvenser i form af inddrivelse af midler samt om indberettede tilfælde af repressalier. Disse data vil derefter indgå i de aktuelle rapporter fra Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og kan suppleres af de årlige rapporter fra Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) og EU's ombudsmand.

For det andet vil ovennævnte dataindsamling blive suppleret med andre relevante datakilder, f.eks. Kommissionens Eurobarometer om korruption og rapporterne om gennemførelsen af EU's eksisterende sektorlovgivning om beskyttelse af whistleblowere.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Forslaget bygger på retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om ret til ytringsfrihed som udtrykt i artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK) og de principper, som er udviklet på dette grundlag af Europarådet i sin henstilling fra 2014 om beskyttelse af whistleblowere, samt andre internationale standarder og god praksis som nævnt ovenfor og EU's grundlæggende rettigheder og regler.

Kapitel I (art. 1-3) afgrænser direktivets anvendelsesområde og definitioner.

Artikel 1 indeholder en liste over de områder, hvor det ifølge den foreliggende dokumentation er nødvendigt at styrke beskyttelse af whistleblowere for at håndhæve EU's regler, hvis overtrædelse af disse kan medføre alvorlig skade på offentlighedens interesser.

Artikel 2 beskriver det personelle anvendelsesområde for direktivet. Baseret på Europarådets henstilling om beskyttelse af whistleblowere omfatter det den bredest mulige vifte af kategorier af personer, der som følge af arbejdsrelaterede aktiviteter (uanset karakteren af disse aktiviteter og uanset om de er aflønnede eller ej) har en privilegeret adgang til oplysninger om overtrædelser, der kan medføre alvorlig skade på offentlighedens interesser, og som kan udsættes for repressalier, hvis de indberetter overtrædelser, samt andre kategorier af personer, der kan sidestilles med disse med henblik på anvendelsen af dette direktiv, som f.eks. aktionærer, frivillige, ulønnede praktikanter og jobansøgere.

Definitionerne i artikel 3 er baseret på principperne i Europarådets anbefaling om beskyttelse af whistleblowere. Navnlig begreberne om indberettende personer og repressalier er defineret på den bredest mulige måde for at sikre en effektiv beskyttelse af whistleblowere som et middel til at styrke håndhævelsen af EU-retten.

Kapitel II (artikel 4-5) indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at juridiske enheder i den offentlige og private sektor indfører passende interne indberetningskanaler og procedurer for modtagelse af og opfølgning på indberetninger. Denne forpligtelse har til formål at sikre, at oplysninger om faktiske eller potentielle overtrædelser af EU-retten hurtigt når frem til dem, der er tættest på kilden til problemet og som bedst er i stand til at efterforske det og har beføjelser til at afhjælpe det, hvor det er muligt.

Artikel 4 omsætter princippet om, at forpligtelsen til at indføre interne indberetningskanaler bør stå i et rimeligt forhold til størrelsen af enhederne, og bør i tilfælde af private enheder tage hensyn til omfanget af den risiko, deres aktiviteter udgør for offentlighedens interesser. Med undtagelse af virksomheder, der opererer inden for finansielle tjenesteydelser som fastsat i EU-lovgivningen, er mikrovirksomheder og små virksomheder undtaget fra forpligtelsen til at etablere interne kanaler.

I artikel 5 fastsættes de minimumsstandarter, som interne indberetningskanaler og procedurer til opfølgning af indberetninger bør opfylde. Det kræves navnlig, at indberetningskanaler garanterer fortroligheden af identiteten af den indberettende person, hvilket er en af hjørnestenene i beskyttelsen af whistleblowere. Det kræver også, at den person eller afdeling, der er kompetent til at modtage indberetningen, omhyggeligt følger op på den og underretter den indberettende person inden for en rimelig tidsramme om denne opfølgning. Desuden skal enheder, der har indført interne indberetningsprocedurer, give let forståelige og bredt tilgængelige informationer om disse procedurer samt procedurer for ekstern indberetning til de relevante kompetente myndigheder.

Kapitel III (artikel 6-12) forpligter medlemsstaterne til at sikre, at de kompetente myndigheder råder over eksterne indberetningskanaler og procedurer for modtagelse af og opfølgning på indberetninger, og fastsætter de minimumsstandarter, der gælder for sådanne kanaler og procedurer.

I henhold til artikel 6 bør de myndigheder, der er udpeget som kompetente af medlemsstaterne, i særdeleshed etablere uafhængige og selvstændige eksterne indberetningskanaler, som både er sikre og som sikrer fortroligheden, følge op på indberetninger og give feedback til den indberettende person inden for en rimelig tidsramme. Artikel 7 fastsætter minimumskrav til udformning af de eksterne indberetningskanaler. Artikel 8 kræver, at de kompetente myndigheder har dedikerede og særligt uddannede medarbejdere til at håndtere indberetninger, og beskriver de funktioner, der skal udøves af sådanne medarbejdere.

Artikel 9 fastsætter de krav, der skal opfyldes af procedurerne for ekstern indberetning, f.eks. for så vidt angår yderligere kommunikation med den indberettende person, tidsrammen for at give tilbagemeldinger til den indberettende person og de gældende fortrolighedsregler. Disse procedurer bør navnlig sikre beskyttelsen af personoplysninger for både de indberettende personer samt de berørte personer. I artikel 10 fastsættes det, at kompetente myndigheder bør offentliggøre og lette adgangen til brugervenlige oplysninger om tilgængelige indberetningskanaler og de gældende procedurer for modtagelse af indberetninger og opfølgningen herpå. Artikel 11 indeholder bestemmelser om passende registrering af samtlige indberetninger. Artikel 12 indeholder bestemmelser om en regelmæssig gennemgang udført af de nationale kompetente myndigheder af deres procedurer for at modtage og følge op på indberetninger.

Kapitel IV (artikel 13-18) fastsætter minimumsstandarter for beskyttelse af indberettende personer og personer, der er berørt af indberetningerne.

I artikel 13 opregnes de betingelser, der gælder for en indberettende person, der kan ydes beskyttelse i henhold til direktivet.

Mere specifikt kræves det, at de indberettende personer skulle have rimelige grunde til at mene, at de indberettede oplysninger var korrekte på tidspunktet for indberetningen. Dette er en vigtig beskyttende mekanisme mod ondsindede eller bedrageriske indberetninger og sikrer, at dem, der bevidst indberetter forkerte oplysninger, ikke kan få fordel af beskyttelse. Samtidig sikrer den, at beskyttelsen ikke bortfalder, hvis den indberettende person har foretaget en unøjagtig indberetning i god tro. På samme måde bør de indberettende personer have ret til beskyttelse i henhold til direktivet, hvis de har rimelige grunde til at mene, at de indberettede oplysninger falder ind under direktivets anvendelsesområde.

Desuden er indberettende personer generelt forpligtet til at bruge interne kanaler første. Hvis disse kanaler ikke fungerer eller ikke med rimelighed kan forventes at fungere, kan personerne indberette til de kompetente myndigheder og, som en sidste udvej, til

offentligheden/mediernes. Dette krav er nødvendigt for at sikre, at oplysningerne gives til personer, som kan bidrage til en tidlig og effektiv løsning af risici for offentlighedens interesser samt for at forhindre uberettigede omdømmemæssige skader grundet offentliggørelser. Ved at fastsætte undtagelser fra denne regel i tilfælde, hvor de interne og/eller eksterne kanaler ikke fungerer eller ikke med rimelighed kan forventes at fungere ordentligt, giver artikel 13 på samme tid den nødvendige fleksibilitet til den indberettende person med henblik på at vælge den mest hensigtsmæssige kommunikationskanal afhængigt af omstændighederne i det enkelte tilfælde. Derudover giver det mulighed for beskyttelse af oplysninger, under hensyntagen til demokratiske principper såsom gennemsigtighed og ansvarlighed, og de grundlæggende rettigheder, såsom ytringsfrihed og mediefrihed.

Artikel 14 indeholder en ikke-udtømmende liste over de mange forskellige former, som repressalier kan have.

Artikel 15 kræver, at repressalier i enhver form er forbudt, og fastlægger yderligere foranstaltninger, som medlemsstaterne bør træffe for at sikre beskyttelsen af indberettende personer, herunder:

- At give nem adgang til offentlig og gratis uafhængig information og rådgivning om tilgængelige procedurer og retsmidler angående beskyttelse mod repressalier,
- At fritage indberettende personer fra ansvar for overtrædelse af restriktioner ved videregivelse af oplysninger, som gælder i henhold til kontrakt eller love,
- At sørge for omvendt bevisbyrde i retssager, således at det i *umiddelbare* tilfælde af repressalier er op til den person, der træffer foranstaltninger mod en whistleblower, at bevise, at der ikke er tale om repressalier grundet whistleblowing-handlingen,
- At tilvejebringe afhjælpende foranstaltninger til den indberettende person mod repressalier, herunder foreløbige forholdsregler, indtil retssagen er afgjort i overensstemmelse med de nationale regler.
- At sikre, at whistleblowere under retssager, der føres mod personer uden for arbejdsrelateret kontekst, f.eks. i sager om injurier, krænkelse af ophavsret eller brud på tavshedspligt, som forsvar kan påberåbe sig at have udført en indberetning eller offentliggørelse i overensstemmelse med direktivet.

Artikel 16 gør det klart, at dem, der er berørt af indberetningerne, fuldt ud skal nyde godt af deres rettigheder i henhold til EU's charter om grundlæggende rettigheder, bl.a. princippet om uskyldsformodning, retten til effektive retsmidler og til en retfærdig rettergang samt retten til et forsvar.

Artikel 17 indeholder bestemmelser om effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner, der er nødvendige:

- På den ene side for at sikre effektiviteten af reglerne om beskyttelse af den indberettende person og således at straffe og proaktivt afskrække tiltag, der har til formål at hindre indberetning, repressalier, chikanerende søgsmål mod den indberettende person og tilsidesættelse af forpligtelsen til at bevare fortroligheden af deres identitet, og
- på den anden side at modvirke ondsindet og bedragerisk whistleblower-aktivitet, som kan påvirke effektiviteten og troværdigheden af hele systemet for beskyttelse af whistleblowere, og at forhindre uberettigede omdømmemæssige skader for de berørte personer.

Artikel 18 vedrører anvendelsen af EU's regler om beskyttelse af personoplysninger i enhver behandling af personoplysninger i henhold til direktivet. I denne henseende skal enhver behandling af personoplysninger, herunder udveksling eller videregivelse af sådanne oplysninger, være i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastlagt ved forordning (EU) 2016/679, direktiv (EU) 2016/680 og forordning (EF) nr. 45/2001.

Kapitel V (artikel 19-22) angiver de afsluttende bestemmelser.

Artikel 19 præciserer, at medlemsstaterne fortsat har mulighed for at indføre eller opretholde mere gunstige bestemmelser for den indberettende person, forudsat at sådanne bestemmelser ikke påvirker foranstaltningerne til beskyttelse af berørte personer. Artikel 20 vedrører gennemførelsen af direktivet.

I henhold til artikel 21 skal medlemsstaterne give Kommissionen oplysninger om gennemførelsen og anvendelsen af dette direktiv, på grundlag af hvilket Kommissionen skal forelægge en indberetning for Europa-Parlamentet og Rådet senest 2 år efter gennemførelsen. Denne bestemmelse forpligter endvidere medlemsstaterne til hvert år at indsende statistikker til Kommissionen, såfremt de er tilgængelige på centralt niveau i den berørte medlemsstat, bl.a. om antallet af indberetninger, der er blevet modtaget af de kompetente myndigheder, antallet af sager indledt på grundlag af indberetninger og udfaldet af sådanne sager. Artikel 21 fastsætter også, at Kommissionen senest 6 år efter direktivets gennemførelse skal forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet med en vurdering af indvirkningen på den nationale lovgivning, der gennemfører dette direktiv, og overveje behovet for yderligere foranstaltninger, herunder, hvor det er hensigtsmæssigt, ændringer med henblik på at udvide beskyttelsen af whistleblowere inden for yderligere områder eller EU-retsakter.

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV**om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen**

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION

Under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 16, 33, 43, 50, 53, stk. 1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 og 325, stk. 4 og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab, særlig artikel 31 heri,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg³¹,

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget³²,

under henvisning til udtalelse fra Revisionsretten³³,

efter den almindelige lovgivningsprocedure, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Personer, der arbejder for en organisation eller har kontakt til en sådan i forbindelse med deres arbejdsrelaterede aktiviteter, er ofte de første til at få kendskab til trusler mod eller skade på offentlighedens interesser, der opstår i denne forbindelse. Ved at fungere som whistleblowere spiller de en afgørende rolle i at afsløre og forebygge overtrædelser af lovgivningen og sikre velfærden i samfundet. De potentielle whistleblowere afskrækkes imidlertid ofte fra at give udtryk for deres mistanke eller bekymringer pga. frygt for repressalier.
- (2) På EU-plan er indberetninger fra whistleblowere et af de forudgående elementer i håndhævelsen af EU-retten: De giver oplysninger til nationale og Unionens håndhævelsessystemer, hvilket kan føre til effektiv afsløring, efterforskning og retsforfølgning af overtrædelser af EU-retten.
- (3) På visse politikområder kan overtrædelse af EU-retten forårsage alvorlig skade på offentlighedens interesser, i den forstand at der skabes betydelige risici for velfærden i samfundet. Hvis svagheder i håndhævelsen er blevet identificeret på disse områder, og hvis whistleblowere er i en privilegeret position i forhold til at afsløre overtrædelser, er det nødvendigt at styrke håndhævelsen ved at sikre en effektiv beskyttelse af whistleblowere mod repressalier og indføre effektive indberetningskanaler.
- (4) Beskyttelsen af whistleblowere i Den Europæiske Union er i øjeblikket uensartet i medlemsstaterne og varierer på tværs af de politiske områder. Følgerne af overtrædelse af EU-retten i grænseoverskridende omfang, der er blevet afsløret af

³¹ EUT C [...], [...], s. [...].

³² EUT C [...], [...], s. [...].

³³ EUT C [...], [...], s. [...].

whistleblowere, illustrerer, hvordan utilstrækkelig beskyttelse i én medlemsstat ikke blot har en negativ indvirkning på, hvordan EU's politikker fungerer i den pågældende medlemsstat, men også hvordan det kan brede sig til andre medlemsstater og Unionen som helhed.

- (5) Derfor bør fælles minimumsstandarder, der sikrer effektiv beskyttelse af whistleblowere, finde anvendelse i disse retsakter og politiske områder, hvor i) der er behov for at styrke håndhævelsen. ii) underindberetning af whistleblowere er en nøgelfaktor, der påvirker håndhævelsen og iii) overtrædelse af EU-retten er til skade for offentlighedens interesser.
- (6) Beskyttelse af whistleblowere er nødvendig for at forbedre håndhævelsen af EU-lovgivningen om offentlige indkøb. Ud over behovet for at forebygge og afsløre svig og korruption i forbindelse med gennemførelsen af EU-budgettet, herunder indkøb, er det nødvendigt at håndtere utilstrækkelig håndhævelse af reglerne om offentlige indkøb udført af nationale offentlige myndigheder og visse offentlige forsyningsvirksomheder, når de køber varer, bygge- og anlægsarbejder og tjenesteydelser. Overtrædelser af disse regler skaber konkurrenceforvridning, øger omkostningerne for erhvervslivet, er i strid med investorernes og aktionærernes interesser og skaber generelt lavere tiltrækningskraft for investeringer og ulige konkurrencevilkår for alle virksomheder i hele Europa, hvilket påvirker det indre markeds funktion.
- (7) På området for finansielle tjenesteydelser er merværdien af beskyttelse af whistleblowere allerede blevet anerkendt af EU-lovgiveren. I kølvandet på finanskrisen, der afslørede alvorlige mangler med hensyn til håndhævelsen af de relevante regler, blev der indført foranstaltninger til beskyttelse af whistleblowere i et betydeligt antal retsakter på dette område³⁴. Navnlig er det inden for rammerne af de tilsynsregler, der gælder for kreditinstitutter og investeringsselskaber, direktiv 2013/36/EU³⁵, der indeholder bestemmelser om beskyttelse af whistleblowere, hvilket også omfatter forordning (EU) nr. 575/2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber.
- (8) For så vidt angår sikkerheden af de produkter, der markedsføres i det indre marked, er den primære kilde til dokumentationsindsamling de involverede virksomheder i produktions- og distributionskæden, således at indberetning af data fra whistleblowere, har en stor merværdi, da de er meget tættere på kilden til unfair og ulovlig fremstilling, import eller distribution af usikre produkter. Dette berettiger indførelsen af beskyttelse af whistleblowere i forhold til de sikkerhedsmæssige krav, der gælder både for "harmoniserede produkter"³⁶ og "ikke-harmoniserede produkter"³⁷. Beskyttelse af whistleblowere er også medvirkende til at forhindre afsporing af skydevåben, deres dele og komponenter og ammunition hertil samt forsvarsrelaterede produkter ved at

³⁴ Meddelelse fra 8.12.2010 om "Udvidelse af sanktionsordningerne i sektoren for finansielle tjenesteydelser".

³⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 338).

³⁶ Den relevante "EU-harmoniseringslovgivning" er afgrænset og angivet i forordning [XXX] om regler og procedurer for overholdelse og håndhævelse af Unionens harmoniseringslovgivning, 2017/0353 (COD).

³⁷ Reguleret af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/95/EF af 3. december 2001 om produktsikkerhed i almindelighed (EFT L 11, s. 4).

tilskynde til indberetning af overtrædelser, såsom dokumentfalsk, ændret mærkning eller falske import- eller eksportdeklarationer samt svigagtig intra-kommunitaristisk erhvervelse af skydevåben, hvor krænkelserne ofte indebærer en afsporing fra det lovlige til det ulovlige marked. Beskyttelse af whistleblowere vil også bidrage til at forhindre ulovlig fremstilling af hjemmelavede sprængstoffer ved at bidrage til den korrekte anvendelse af restriktioner og kontrolforanstaltninger vedrørende udgangsstoffer til eksplosivstoffer.

- (9) Betydningen af beskyttelse af whistleblowere i forbindelse med forebyggelse og afskrækkelse af overtrædelser af EU-reglerne om transportsikkerhed, som kan bringe menneskers liv i fare, er allerede anerkendt i sektorspecifikke EU-retsakter inden for luftfartssikkerheden³⁸ og søtransportsikkerheden³⁹, hvilket giver mulighed for skræddersyede foranstaltninger for beskyttelse af whistleblowere samt særlige indberetningskanaler. Disse instrumenter omfatter også beskyttelse mod repressalier mod arbejdstagere, der indberetter om deres egne ærlige fejl (en såkaldt "retfærdig kultur"). Det er nødvendigt at supplere de eksisterende elementer af beskyttelse af whistleblowere i disse to sektorer samt at yde en sådan beskyttelse, så man kan styrke håndhævelsen af sikkerhedsstandarderne for andre transportformer, navnlig vej- og jernbanetransport.
- (10) Foranstaltninger til at opdage og imødegå miljøovertrædelser, ulovlig adfærd og beskyttelse af miljøet er stadig en udfordring og skal styrkes som anerkendt i Kommissionens meddelelse om "EU's indsats for at forbedre overholdelsen af miljøbestemmelserne og forvaltningen" af 18. januar 2018⁴⁰. Selv om regler for beskyttelse af whistleblowere på nuværende tidspunkt kun findes i sektorspecifikke instrumenter om miljøbeskyttelse⁴¹, synes indførelse af en sådan beskyttelse at være nødvendig for at sikre effektiv håndhævelse af Unionens *miljølovgivning*, hvis overtrædelse kan medføre alvorlig skade på offentlighedens interesser med potentielle afsmittende virkninger på tværs af nationale grænser. Dette er også relevant i tilfælde, hvor usikre produkter kan forårsage miljøskader.
- (11) Lignende overvejelser taler for indførelsen af beskyttelse af whistleblowere for at bygge videre på de eksisterende bestemmelser og forebygge overtrædelser af EU-reglerne inden for fødevarekæden og navnlig inden for fødevarer- og fodersikkerhed samt dyresundhed og dyrevelfærd. EU's forskellige regler i disse områder er tæt forbundne. Ved forordning (EF) nr. 178/2002⁴² er der fastsat generelle principper og krav, som ligger til grund for alle EU's og nationale foranstaltninger vedrørende fødevarer og foderstoffer, med særligt fokus på fødevarerens sikkerhed, for at sikre et højt niveau for beskyttelse af menneskers sundhed og forbrugernes interesser i relation til fødevarer samt et velfungerende indre marked. Denne forordning bestemmer bl.a., at

³⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 376/2014 af 3. april 2014 om indberetning og analyse af samt opfølgning på begivenheder inden for civil luftfart (EFT L 122, s. 18).

³⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/54 / EU af 20. november 2013 om visse af flagstatens ansvarsområder for overholdelse og håndhævelse af konventionen om søfarendes arbejde (EFT L 329, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/16/EF af 23. april 2009 om havnestatskontrol (EUT L 131, s. 57).

⁴⁰ COM(2018) 10 final.

⁴¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/30/EU af 12. juni 2013 om sikkerheden i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter (EUT L 178, s. 66).

⁴² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarerensikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarerens sikkerhed (EFT L 31, s. 1).

ledere af fødevare- og foderstofvirksomheder skal forhindres i at afskrække deres ansatte og andre fra at samarbejde med de kompetente myndigheder, hvis dette kan forebygge, reducere eller eliminere en risiko ved fødevarer. EU-lovgiveren har implementeret en lignende tilgang inden for området "dyresundhedsloven" gennem forordning (EU) 2016/429 om regler for forebyggelse og bekæmpelse af dyresygdomme, der kan overføres til dyr eller mennesker⁴³.

- (12) Forbedring af beskyttelsen af whistleblowere ville også forebygge og afskrække overtrædelser af Euratoms lovgivning om nuklear sikkerhed, strålingsbeskyttelse og ansvarlig og sikker forvaltning af brugt brændsel og radioaktivt affald og vil styrke håndhævelsen af gældende bestemmelser i det ændrede direktiv om nuklear sikkerhed⁴⁴ om effektiv sikkerhedskultur på det nukleare område og navnlig artikel 8b, stk. 2, litra a), hvori det bl.a. hedder, at den kompetente tilsynsmyndighed indfører forvaltningssystemer, som på passende måde prioriterer nuklear sikkerhed på alle personale- og ledelsesniveauer og giver mulighed for at sætte spørgsmålstejn ved den effektive opfyldelse af relevante sikkerhedsprincipper og praksis og til rettidigt at rapportere sikkerhedsproblemer.
- (13) På samme måde kan whistleblowers indberetninger være nøglen til at afsløre og forebygge, mindske eller eliminere risikoen for folkesundheden og for forbrugerbeskyttelse som følge af overtrædelse af EU-reglerne, der ellers ville kunne forblive skjult. Især forbrugerbeskyttelse er også tæt forbundet med situationer, hvor usikre produkter kan forårsage betydelig skade for forbrugerne. Der bør derfor indføres beskyttelse af whistleblowere i relation til Unionens relevante regler vedtaget i henhold til artiklerne 114, 168 og 169 i TEUF.
- (14) Beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger er et andet område, hvor whistleblowere er i en privilegeret position i forhold til at afsløre overtrædelser af EU-retten, hvilket i alvorlig grad kan skade offentlighedens interesser. Lignende betragtninger gælder for overtrædelser af direktivet om sikkerheden af netværks- og informationssystemer⁴⁵, som medfører anmeldelse af hændelser (herunder dem, der ikke kompromitterer personoplysninger) og sikkerhedskrav for enheder, der leverer væsentlige tjenesteydelser på tværs af mange sektorer (f.eks. energi, sundhed, transport, bankvæsen, osv.) og udbydere af vigtige digitale tjenester (f.eks. cloud-computing). Whistleblowers indberetninger på området er særligt værdifulde for at undgå sikkerhedshændelser, der vil påvirke centrale økonomiske og sociale aktiviteter og ofte anvendte digitale tjenester. Dette hjælper med at sikre kontinuiteten af tjenester, der er af afgørende betydning for det indre markeds funktion og velfærden i samfundet.
- (15) Indberetning fra whistleblowere er nødvendigt for at forbedre afsløring og forebyggelse af overtrædelser af Unionens konkurrenceregler. Dette ville tjene til at beskytte, at markederne fungerer effektivt i EU, at give lige konkurrencevilkår for erhvervslivet og medføre fordele for forbrugerne. Beskyttelse af whistleblowere ville forbedre EU's håndhævelse af konkurrencereglerne, herunder statsstøttereglerne. For så vidt angår konkurrencereglerne for virksomheder er betydningen af intern indberetning til at afsløre overtrædelser af konkurrencereglerne allerede blevet

⁴³ EUT L 84, s. 1.

⁴⁴ Rådets direktiv 2014/87/Euratom af 8. juli 2014 om ændring af direktiv 2009/71/Euratom om EF-rammebestemmelser for nukleare anlægs nukleare sikkerhed (EUT L 219 af 25.7.2014, s. 42-52).

⁴⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/1148 af 6. juli 2016 om foranstaltninger, der skal sikre et højt fælles sikkerhedsniveau for netværks- og informationssystemer i hele Unionen.

anerkendt i EU's samarbejdspolitik samt med den nylige indførelse af en anonym whistleblower-mekanisme af Europa-Kommissionen⁴⁶. Indførelsen af beskyttelse af whistleblowere på medlemsstatsplan vil gøre det muligt for Kommissionen og de kompetente myndigheder i medlemsstaterne at afsløre og standse overtrædelse af EU's konkurrenceregler. Med hensyn til statsstøtte kan whistleblowere spille en væsentlig rolle med hensyn til indberetning af ulovligt ydet støtte, når støtten er blevet misbrugt, både på nationalt, regionalt og lokalt plan.

- (16) Beskyttelse af Unionens finansielle interesser, bekæmpelse af svig, korrupktion og enhver anden ulovlig aktivitet, der påvirker anvendelsen af Unionens udgifter, indsamling af Unionens indtægter og midler eller aktiver, er et centralt område, hvor EU-retten skal styrkes. Styrkelse af beskyttelsen af Unionens finansielle interesser omfatter også gennemførelse af EU's budget forbundet med udgifter på grundlag af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab. Mangel på effektiv håndhævelse af Unionens finansielle interesser, herunder svig og korrupktion på nationalt plan, forårsager et fald i indtægterne og et misbrug af EU-midler, hvilket kan skævvride offentlige investeringer og vækst og underminere borgernes tillid til EU's indsats. Beskyttelse af whistleblowere er nødvendigt at fremme opdagelse, forebyggelse og afskrækkelse af svig og ulovlige aktiviteter.
- (17) Handlinger, der overtræder reglerne for selskabsbeskatning, og ordninger, der har til formål at opnå en skattefordel, at unddrage sig retlige forpligtelser og at annullere formålet med den gældende selskabsskat, har en negativ indvirkning på det indre markeds funktion. De kan give anledning til en uretfærdig skattekonkurrence og omfattende skatteunddragelse, hvilket skævvrider de lige vilkår for virksomhederne og fører til tab af skatteprovenu for medlemsstaterne og for EU-budgettet som helhed. Beskyttelse af whistleblowere er et supplement til Kommissionens seneste initiativer med det formål at forbedre gennemsigtigheden og udvekslingen af oplysninger på beskatningsområdet⁴⁷ og skabe et mere retfærdigt selskabsskattemiljø i Unionen⁴⁸ med henblik på at øge medlemsstaternes effektivitet med hensyn til at identificere undvigende og/eller uretmæssige strukturer, der ellers kunne gå ubemærket hen, og vil bidrage til at afværge sådanne ordninger.
- (18) Visse EU-retsakter, især på området for finansielle tjenesteydelser, såsom forordning (EU) nr. 596/2014 om markedsmisbrug⁴⁹, og Kommissionens gennemførelsesdirektiv 2015/2392, er vedtaget på grundlag af denne forordning⁵⁰ og indeholder allerede detaljerede regler om beskyttelse af whistleblowere. Sådant eksisterende EU-lovgivning, herunder listen i del II i bilaget, bør suppleres med det foreliggende direktiv, således at disse instrumenter fuldt ud er på linje med minimumsstandarderne, samtidig med at de opretholder særlige forhold, som er skræddersyet til de relevante

⁴⁶ Kommissionens meddelelse om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager (EFT C 298/17 af 8.12.2006). http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_en.htm

⁴⁷ Rådets direktiv 2011/16/EU af 15. februar 2011 om administrativt samarbejde på beskatningsområdet og om ophævelse af direktiv 77/799/EØF (som ændret).

⁴⁸ Rådets direktiv (EU) 2016/1164 af 12. juli 2016 om regler til bekæmpelse af metoder til skatteundgåelse, der direkte påvirker det indre markeds funktionsmåde (som ændret). Forslag til Rådets direktiv om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag (COM/2016/0683 final — 2016/0336. Forslag til Rådets direktiv om et fælles selskabsskattegrundlag (COM/2016/0685 final — 2016/0337).

⁴⁹ EUT L 173, s. 1.

⁵⁰ Kommissionens gennemførelsesdirektiv (EU) 2015/2392 af 17. december 2015 om Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 for så vidt angår indberetning til de kompetente myndigheder om potentielle eller faktiske overtrædelser af denne forordning (EFT L 332, s. 126).

sektorer. Dette er navnlig vigtigt for at fastslå, hvilke juridiske enheder inden for finansielle tjenesteydelser, forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme der på nuværende tidspunkt er forpligtet til at indføre interne indberetningskanaler.

- (19) Hver gang der vedtages en ny EU-retsakt, hvor beskyttelse af whistleblowere er relevant og kan bidrage til en mere effektiv håndhævelse, bør det overvejes at ændre bilaget til nærværende direktiv for at lægge det ind under dets anvendelsesområde.
- (20) Dette direktiv bør ikke berøre beskyttelsen af arbejdstagerne, når der rapporteres om overtrædelser af EU's lovgivning på det arbejdsretlige område. Navnlig på området for sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen kræver artikel 11 i rammedirektiv 89/391/EØF allerede, at medlemsstaterne sikrer, at arbejdstagerne eller arbejdstagernes repræsentanter ikke må stilles ringere på grund af deres anmodninger eller forslag til arbejdsgiverne om at træffe passende foranstaltninger for at afbøde risici for arbejdstagerne og/eller fjerne enhver kilde til fare. Arbejdstagerne og deres repræsentanter har ret til at gøre de kompetente nationale myndigheder opmærksom på problemer, hvis de skønner, at de foranstaltninger, der er truffet, og de midler, som arbejdsgiveren har taget, er utilstrækkelige til at garantere sikkerhed og sundhed.
- (21) Dette direktiv bør ikke berøre den nationale sikkerhed og andre klassificerede informationer, som EU-retten eller medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser i den pågældende medlemsstat af hensyn til sikkerheden kræver bør være beskyttet mod uautoriseret adgang. Desuden bør navnlig bestemmelserne i dette direktiv ikke berører de forpligtelser, der udspringer af Kommissionens afgørelse (EU, Euratom) 2015/444 af 13. marts 2015 om reglerne for sikkerhedsbeskyttelse af EU's klassificerede informationer eller Rådets afgørelse af 23. september 2013 om reglerne for sikkerhedsbeskyttelse af EU's klassificerede informationer.
- (22) Personer, der indberetter oplysninger om trusler mod eller skade for offentlighedens interesser i forbindelse med deres arbejdsmæssige aktiviteter, gør brug af deres ret til ytringsfrihed. Retten til ytringsfrihed, som er beskrevet i artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter "chartret") og artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK), omfatter mediefrihed og mediernes pluralisme.
- (23) Dette direktiv bygger på retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om retten til ytringsfrihed, og de principper, som er udviklet på dette grundlag af Europarådet i sin henstilling fra 2014 om beskyttelse af whistleblowere⁵¹.
- (24) Personer har behov for retlig beskyttelse i tilfælde, hvor de erhverver de oplysninger, som de indberetter, via deres arbejdsrelaterede aktiviteter og risikerer derfor arbejdsrelaterede repressalier (f.eks. for brud på tavshedspligt eller loyalitet). Baggrunden for at give dem beskyttelse er deres økonomiske sårbarhed over for den person, som de *de facto* afhænger af med hensyn til at have arbejde. Når der ikke findes en sådan arbejdsrelateret skæv magtbalance (f.eks. i forbindelse med almindelige klagere eller andre borgere) er der ikke behov for beskyttelse mod repressalier.
- (25) Effektiv håndhævelse af EU-retten kræver, at der ydes beskyttelse til den bredest mulige vifte af kategorier af personer, som, uanset om de er EU-borgere eller tredjelandsstatsborgere, qua deres arbejdsrelaterede aktiviteter (uanset karakteren af

⁵¹ CM/Rec(2014)7.

disse aktiviteter, uanset om de er aflønnede eller ej) har en privilegeret adgang til oplysninger om overtrædelser, som det vil være i offentlighedens interesse at indberette, og hvor de ville kunne udsættes for repressalier, hvis de indberetter dem. Medlemsstaterne bør sørge for, at behovet for beskyttelse er fastlagt på grundlag af alle relevante omstændigheder og ikke alene på grundlag af arten af kontraktforhold, så det kommer til at omfatte hele rækken af personer, der i bred forstand er tilknyttet den organisation, hvor overtrædelserne har fundet sted.

- (26) Beskyttelsen bør for det første gælde for personer, der har status som "arbejdstagere" som defineret i artikel 45 i TEUF og som fortolket af Domstolen for Den Europæiske Union⁵², dvs. personer, der i en bestemt periode udfører tjenesteydelser for og under ledelse af en anden person, hvilket de så modtager vederlag for. Der bør derfor også ydes beskyttelse til arbejdstagere i atypiske ansættelsesforhold, herunder deltidsbeskæftigede og arbejdstagere med tidsbegrænsede kontrakter, samt personer, der har indgået en arbejdsaftale eller et ansættelsesforhold med et vikarbureau, hvilket er typer af ansættelsesforhold, hvor den normale beskyttelse mod urimelig behandling ofte er vanskelig at anvende.
- (27) Beskyttelse bør også udvides til at omfatte yderligere kategorier af fysiske eller juridiske personer, der, selv om de ikke er "arbejdstagere" som defineret i artikel 45 i TEUF, kan spille en vigtig rolle med hensyn til at afsløre overtrædelser af loven og kan befinde sig i en situation med økonomisk sårbarhed i forbindelse med deres erhvervsmæssige aktiviteter. F.eks. på områder som produktsikkerhed er leverandører meget tættere på kilden til unfair og ulovlig fremstilling, import eller distribution af farlige produkter. I gennemførelsen af EU-midler er konsulenter, som leverer deres tjenesteydelser, i en privilegeret position i forhold til at henlede opmærksomheden på de overtrædelser, som de er vidne til. Sådanne kategorier af personer, herunder selvstændige erhvervsdrivende, der leverer tjenesteydelser, som selvstændige, kontrahenter, underleverandører og leverandører, udsættes typisk for repressalier i form af afbrydelse eller annullering af kontrakt, licens eller tilladelse, tab af omsætning, tab af indkomst, tvang, intimidering eller chikane, sortlistning/virksomhedsboykot eller skader på deres omdømme. Aktionærer og personer i ledende organer, kan også blive udsat for repressalier, f.eks. økonomisk eller i form af intimidering eller chikane, sortlistning eller skader på deres omdømme. Der bør også ydes beskyttelse af jobsøgende kandidater eller i forbindelse med at levere tjenesteydelser til en organisation, hvor de opnåede oplysningerne om overtrædelse af lovgivningen i forbindelse med rekruttering eller førkontraktlige forhandlingsfaser, og hvor man f.eks. kan udsættes for repressalier i form af negative erhvervsreferencer eller sortlistning/virksomhedsboykot.
- (28) Effektiv beskyttelse af whistleblowere indebærer også beskyttelse af yderligere kategorier af personer, der, selv om de ikke er økonomisk afhængige af deres arbejdsrelaterede aktiviteter, alligevel kan blive udsat for repressalier som gengældelse for afsløring af overtrædelser. Gengældelse mod frivillige og ulønnede praktikanter kan tage form af, at man ikke længere gør brug af deres tjenester, eller at der gives negativ reference for fremtidig beskæftigelse, eller at man på anden måde skader deres omdømme.

⁵²

Dom af 3. juli 1986, Lawrie-Blum, sag 66/85; 14. oktober 2010, Union Syndicale Solidaires Isère, sag C-428/09; 9. juli 2015, Balkaya, sag C-229/14; 4. december 2014, FNV Kunsten, sag C-413/13; og 17. november 2016, Ruhrlandklinik, sag C-216/15.

- (29) En effektiv afsløring og forebyggelse af alvorlig skade på offentlighedens interesser kræver, at de indberettede oplysninger, der opfylder betingelserne for beskyttelsen, ikke alene omfatter ulovlige aktiviteter, men også misbrug, nemlig handlinger eller undladelser, der ikke synes at være ulovlige i formel henseende, men som gør det muligt at omgå formålet med loven.
- (30) Effektiv forebyggelse af overtrædelser af EU-retten kræver, at beskyttelsen også tildeles personer, der giver oplysninger om mulige overtrædelser, som endnu ikke er blevet begået, men som sandsynligvis vil blive begået. Af samme årsag er det også berettiget at beskytte personer, der ikke kommer med positive beviser, men giver anledning til rimelig tvivl eller mistanke. Samtidig bør beskyttelse dog ikke gælde for indberetning af oplysninger, der allerede er offentliggjort eller som har form af ubegrundede rygter og sladder.
- (31) Repressalier udtrykker den tætte relation (årsag og virkning), der skal være til stede mellem indberetningen og den ugunstige behandling, direkte eller indirekte, af den indberettende person, således at denne person kan nyde retlig beskyttelse. Effektiv beskyttelse af personer som et middel til at styrke håndhævelsen af EU-retten kræver en bred repressaliedefinition, der omfatter enhver handling eller undladelse, der forekommer i arbejdsrelateret kontekst, der påfører skade.
- (32) Beskyttelse mod repressalier som et middel til sikring af ytrings- og mediefriheden bør gives både til personer, der indberetter oplysninger om handlinger eller undladelser inden for en organisation (intern indberetning) eller til en udefra kommende myndighed (ekstern indberetning), og til personer, der gør oplysningerne offentligt tilgængeligt (f.eks. direkte til offentligheden via de sociale medier, webplatforme eller til medierne, de folkevalgte, civilsamfundet, fagforeninger eller faglige organisationer/erhvervsorganisationer).
- (33) Whistleblowere er i særdeleshed vigtige kilder til undersøgende journalister. Effektiv beskyttelse af whistleblowere mod repressalier øger retssikkerheden af (potentielle) whistleblowere og tilskynder dermed til og fremmer whistleblowing også til medierne. I denne forbindelse er beskyttelse af whistleblowere som journalistiske kilder afgørende for at bevare den rolle som "vagthund", som undersøgende journalistik har i demokratiske samfund.
- (34) Det er op til medlemsstaterne at udpege de myndigheder, der er kompetente til at modtage og følge passende op på indberetninger om overtrædelser, der er omfattet af dette direktiv. Der kan være tale om regulerende eller tilsynsførende organer i de berørte områder, retshåndhævende myndigheder, korruptionsbekæmpende organer og ombudsmænd. De myndigheder, der er udpeget som kompetente, skal have de nødvendige kapaciteter og beføjelser til at vurdere rigtigheden af de påstande, der fremsættes i indberetningen, og til at afhjælpe de indberettede overtrædelser, herunder ved at indlede en efterforskning, retsforfølgning eller sag om generhvervelse af midler eller andre passende afhjælpende foranstaltninger i overensstemmelse med deres mandat.
- (35) EU-retten på specifikke områder, som f.eks. markedsmisbrug⁵³, civil luftfart⁵⁴ eller sikkerheden i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter⁵⁵ foreskriver allerede

⁵³ Nævnt ovenfor.

⁵⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 376/2014 af 3. april 2014 om indberetning og analyse af samt opfølgning på begivenheder inden for civil luftfart (EFT L 122, s. 18).

oprettelse af interne og eksterne indberetningskanaler. Forpligtelserne til at udarbejde sådanne kanaler som fastsat i dette direktiv bør så vidt muligt bygge på de eksisterende kanaler i medfør af specifikke EU-retsakter.

- (36) Nogle organer, kontorer og agenturer i Unionen, såsom Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA), Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA) og Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA), har eksterne kanaler og procedurer for modtagelse af indberetninger om overtrædelser, der henhører under dette direktivs anvendelsesområde, som i det væsentlige giver fortrolighed angående identiteten af de indberettende personer. Dette direktiv berører ikke sådanne eksterne indberetningskanaler og procedurer, hvis de findes, men vil sikre, at personer, der indberetter til disse organer, kontorer eller agenturer i Unionen, kan drage fordel af fælles minimumsstandarder for beskyttelse i hele Unionen.
- (37) For at sikre en effektiv afsløring og forebyggelse af overtrædelser af EU-retten er det afgørende, at de relevante oplysninger hurtigt når frem til dem, der er tættest på kilden til problemet, bedst er i stand til at efterforske og med beføjelser til at afhjælpe det, hvor det er muligt. Dette kræver, at juridiske enheder i den private og den offentlige sektor indfører passende interne procedurer for modtagelse af og opfølgning på indberetninger.
- (38) For juridiske enheder i den private sektor står forpligtelsen til at etablere interne kanaler mål med deres størrelse og omfanget af risikoen ved deres aktiviteter for offentlighedens interesser. Det bør gælde for alle mellemstore og store virksomheder, uanset arten af deres aktiviteter, baseret på deres forpligtelse til at opkræve moms. Som hovedregel bør mikrovirksomheder og små virksomheder som defineret i artikel 2 i bilaget til Kommissionens henstilling af 6. maj 2003, som ændret⁵⁶, undtages fra forpligtelsen til at etablere interne kanaler. Efter en passende risikovurdering kan medlemsstaterne dog kræve, at små virksomheder skal etablere interne indberetningskanaler i særlige tilfælde (f.eks. på grund af de betydelige risici, som kan følge af deres aktiviteter).
- (39) Fritagelse af mikrovirksomheder og små virksomheder fra pligten til at etablere interne indberetningskanaler bør ikke finde gælde for private virksomheder, der er aktive inden for området for finansielle tjenesteydelser. Sådanne selskaber og institutter bør være forpligtet til at etablere interne indberetningskanaler i overensstemmelse med forpligtelserne i den gældende EU-ret om finansielle tjenesteydelser.
- (40) Det bør være klart, at i tilfælde af private juridiske enheder, der ikke har interne indberetningskanaler, bør indberettende personer kunne rapportere direkte eksternt til kompetente myndigheder, og disse personer bør nyde beskyttelse mod represalier som fastsat i dette direktiv.
- (41) For at sikre navnlig overholdelsen af reglerne om offentlige indkøb i den offentlige sektor bør forpligtelsen til at etablere interne indberetningskanaler gælde for alle offentlige juridiske enheder på både lokalt, regionalt og nationalt niveau og skal samtidig stå i rimeligt forhold til deres størrelse. I situationer, hvor der ikke er etableret interne kanaler i små offentlige enheder, kan medlemsstaterne muliggøre

⁵⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/30/EU af 12. juni 2013 om sikkerheden i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter og om ændring af direktiv 2004/35/EF.

⁵⁶ Kommissionens henstilling af 6. maj 2003 om definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder (EUT L 124 af 20.5.2003, s. 36).

intern indberetning på et højere niveau i den offentlige forvaltning (dvs. på regionalt eller centralt niveau).

- (42) Forudsat at der sikres passende fortrolighed om identiteten af den indberettende person, er det op til den enkelte private og offentlige juridiske enhed at definere den form for kanal, der skal etableres til indberetningen, som f.eks. personligt, pr. post, fysiske klagebokse, en telefonisk hotline eller via en online-plattform (på intranet eller internet). Indberetningskanalerne bør ikke være begrænset til metoder, som ikke garanterer, at der sikres passende fortrolighed om identiteten af indberetteren, såsom personlig indberetning og klagebokse.
- (43) Tredjeparter kan også godkendes til at modtage indberetninger på vegne af private og offentlige enheder, forudsat at de giver passende garantier om uafhængighed, fortrolighed, databeskyttelse og tavshedspligt. Disse kan være eksterne indberetningsplatformsudbydere, eksterne revisorer eller advokater eller repræsentanter for fagforeninger.
- (44) Interne indberetningsprocedurer bør gøre det muligt for private juridiske enheder at modtage og undersøge indberetninger i fuld fortrolighed fra de ansatte i en virksomhed og dens datterselskaber eller tilknyttede virksomheder (koncernen), men også så vidt muligt fra en af gruppens ansatte og leverandører og enhver person, der erhverver oplysninger gennem hans/hendes arbejdsrelaterede aktiviteter med virksomheden og koncernen.
- (45) Hvem, der er de bedst egnede personer eller afdelinger i en privat juridisk enhed til at blive udpeget som kompetente til at modtage og følge op på indberetninger, afhænger af strukturen i virksomheden, men deres funktion bør under alle omstændigheder sikre uafhængighed og fravær af interessekonflikter. I mindre enheder kunne denne funktion være en dobbelt funktion hos en ansat i virksomheden, der er godt placeret til at kunne rapportere direkte til organisationens leder, f.eks. en administrerende direktør eller HR-chef, en juridisk chef, privatlivschef, finanschef, en ledende revisor eller et medlem af bestyrelsen.
- (46) I forbindelse med den interne indberetning er kvaliteten og gennemsigtigheden af oplysningerne om proceduren for opfølgning på indberetningen altafgørende for at opbygge tillid til effektiviteten af den samlede ordning for beskyttelse af whistleblowere og mindsker sandsynligheden for yderligere unødvendige indberetninger eller offentliggørelser. Den indberettende person bør holdes underrettet inden for en rimelig tidsfrist om de foranstaltninger, der påtænkes eller er truffet som opfølgning på indberetningen (f.eks. sagslukning baseret på utilstrækkeligt bevismateriale eller andre grunde, iværksættelse af en intern undersøgelse og eventuelt dens resultater og/eller foranstaltninger truffet for at løse problemet, om henvisningen til en kompetent myndighed med henblik på videre efterforskning), i det omfang som sådanne oplysninger ikke vil berøre undersøgelsen eller efterforskningen eller påvirke den pågældende persons rettigheder. En sådan rimelig tidsfrist bør ikke overstige i alt tre måneder. Hvor den relevante opfølgning ikke er fastlagt, skal den indberettende person informeres herom og om eventuel yderligere feedback, som han/hun bør kunne forvente.
- (47) Personer, som overvejer at anmelde overtrædelser af EU-retten, bør kunne træffe en informeret beslutning om, hvorvidt, hvordan og hvornår de skal indberette overtrædelser. Private og offentlige enheder, der har indført interne indberetningsprocedurer skal fremlægge oplysninger om disse procedurer samt procedurerne for ekstern indberetning til relevante kompetente myndigheder. Disse

oplysninger skal være let forståelige og lettilgængelige, herunder så vidt muligt også for andre personer end arbejdstagere, som kommer i kontakt med virksomheden gennem deres arbejdsrelaterede aktiviteter, f.eks. leverandører, distributører, leverandører og forretningspartnere. For eksempel kan sådanne oplysninger offentliggøres på et synligt sted, der er tilgængelig for alle disse personer, og på virksomhedens hjemmeside og der kan informeres herom på kurser og uddannelsesforløb om etik og integritet.

- (48) En effektiv afsløring og forebyggelse af overtrædelser af EU-retten kræver, at potentielle informanter i fuld fortrolighed og let kan viderebringe de oplysninger, de råder over, til de relevante kompetente myndigheder, der er i stand til at undersøge og afhjælpe problemet, hvor det er muligt.
- (49) Manglende tillid til nytten af indberetning er en af de vigtigste faktorer, der afholder potentielle whistleblowere. Dette kræver en klar forpligtelse for de kompetente myndigheder til omhyggeligt at følge op på de modtagne indberetninger og inden for en rimelig tidshorisont at give feedback til de indberettende personer om de foranstaltninger, der påtænkes eller er truffet som opfølgning herpå (f.eks. sagslukning baseret på utilstrækkeligt bevismateriale eller andre grunde, iværksættelse af en undersøgelse og eventuelt dens resultater og/eller foranstaltninger, der er truffet for at tackle de rejste spørgsmål, henvisning til en anden myndighed, der er kompetent til at give opfølgning), for så vidt sådanne oplysninger ikke ville skade efterforskningen af eller de pågældende personers rettigheder.
- (50) Opfølgning og tilbagemelding bør finde sted inden for en rimelig tidsramme; dette er begrundet i behovet for hurtigt at løse det problem, som indberetningen omhandler, samt til at undgå unødige offentliggørelser. En sådan tidsramme bør ikke overstige tre måneder, men kan forlænges til seks måneder, hvis det er nødvendigt på grund af særlige omstændigheder for en sag, navnlig arten og kompleksiteten af indberetningen, hvilket kan kræve en langvarig undersøgelse.
- (51) Hvis dette er omhandlet i national ret eller EU-ret, bør de kompetente myndigheder henvise sager eller relevante oplysninger til de relevante organer, kontorer eller agenturer i Unionen, herunder for så vidt angår dette direktiv, Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og Den Europæiske Unions Anklagemyndighed (EPPO), uden at dette berører muligheden for, at den indberettende person kan henvise direkte til sådanne organer, kontorer eller agenturer i Unionen.
- (52) For at sikre effektiv kommunikation med de særlige medarbejdere er det nødvendigt, at de kompetente myndigheder råder over og anvender forskellige kanaler, der er adskilt fra deres normale offentlige klagesystemer, og de bør være brugervenlige og skal muliggøre skriftlig og mundtlig samt elektronisk og ikke-elektronisk indberetning.
- (53) Særlige medarbejdere i de kompetente myndigheder, som er professionelt uddannede, herunder i de gældende databeskyttelsesregler, skal håndtere indberetningerne og sikre kommunikation med den indberettende person samt følge op på indberetningen på passende vis.
- (54) Personer, som har til hensigt at indberette, bør kunne træffe en informeret beslutning om, hvorvidt, hvordan og hvornår de skal indberette overtrædelser. De kompetente myndigheder bør derfor offentliggøre og lette adgangen til oplysninger om tilgængelige indberetningskanaler med de kompetente myndigheder, om de gældende procedurer og om de særlige medarbejdere inden for disse myndigheder. Alle

oplysninger om indberetninger bør være gennemsigtige, letforståelige og troværdige for at fremme og ikke afskrække indberetning.

- (55) Medlemsstaterne bør sikre, at de kompetente myndigheder råder over passende beskyttelsesprocedurer for så vidt angår behandling af indberetning af overtrædelser og til beskyttelse af personoplysninger om de personer, der er nævnt i indberetningen. Sådanne procedurer bør sikre, at identiteten af alle indberettende personer, identiteten af den pågældende person og tredjeparter, der henvises til i indberetningen (f.eks. vidner eller kolleger), er beskyttet i alle faser af proceduren. Denne forpligtelse bør ikke berøre nødvendigheden og forholdsmæssigheden af forpligtelsen til at videregive oplysninger, når dette er påkrævet i henhold til EU-retten eller national ret og med forbehold for passende beskyttelsesforanstaltninger i henhold til sådan lovgivning, herunder i forbindelse med undersøgelser eller retssager eller for at sikre andres friheder, herunder retten til forsvar for den berørte person.
- (56) Det er nødvendigt, at de særlige medarbejdere i den kompetente myndighed og de medarbejdere i den kompetente myndighed, der får adgang til de oplysninger, som en indberettende person indgiver til den kompetente myndighed, overholder tavshedspligten og fortroligheden i forbindelse med formidling af data både inden for og uden for den kompetente myndighed, herunder når en kompetent myndighed indleder en undersøgelse eller en forespørgsel eller efterfølgende håndhævelsesaktiviteter i forbindelse med indberetningen af overtrædelser.
- (57) Medlemsstaterne bør sikre passende registrering af samtlige indberetninger af overtrædelser, at alle indberetninger er tilgængelige inden for den kompetente myndighed, og at de oplysninger, som modtages gennem indberetninger, i givet fald kan anvendes som dokumentation i forbindelse med håndhævelsesforanstaltninger.
- (58) Beskyttelse af personoplysninger i indberetningen og de berørte personer er af afgørende betydning for at undgå urimelig behandling eller skade på omdømme på grund af videregivelse af personlige data, navnlig oplysninger, som afslører en given persons identitet. Følgelig og i overensstemmelse med kravene i forordning (EU) 2016/679 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (generel forordning om databeskyttelse, i det følgende også benævnt "den generelle forordning om databeskyttelse" eller GDPR), bør de kompetente myndigheder indføre passende databeskyttelsesprocedurer, der er særligt rettet mod beskyttelse af den indberettende person, den pågældende person og enhver tredjepart, der er nævnt i indberetningen, og som omfatter et sikkert system inden for den kompetente myndighed, som kun særlige medarbejdere har adgang til.
- (59) Den regelmæssige revision af de kompetente myndigheders procedurer og udveksling af god praksis mellem dem bør sikre, at disse procedurer er passende og derfor tjener deres formål.
- (60) For at kunne få beskyttelse skal den indberettende person med rimelighed mene i lyset af omstændighederne og de oplysninger, som vedkommende havde til rådighed på tidspunktet for indberetningen, at de indberettede forhold var korrekte. Denne rimelig antagelse bør formodes, medmindre og indtil det modsatte er bevist. Det er en vigtig beskyttelse mod ondsindet, useriøs eller urimelig indberetning og sikrer, at dem, der forsætligt og bevidst indberetter forkerte eller vildledende oplysninger, ikke får beskyttelse. Samtidig sikrer den, at beskyttelsen ikke bortfalder, hvis den indberettende person har foretaget en unøjagtig indberetning i god tro. På samme måde gælder det, at den indberettende person bør have ret til beskyttelse i henhold til

dette direktiv, hvis personen har rimelige grunde til at mene, at de indberettede oplysninger, falder ind under direktivets anvendelsesområde.

- (61) Kravet om en trinvis anvendelse af indberetningskanaler er som en generel regel nødvendigt for at sikre, at oplysninger kommer til de personer, som kan bidrage til en tidlig og effektiv afvikling af risici for offentlighedens interesser samt for at forhindre uberettiget omdømmetab ved offentliggørelse. Samtidig er nogle undtagelser fra dens anvendelse nødvendige, så den indberettende person kan vælge den mest hensigtsmæssige kommunikationskanal afhængigt af omstændighederne i det enkelte tilfælde. Desuden er det nødvendigt at beskytte oplysninger, under hensyntagen til demokratiske principper såsom gennemsigtighed og ansvarlighed og de grundlæggende rettigheder, såsom ytringsfrihed og mediefrihed, samtidig med at man skaber balance mellem arbejdsgivernes interesse i at lede deres organisationer samt beskytte deres interesser med den offentlige interesse i at blive beskyttet mod overgreb, i overensstemmelse med de kriterier, der er udviklet i retspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol⁵⁷.
- (62) Indberettende personer skal som regel først bruge interne kanaler og aflægge indberetning til deres arbejdsgiver. Det kan imidlertid være tilfældet, at de interne kanaler ikke findes (hvis der er tale om enheder, der ikke er forpligtet til at indføre sådanne kanaler i medfør af dette direktiv eller gældende national ret), eller at deres anvendelse ikke er obligatorisk (som det kan være tilfældet for personer, som ikke er i ansættelsesforhold), eller at de blev anvendt, men ikke fungerer korrekt (f.eks. at en indberetning ikke blev behandlet omhyggeligt eller inden for en rimelig tidshorisont, eller at der ikke blev taget skridt til at afhjælpe denne overtrædelse af fællesskabsretten til trods for de positive resultater af undersøgelsen).
- (63) I andre tilfælde kan de interne kanaler ikke med rimelighed forventes at fungere ordentligt, f.eks. hvor de indberettende personer har gyldige grunde til at antage, at de ville blive udsat for repressalier i forbindelse med indberetning; at deres fortrolighed, ikke ville blive beskyttet; at den øverste ansvarshavende i den arbejdsrelaterede kontekst er involveret i overtrædelsen; at retsbruddene kan være skjult, at dokumentationen kan blive skjult eller ødelagt; at effektiviteten af efterforskningshandlinger udført af kompetente myndigheder kan bringes i fare eller, at en hurtig indsats er påkrævet (f.eks. på grund af en overhængende risiko for en betydelig og specifik fare for liv, sundhed og sikkerhed eller for miljøet). I alle sådanne tilfælde skal der ydes beskyttelse af personer, der indberetter eksternt til kompetente myndigheder og, hvor det er relevant, til organer, kontorer eller agenturer i Unionen. Desuden ydes der også beskyttelse i tilfælde, hvor EU-lovgivningen giver mulighed for den indberettende person indberetter direkte til de kompetente nationale myndigheder eller organer, kontorer eller agenturer, f.eks. i forbindelse med svig mod EU-budgettet, forebyggelse og afsløring af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme eller på området for finansielle tjenesteydelser.
- (64) Personer, der udfører en offentliggørelse direkte, bør også være berettiget til beskyttelse i tilfælde, hvor en overtrædelse forbliver uløst (f.eks. fordi den ikke er blevet korrekt vurderet eller undersøgt, eller fordi ingen afhjælpende foranstaltninger

⁵⁷

Et af kriterierne for at afgøre, om repressalier mod whistleblowere, der offentliggør oplysninger, griber ind i ytringsfriheden på en måde, der ikke er nødvendig i et demokratisk samfund, er, om de personer, der har udført offentliggørelsen, havde mulighed for alternative kanaler for offentliggørelsen af oplysningerne; se f.eks. Guja mod Moldova [GC], nr. 14277/04, ECHR 2008.

blev truffet), selv om de blev indberettet internt og/eller eksternt efter en trinvis anvendelse af de kanaler, der er til rådighed; eller i tilfælde, hvor personer har gyldige grunde til at tro, at der er en forbindelse mellem ophavsmanden til overtrædelsen og den kompetente myndighed, at dokumentationen kan blive skjult eller ødelagt, eller at effektiviteten af efterforskningshandlinger udført af kompetente myndigheder kan være i fare; eller i tilfælde af overhængende og åbenbar fare for offentlighedens interesser, eller hvor der er risiko for uoprettelig skade, *herunder* skade på den fysiske integritet.

- (65) Indberettende personer bør være beskyttet mod enhver form for repressalier, hvad enten det er direkte eller indirekte, fra deres arbejdsgiver eller kunde/modtager af tjenesteydelser og personer, der arbejder for eller på vegne af denne, herunder medarbejdere og ledere i samme organisation eller andre organisationer, som er i kontakt med den indberettende person i forbindelse med dennes arbejdsrelaterede aktiviteter, hvor repressalier anbefales eller tolereres af den pågældende person. Der bør ydes beskyttelse mod repressalier over for den indberettende person selv, men også dem, der kan træffes i forhold til den juridiske enhed, han/hun repræsenterer, såsom nægtelse af levering af tjenesteydelser, sortlistning eller boykot. Indirekte repressalier omfatter også foranstaltninger truffet over for de pårørende til den indberettende person, der også er i en forretningsmæssig relation med dennes arbejdsgiver eller kunde/modtager af tjenesteydelser og arbejdstagernes repræsentanter, der har ydet støtte til den indberettende person.
- (66) Når repressalier sker ustraffet og ikke afskrækkes, har det en hæmmende effekt på potentielle whistleblowere. Et klart forbud mod repressalier i lovgivningen har en vigtig afskrækkende virkning, som styrkes yderligere gennem bestemmelser om personligt erstatningsansvar og sanktioner for gerningsmændene til eventuelle repressalier.
- (67) Potentielle whistleblowere, der ikke er sikre på, hvordan man indberetter, eller om de vil blive beskyttet i sidste ende, kan blive afskrækket fra at indberette. Medlemsstaterne bør sikre, at de relevante oplysninger gives på en brugervenlig måde og er let tilgængelige for offentligheden. Gratis individuel, upartisk og fortrolig rådgivning bør være tilgængelig, f.eks. om, hvorvidt de pågældende oplysninger er omfattet af de gældende regler om beskyttelse af whistleblowere, hvilken indberetningskanal der bedst kan anvendes, og hvilke alternative procedurer der er tilgængelige, hvis de ikke er dækket af de gældende regler ("vejvisning"). Adgang til sådan rådgivning kan bidrage til at sikre, at indberetning sker via passende kanaler på en ansvarlig måde, og at overtrædelser og uregelmæssigheder opdages rettidigt eller endog forhindres.
- (68) I henhold til visse nationale rammer og i visse tilfælde kan den indberettende person, der bliver udsat for repressalier, drage fordel af en form for bekræftelse af, at vedkommende opfylder betingelserne i de gældende regler. Uanset disse muligheder bør de have effektiv adgang til domstolsprøvelse, hvorved det påhviler retten at træffe afgørelse på grundlag af alle omstændighederne i det enkelte tilfælde, om de opfylder betingelserne i de gældende regler.
- (69) Det bør ikke være muligt at give afkald på rettighederne og forpligtelserne i dette direktiv ved hjælp af kontraktlige midler. Personers juridiske eller kontraktmæssige forpligtelser, såsom loyalitetsbestemmelser i kontrakter eller fortroligheds-/ikke-oplysningsaftaler, kan ikke påberåbes med henblik på at forhindre arbejdstagere i at indberette, nægte beskyttelse eller straffe dem for at have gjort det. Samtidig bør dette

direktiv ikke berøre beskyttelsen af juridiske og andre erhvervsmæssige rettigheder som fastsat i national ret.

- (70) Repressalierne vil sandsynligvis blive præsenteret som begrundet af andre grunde end selve indberetningen, og det kan være meget vanskeligt for den indberettende person at bevise sammenhængen mellem de to, mens de, der begår repressalierne kan have større beføjelser og ressourcer til at dokumentere de trufne foranstaltninger og begrundelsen. Når den indberettende person påviser *umiddelbart*, at han/hun har udført en indberetning eller fremlæggelse af oplysninger i overensstemmelse med dette direktiv og som følge deraf har lidt skade, bør bevisbyrden overgå til den person, der udførte den skadelige handling, og denne skal godtgøre, at de trufne foranstaltninger ikke havde nogen forbindelse til indberetningen eller offentliggørelsen.
- (71) Ud over et udtrykkeligt lovimplementeret forbud mod repressalier er det af afgørende betydning, at den indberettende person, der udsættes for repressalier, har adgang til retsmidler. Det egnede retsmiddel vil i hvert enkelt tilfælde fastlægges af den pågældende form for repressalier. Den kan være i form af foranstaltninger til genansættelse (f.eks. i tilfælde af afskedigelse, degradering, forflyttelse eller tilbageholdelse af uddannelse eller forfremmelse) eller til genaktivering af en annulleret tilladelse, licens eller aftale; kompensation for nuværende og fremtidige økonomiske tab (mistet sidste løn, men også for fremtidige tab af indtægter, omkostninger, der er forbundet med erhvervsskifte); andre typer kompensation for økonomiske skader, såsom procesomkostninger og udgifter til lægebehandling og for immaterielle skader (svie og smerte).
- (72) Typen af retsmiddel kan variere mellem retssystemerne, men de bør sikre en så fuldstændig og effektiv løsning som muligt. Retsmidlerne bør ikke afskrække potentielle fremtidige whistleblowere. For eksempel kan mulighed for kompensation som et alternativ til genansættelse i tilfælde af afskedigelse give anledning til en systematisk praksis navnlig i større organisationer, hvilket vil have en afskrækkende virkning på fremtidige whistleblowere
- (73) Af særlig betydning for den indberettende person er foreløbige retsmidler, mens man afventer løsningen af de retlige procedurer, der kan være langvarige. Foreløbige retsmidler kan navnlig være nødvendige for at stoppe fortsatte forsøg på eller trusler om repressalier, såsom mobning på arbejdspladsen, eller for at forebygge forskellige former for repressalier, såsom afskedigelse, som kan være svære at ændre efter lange perioder og som kan ødelægge en enkeltperson finansielt — et perspektiv, der i alvorlig grad kan afskrække potentielle whistleblowere.
- (74) Foranstaltninger, der træffes mod den indberettende person uden for arbejdsrelateret kontekst via retssager, f.eks. i relation til injurier, krænkelse af ophavsret, forretningshemmeligheder, tavshedspligt og beskyttelse af personoplysninger, kan også udgøre en alvorlig hindring for whistleblowing. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/943⁵⁸ fritager indberettende personer fra civile søgsmål i tilfælde af foranstaltninger, procedurer og retsmidler, der er omhandlet heri, hvis den påståede erhvervelse, brug eller videregivelse af forretningshemmeligheden fandt sted for at afdække forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter, og hvis sagsøgte handlede med henblik på at beskytte de almene offentlige interesser. Også i

⁵⁸

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).

andre sager bør de indberettende personer kunne regne med at udføre en indberetning eller fremlæggelse af oplysninger i overensstemmelse med dette direktiv som et forsvar. I sådanne tilfælde skal den person, der indleder sagens behandling bør bære byrden for at bevise en hensigt hos den indberettende person til at overtræde loven.

- (75) En betydelig omkostning for indberettende personer mod gengældelsesforanstaltninger mod dem i retssager kan være de relevante juridiske omkostninger. Selv om de kan inddrive disse gebyrer ved afslutningen af retsforfølgningen, vil de måske ikke være i stand til at dække dem direkte, især hvis de er arbejdsløse og sortlistede. Bistand ved strafferetlig retsforfølgning navnlig i overensstemmelse med bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/1919⁵⁹ og mere generelt hjælp til dem, der er i alvorlige finansielle vanskeligheder, vil være afgørende i visse tilfælde med henblik på en effektiv håndhævelse af deres ret til beskyttelse.
- (76) Den pågældende persons rettigheder bør beskyttes for at undgå skade på omdømme eller andre negative følger. Desuden skal retten til forsvar og adgang til retsmidler for de berørte personer respekteres fuldt ud i alle faser af proceduren efter indberetningen i overensstemmelse med artiklerne 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Medlemsstaterne bør sikre retten til et forsvar for de berørte personer, herunder retten til aktindsigt, retten til at blive hørt og retten til effektive retsmidler mod en afgørelse vedrørende den pågældende person i henhold til de gældende procedurer i den nationale lovgivning i forbindelse med undersøgelser eller efterfølgende retssager.
- (77) Enhver person, der lider skade, det være sig direkte eller indirekte, som følge af en indberetning eller offentliggørelse af ukorrekte eller vildledende oplysninger, bør fortsat have beskyttelse og de retsmidler, der er til rådighed for ham eller hende i henhold til de almindelige retsregler. Hvis sådanne ukorrekte eller vildledende indberetninger eller offentliggørelser er udført bevidst og forsætligt, bør de berørte personer have ret til erstatning i henhold til den nationale lovgivning.
- (78) Sanktioner er nødvendige for at sikre effektiviteten af reglerne om beskyttelse af whistleblowere. Sanktioner mod dem, der udfører repressalier eller andre skadelige handlinger mod den indberettende person, kan afskrække mod sådanne fremtidige handlinger. Sanktioner mod personer, der udfører en indberetning eller offentliggørelse, som er dokumenteret at være bevidst falsk, er nødvendig for at afskrække mod ondsindet indberetning og for at bevare troværdigheden af systemet. Sådanne sanktioner, der er forholdsmæssigt tilpassede, bør sikre, at de ikke har en afskrækkende virkning på potentielle whistleblowere.
- (79) Enhver behandling af personoplysninger i henhold til dette direktiv, herunder udveksling eller videregivelse af personoplysninger foretaget af de kompetente myndigheder, bør udføres i overensstemmelse med forordning (EU) 2016/679 og med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680, og udveksling eller videregivelse af oplysninger foretaget af kompetente myndigheder på EU-plan bør ske i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF)

⁵⁹

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/1919 af 26. oktober 2016 om retshjælp til mistænkte og tiltalte i straffesager og til eftersøgte i sager angående europæiske arrestordrer (EUT L 297 af 4.11.2016, s. 1).

nr. 45/2001⁶⁰. Der bør tages særligt hensyn til principperne for behandling af personlige data som fastsat i artikel 5 i den generelle forordning om databeskyttelse, artikel 4 i direktiv (EU) 2016/680 og artikel 4 i forordning (EF) nr. 45/2001, og til princippet om databeskyttelse gennem design og som fastsat i artikel 25 i den generelle forordning om databeskyttelse, artikel 20 i direktiv (EU) 2016/680 og artikel XX i forordning (EU) nr. 2018/XX om ophævelse af forordning nr. 45/2001 og afgørelse 1247/2002/EF.

- (80) Dette direktiv fastsætter mindstekrav, og medlemsstaterne bør have beføjelser til at indføre eller opretholde mere gunstige bestemmelser for den indberettende person, forudsat at sådanne bestemmelser ikke griber ind i foranstaltninger til beskyttelse af de berørte personer.
- (81) I henhold til artikel 26, stk. 2, i TEUF skal det indre marked indebære et område uden indre grænser med fri og sikker bevægelighed for varer og tjenesteydelser. Det indre marked bør give Unionens borgere en merværdi i form af bedre kvalitet og sikkerhed for varer og tjenester, der sikrer høje standarder for beskyttelse af folkesundheden og miljøet samt fri udveksling af personoplysninger. Derfor er artikel 114 i TEUF det passende retsgrundlag for at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for det indre markeds oprettelse og funktion. Foruden artikel 114 i TEUF bør dette direktiv desuden have yderligere specifikke retsgrundlag for at dække de områder, der er afhængige af artiklerne 16, 33, 43, 50, 53(1), 62, 91, 100, 103, 109, 168, 169 og 207 i TEUF og Euratom-traktatens artikel 31 for vedtagelse af EU-foranstaltninger. Eftersom dette direktiv også sigter mod en bedre beskyttelse af Unionens finansielle interesser, skal artikel 325, stk. 4 i TFEU inkluderes som retsgrundlag.
- (82) Det væsentlige anvendelsesområde for dette direktiv er baseret på identificering af områder, hvor indførelse af beskyttelse af whistleblowere viser sig berettiget og nødvendigt på grundlag af de foreliggende beviser. Sådanne væsentlige anvendelsesområder kan udvides til andre områder eller i EU-retsakter, hvis dette viser sig nødvendigt som et middel til at styrke håndhævelsen heraf i lyset af beviser, som kan komme frem i fremtiden eller på grundlag af en evaluering af den måde, hvorpå dette direktiv har fungeret.
- (83) Når efterfølgende lovgivning, der er relevant for dette direktiv, vedtages, bør det fremgå af den pågældende retsakt, at dette direktiv anvendes. Om nødvendigt bør artikel 1 og bilaget ændres.
- (84) Målet for dette direktiv, nemlig at styrke håndhævelsen i visse politiske områder og retsakter, hvor overtrædelser af EU-retten kan forårsage alvorlig skade på offentlighedens interesser gennem en effektiv beskyttelse af whistleblowere, kan dette ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, hvis de handler alene eller på ukoordineret vis, men kan bedre nås ved handling på EU-plan ved at fastsætte minimumsstandards for harmonisering af bestemmelserne om beskyttelse af whistleblowere. Desuden kan kun en indsats på EU-plan sikre sammenhæng og tilpasse de eksisterende EU-regler til beskyttelse af whistleblowere. Unionen kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med

⁶⁰

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1).

proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

- (85) Dette direktiv overholder de grundlæggende rettigheder og respekterer de principper, som anerkendes i bl.a. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Dette direktiv skal gennemføres i overensstemmelse med disse rettigheder og principper. Dette direktiv søger navnlig at sikre fuld respekt for ytrings- og informationsfriheden, retten til beskyttelse af personoplysninger, frihed til at drive egen virksomhed og retten til et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, retten til effektive retsmidler og retten til forsvar.
- (86) Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse er blevet hørt i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001 og afgav udtalelse den [...] ⁶¹

VEDTAGET DETTE DIREKTIV:

KAPITEL I

ANVENDELSESOMRÅDE OG DEFINITIONER

Artikel 1

Materielle anvendelsesområde

1. Med henblik på at forbedre håndhævelsen af EU's lovgivning og politikker inden for specifikke områder fastsættes der i dette direktiv fælles minimumsstandarder for beskyttelse af personer, der indberetter følgende ulovlige aktiviteter eller retsmisbrug:
 - a) overtrædelser, der er omfattet af de EU-retsakter, der er anført i bilaget (del I og del II) for så vidt angår følgende områder:
 - i) offentlige indkøb
 - ii) finansielle tjenesteydelser, forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme
 - iii) produktsikkerhed
 - iv) transportsikkerhed
 - v) miljøbeskyttelse
 - vi) nuklear sikkerhed
 - vii) fødevarer- og fodersikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd
 - viii) folkesundheden
 - ix) forbrugerbeskyttelse
 - x) beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger, og sikkerheden i netværks- og informationssystemer.

⁶¹ EUT C

- b) overtrædelser af artikel 101, 102, 106, 107 og 108 i TEUF og overtrædelser, der er omfattet af Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 og Rådets forordning (EU) 2015/1589
 - c) overtrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, som defineret i artikel 325 i TEUF, og som specificeres yderligere i især direktiv (EU) 2017/1371 og forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013
 - d) overtrædelser relateret til det indre marked som omhandlet i artikel 26, stk. 2 i TEUF, 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.
2. Hvis særlige regler om indberetning af overtrædelser er fastsat i sektorspecifikke EU-retsakter, der er opført i del 2 i bilaget, finder disse regler anvendelse. Bestemmelserne i dette direktiv gælder for alle spørgsmål vedrørende beskyttelse af de indberettende personer, som ikke er reguleret i disse sektorspecifikke EU-retsakter.

Artikel 2

Personelt anvendelsesområde

1. Dette direktiv finder anvendelse for indberettende personer, der arbejder i den private eller offentlige sektor og som indhentede oplysninger om overtrædelser i en forretningsmæssig kontekst, herunder mindst følgende:
- a) personer, der har status som arbejdstager som omhandlet i artikel 45 i TEUF.
 - b) personer, der har status som arbejdstager som omhandlet i artikel 49 i TEUF.
 - c) aktionærer og personer, der tilhører ledelsesorganet hos en virksomhed, herunder ikke-ledende medlemmer samt frivillige og ulønnede praktikanter.
 - d) enhver person, som arbejder under tilsyn og ledelse af kontrahenter, underleverandører og leverandører.
2. Dette direktiv gælder endvidere for indberetning fra personer, hvis arbejdsmæssige forhold endnu ikke er påbegyndt i tilfælde, hvor oplysninger om en overtrædelse er blevet erhvervet i løbet af ansættelsesprocessen eller andre førkontraktlige forhandlinger.

Artikel 3

Definitioner

I dette direktiv forstås ved:

- (1) "overtrædelser": faktiske eller potentielle ulovlige aktiviteter eller retsmisbrug vedrørende EU-retsakter og områder, som henhører under det anvendelsesområde, der er omhandlet i artikel 1 og i bilaget.
- (2) "ulovlige aktiviteter": handlinger eller undladelser, der er i strid med EU-retten.
- (3) "retsmisbrug": handlinger eller undladelser, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, som ikke synes at være ulovlige i formel henseende, men som gør det muligt at omgå det formål, der tilstræbes med de relevante regler.

- (4) "oplysninger om overtrædelser": oplysninger om faktiske overtrædelser samt rimelig mistanke om potentielle overtrædelser, der endnu ikke er blevet konkretiseret.
- (5) "indberetning": tilvejebringelse af oplysninger vedrørende en overtrædelse, som har fundet sted eller kan ventes at ville finde sted i den organisation, hvor den indberettende person arbejder eller har arbejdet, eller en anden organisation, som han eller hun er eller var i kontakt med via sit arbejde.
- (6) "intern indberetning": tilvejebringelse af oplysninger om overtrædelser inden for en offentlig eller privat retlig enhed.
- (7) "ekstern indberetning": tilvejebringelse af oplysninger om overtrædelser til de kompetente myndigheder.
- (8) "offentliggørelse": offentliggørelse af oplysninger om overtrædelser, der er erhvervet i arbejdsrelateret sammenhæng..
- (9) "indberettende person": en fysisk eller juridisk person, der indberetter eller offentliggør oplysninger om overtrædelser, der er erhvervet i forbindelse med hans eller hendes arbejdsrelaterede aktiviteter.
- (10) "arbejdsrelateret sammenhæng": nuværende eller tidligere arbejde i den private eller den offentlige sektor, uanset dette arbejdes art, hvor personer kan opnå oplysninger om overtrædelser, og hvor disse personer kan udsættes for repressalier, hvis de indberetter dem.
- (11) "berørt person": en fysisk eller juridisk person, der angives i indberetningen som ophavsmand til overtrædelser, eller som har en tilknytning hertil. .
- (12) "risiko": enhver form for gengældelse eller faktisk handling eller undladelse som følge af intern eller ekstern indberetning, som finder sted i en arbejdsrelateret sammenhæng , og som forårsager eller kan forårsage uberettigede ulemper for den indberettende person.
- (13) "opfølgning": enhver foranstaltning truffet af modtageren af indberetningen, enten internt eller eksternt, til at vurdere rigtigheden af de forhold, der nævnes i indberetningen og, hvor det er relevant, til at afhjælpe de indberettede overtrædelser , herunder tiltag som f.eks. intern undersøgelse, efterforskning, retsforfølgning, foranstaltninger til inddrivelse af midler og sagsafslutning.
- (14) "kompetent myndighed": enhver national myndighed, der har ret til at modtage indberetninger i overensstemmelse med kapitel III og som er blevet udpeget til at varetage de opgaver, der er omhandlet i dette direktiv, navnlig for så vidt angår opfølgningen på indberetninger.

KAPITEL II

INTERN INDBERETNING OG OPFØLGNING PÅ INDBERETNING

Artikel 4

Forpligtelsen til at fastlægge interne kanaler og procedurer for indberetning og opfølgning på indberetning

1. Medlemsstaterne sikrer, at juridiske personer i den private og i den offentlige sektor fastlægger interne kanaler og procedurer for indberetning af og opfølgning på indberetninger, efter samråd med arbejdsmarkedets parter, hvis det er relevant.
2. Sådanne kanaler og procedurer skal give mulighed for indberetninger, der foretages af ansatte i virksomheden. De kan give mulighed for indberetninger fra andre personer, som er i kontakt med den enhed, der i forbindelse med deres arbejdsrelaterede aktiviteter som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra b), c) og d), men anvendelsen af interne kanaler til brug for indberetning skal ikke være obligatorisk for disse kategorier af personer.
3. De retlige enheder i den private sektor, som er omhandlet i stk. 1, er følgende:
 - a) private retlige enheder med 50 eller flere ansatte.
 - b) private retlige enheder med en årlig omsætning eller årlig balance på i alt 10 mio. EUR eller mere.
 - c) private retlige enheder af enhver størrelse, som leverer finansielle tjenesteydelser, eller hvor der er risiko for hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme, som fastsat i de EU-retsakter, der er nævnt i bilaget.
4. Efter en passende risikovurdering under hensyntagen til arten af aktiviteter, som udføres af de enheder og den deraf følgende risiko, kan medlemsstaterne kræve, at små private retlige enheder, som defineret i Kommissionens henstilling af 6. maj 2003⁶², bortset fra dem, der er omhandlet i stk. 3, litra c), skal etablere interne indberetningskanaler og procedurer.
5. Enhver afgørelse, som en medlemsstat træffer i henhold til stk. 4, skal meddeles til Kommissionen sammen med en begrundelse og angivelse af de kriterier, der er anvendt i forbindelse med risikovurderingen. Kommissionen meddeler sin beslutning til de øvrige medlemsstater.
6. De retlige enheder i den offentlige sektor, som er omhandlet i stk. 1, er følgende:
 - a) den statslige forvaltning
 - b) regionale forvaltninger og tjenestegrene
 - c) kommuner med mere end 10 000 indbyggere
 - d) andre offentligretlige enheder.

Artikel 5

Procedurer for intern indberetning og opfølgning på indberetninger

1. Procedurene for indberetning og opfølgning på indberetninger, der er omhandlet i artikel 4, skal omfatte følgende:
 - a) kanaler til modtagelse af indberetninger, som er udformet, oprettet og anvendes således, at de sikrer fortroligheden af den indberettende persons identitet samt forhindrer uautoriserede medarbejders adgang

⁶²

Kommissionens henstilling af 6. maj 2003 om definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder (EUT L 124 af 20.5.2003, s. 36).

- b) udpegningen af en person eller afdeling, der er kompetent til at følge op på indberetninger
 - c) omhyggelig opfølgning på indberetninger udført af den udpegede person eller afdeling
 - d) en rimelig frist, som ikke overstiger tre måneder efter indberetningen, til at give feedback til den indberettende person om opfølgning på indberetningen.
 - e) klare og lettilgængelige oplysninger om de procedurer og oplysninger om, hvordan og på hvilke betingelser der kan foretages indberetninger eksternt til kompetente myndigheder i henhold til artikel 13, stk. 2, og, hvor det er relevant, organer, kontorer eller agenturer.
2. De kanaler, der er omhandlet i stk. 1, litra a), skal muliggøre indberetninger på alle af følgende måder:
- a) skriftlige indberetninger i elektronisk format eller papirformat og/eller mundtlig indberetning gennem telefonforbindelser, med eventuel optagelse
 - b) fysiske møder med den person eller afdeling, der er udpeget til at modtage indberetninger.

Indberetningskanaler kan anvendes internt af en person eller afdeling, der er udpeget til dette formål eller via en tredjemand, forudsat at de garantier og krav, der er omhandlet i stk. 1, litra a), overholdes.

3. Den person eller afdeling, der er angivet i litra b) i artikel 1, skal være den samme person, der er kompetent til at modtage indberetninger. Flere personer kan udpeges som "betroede personer", som indberettende personer og personer, der overvejer at indberette overtrædelser, kan få fortrolig rådgivning fra.

KAPITEL III

EKSTERN INDBERETNING OG OPFØLGNING PÅ INDBERETNING

Artikel 6

Forpligtelsen til at indføre eksterne indberetningskanaler og følge op på indberetninger

- 1. Medlemsstaterne udpeger de myndigheder, der er kompetente til at modtage og håndtere indberetninger.
- 2. Medlemsstaterne sikrer, at de kompetente myndigheder:
 - a) etablerer uafhængige og selvstændige eksterne indberetningskanaler, som både er sikre og sikrer fortroligheden i forbindelse med modtagelse og behandling af oplysninger fra den indberettende person
 - b) giver feedback til den indberettende person om opfølgning på indberetningen inden for en rimelig frist, der ikke overstiger tre måneder, eller seks måneder i behørigt begrundede tilfælde

- c) fremsender de oplysninger, der er indeholdt i indberetningen til de kompetente organer, kontorer eller agenturer i Unionen, hvor det er relevant, til yderligere undersøgelse, hvor dette er muligt efter national ret eller EU-retten.
- 3. Medlemsstaterne skal sikre, at de kompetente myndigheder følger op på indberetningerne ved at træffe de nødvendige foranstaltninger og så vidt det er hensigtsmæssigt undersøge genstanden for indberetningerne. De kompetente myndigheder skal meddele den indberettende person det endelige resultat af undersøgelserne.
- 4. Medlemsstaterne skal sikre, at enhver myndighed, der har modtaget en indberetning, men har ikke kompetence til at behandle den indberettede overtrædelse, videresender den til den kompetente myndighed, og at den indberettende person underrettes herom.

Artikel 7

Udformning af eksterne indberetningskanaler

- 1. Specifikke eksterne indberetningskanaler anses for at være uafhængige og selvstændige, hvis de opfylder alle nedennævnte kriterier:
 - a) de er adskilt fra den kompetente myndigheds almindelige kommunikationskanaler, herunder dem, som den kompetente myndighed anvender til at kommunikere internt og med tredjemand som led i sine normale aktiviteter
 - b) de er udformet, oprettet og anvendes således, at de sikrer oplysningernes fuldstændighed og ægthed, og at oplysningerne behandles fortroligt, samt forhindrer uautoriserede medarbejdere fra den kompetente myndighed i at få adgang hertil
 - c) de gør det muligt at opbevare varige oplysninger i overensstemmelse med artikel 11 med henblik på eventuelle yderligere undersøgelser.
- 2. De specifikke indberetningskanaler gør det muligt at foretage indberetning på mindst følgende måder:
 - a) skriftlig indberetning i elektronisk form eller på papir
 - b) mundtlig indberetning gennem telefonforbindelser, med eventuel optagelse
 - c) fysisk møde med særlige medarbejdere i den kompetente myndighed.
- 3. De kompetente myndigheder sikrer, at en indberetning, der er modtaget gennem andre end de særlige indberetningskanaler som omhandlet i stk. 1 og 2, straks videresendes uden ændringer til de særlige medarbejdere i den kompetente myndighed ved brug af særlige kommunikationskanaler.
- 4. Medlemsstaterne skal fastlægge procedurer for at sikre, at hvis en indberetning, der oprindeligt var rettet til en person, der ikke har været udpeget som ansvarlig for at håndtere indberetninger, skal denne person afholdes fra at videregive oplysninger, der kan identificere den indberettende eller den berørte person.

Artikel 8

Særlige medarbejdere

1. Medlemsstaterne sikrer, at de kompetente myndigheder har særlige medarbejdere til at håndtere indberetninger. Særlige medarbejdere skal modtage specifik uddannelse i håndtering af indberetninger.
2. De særlige medarbejdere skal varetage følgende funktioner:
 - a) at give interesserede parter oplysninger om procedurerne for indberetning
 - b) at modtage og følge op på indberetninger
 - c) at opretholde kontakten med den indberettende person for at informere den indberettende person om forløbet og resultatet af undersøgelsen.

Artikel 9

Procedurer for ekstern indberetning

1. De procedurer, der gælder for ekstern indberetning, skal indeholde følgende:
 - a) hvordan den kompetente myndighed kan kræve, at den indberettende person uddyber de indberettede oplysninger eller indgiver yderligere oplysninger, som den indberettende person har adgang til
 - b) en rimelig frist, der ikke overstiger tre måneder, eller seks måneder i behørigt begrundede tilfælde, for at give feedback til den indberettende person om opfølgning på indberetningen og arten og indholdet af denne feedback
 - c) den fortrolighedsordning, der anvendes til at indberette, herunder en nærmere beskrivelse af de omstændigheder, hvorunder de fortrolige oplysninger fra en indberettende person kan videregives.
2. Den nærmere beskrivelse, der er omhandlet i stk. 1, litra c), omfatter de særlige tilfælde, hvor fortrolig behandling af personoplysninger ikke kan sikres, herunder når videregivelse af data er et nødvendigt og rimeligt krav efter EU-lovgivningen eller national lovgivning i forbindelse med undersøgelser eller efterfølgende retssager eller for at sikre andres friheder, herunder retten til et forsvar for de berørte personer, og i hvert enkelt tilfælde er underlagt passende beskyttelsesmekanismer ifølge sådan lovgivning.
3. Den nærmere beskrivelse, der er omhandlet i stk. 1, litra c), skal være affattet på et klart og let forståeligt sprog og være let tilgængelig for de indberettende personer.

Artikel 10

Oplysninger om modtagelse af indberetninger og opfølgning herpå

Medlemsstaterne sikrer, at de kompetente myndigheder offentliggør mindst følgende oplysninger på deres websteder i et særskilt og let tilgængeligt afsnit:

- a) de betingelser, hvorunder den indberettende person er berettiget til beskyttelse efter dette direktiv

- b) kommunikationskanalerne til at modtage og følge op på indberetninger
 - i) telefonnumrene med angivelse af, om samtalerne optages, når de pågældende telefonforbindelser benyttes
 - ii) særlige e-mailadresser og postadresser, som er sikre og sikrer fortroligheden, og som anvendes til at rette henvendelse til de særlige medarbejdere
- c) procedurerne for indberetning af overtrædelser, der er omhandlet i artikel 9
- d) den fortrolighedsordning, der anvendes til at indberette oplysninger, navnlig i forbindelse med behandling af personlige data i overensstemmelse med artikel 13 i forordning (EU) 2016/679, artikel 13 i direktiv (EU) 2016/680 og artikel 11 i forordning (EF) nr. 45/2001, i det omfang det er relevant
- e) arten af opfølgning på indberetningerne
- f) midler og procedurer mod repressalier og mulighederne for, at personer, der overvejer en indberetning, kan få fortrolig rådgivning
- g) en tydelig angivelse af, at personer, der stiller oplysninger til rådighed for den kompetente myndighed i overensstemmelse med dette direktiv, ikke anses for at have overtrådt nogen af de fortrolighedskrav, som måtte være fastlagt i kontrakter, love eller administrative bestemmelser, og ikke på nogen måde ifalder ansvar for en sådan offentliggørelse.

Artikel 11

Registrering af modtagne indberetninger

1. Medlemsstaterne sikrer, at de kompetente myndigheder registrerer alle de indberetninger, der er modtaget.
2. De kompetente myndigheder skal straks anerkende modtagelsen af skriftlige indberetninger til den postadresse eller e-mailadresse, som den indberettende person har angivet, medmindre den indberettende person udtrykkeligt har frabedt sig dette, eller hvis den kompetente myndighed har rimelig grund til at tro, at bekræftelsen af modtagelsen af en skriftlig indberetning ville bringe beskyttelsen af den indberettende persons identitet i fare.
3. Hvis en telefonlinje med optagelse bruges til indberetning, under forudsætning af samtykke fra den indberettende person, har den kompetente myndighed ret til at dokumentere den mundtlige indberetning på en af følgende måder:
 - a) ved en registrering af samtalen i en varig og tilgængelig form
 - b) ved en fuldstændig og nøjagtig afskrift af samtalen foretaget af de særlige medarbejdere i den kompetente myndighed.

Den kompetente myndighed skal give den indberettende person mulighed for at kontrollere, rette og acceptere afskriften af samtalen ved at underskrive den.
4. Hvis en ikke-optaget telefonlinje anvendes til indberetning, har den kompetente myndighed ret til at dokumentere den mundtlige indberetning i form af en nøjagtig gengivelse af samtalen udarbejdet af de særlige medarbejdere. Den kompetente myndighed skal give den indberettende person mulighed for at kontrollere, rette og acceptere gengivelsen af samtalen ved at underskrive den.

5. Hvis en person anmoder om et møde med de særlige medarbejdere i den kompetente myndighed med henblik på indberetning i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, litra c), skal den kompetente myndighed sikre efter samtykke fra den indberettende person, at et fuldstændigt og nøjagtigt referat af mødet opbevares i varig og tilgængelig form. De kompetente myndigheder har ret til at dokumentere referater af mødet på en af følgende måder:

- a) en registrering af samtalen i en varig og tilgængelig form
- b) et nøjagtigt referat af mødet udarbejdet af de særlige medarbejdere i den kompetente myndighed.

Den kompetente myndighed skal give den indberettende person mulighed for at kontrollere, rette og acceptere referatet af mødet ved at underskrive det.

Artikel 12

De kompetente myndigheders gennemgang af procedurerne

Medlemsstaterne sikrer, at de kompetente myndigheder gennemgår deres procedurer for modtagelse af indberetninger og opfølgningen herpå med jævne mellemrum og mindst én gang hvert andet år. Når de kompetente myndigheder gennemgår sådanne procedurer, skal de tage udgangspunkt i deres erfaring og andre kompetente myndigheders erfaring og tilpasse deres procedurer i overensstemmelse hermed.

KAPITEL IV

BESKYTTELSE AF INDBERETTENDE OG BERØRTE PERSONER

Artikel 13

Betingelser for beskyttelse af den indberettende person

- 1. En indberettende person kan ydes beskyttelse efter reglerne i dette direktiv, hvis han eller hun har rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger var korrekte på tidspunktet for indberetningen, og at disse oplysninger falder ind under dette direktivs anvendelsesområde.
- 2. En person, der indberetter eksternt, er berettiget til beskyttelse efter reglerne i dette direktiv, hvis en af følgende betingelser er opfyldt:
 - a) hvis han eller hun først indberettede internt, men ingen passende foranstaltninger blev truffet som reaktion på indberetningen inden for en rimelig frist som omhandlet i artikel 5
 - b) hvis interne indberetningskanaler ikke var tilgængelige for den indberettende person eller den indberettende person ikke med rimelighed kunne forventes at have kendskab til, at der findes sådanne kanaler
 - c) hvis anvendelsen af interne indberetningskanaler ikke var obligatorisk for den indberettende person, jf. artikel 4, stk. 2

- d) hvis han eller hun ikke med rimelighed kunne forventes at anvende interne indberetningskanaler på grundlag af indholdet af indberetningen
 - e) hvis han eller hun havde rimelig grund til at antage, at brugen af interne indberetningskanaler kunne være til skade for effektiviteten af den efterforskning, som de kompetente myndigheder foretager
 - f) hvis han eller hun havde ret til at indberette direkte gennem de eksterne indberetningskanaler til en kompetent myndighed i henhold til de EU-retlige regler.
3. En person, der indberetter til relevante organer, kontorer eller agenturer i Unionen i tilfælde af overtrædelser, der falder ind under dette direktivs anvendelsesområde, er omfattet af den beskyttelse, som er fastsat i dette direktiv, under samme vilkår som en person, der indberettede eksternt i overensstemmelse med betingelserne i stk. 2.
4. En person, der offentliggør oplysninger om overtrædelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv, er berettiget til beskyttelse i henhold til dette direktiv, hvis:
- a) han eller hun først indberettede internt og/eller eksternt i overensstemmelse med kapitel II og III og denne artikels stk. 2, men der ikke blev truffet passende foranstaltninger som reaktion på indberetningen inden for den frist, der er omhandlet i artikel 6, stk. 2, litra b) og artikel 9, stk. 1, litra b). eller
 - b) han eller hun ikke med rimelighed kan forventes at anvende interne og/eller eksterne indberetningskanaler som følge af overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser eller for sagens særlige omstændigheder, eller når der er risiko for uoprettelig skade.

Artikel 14

Forbud mod repressalier mod den indberettende person

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at forbyde enhver form for repressalier, hvad enten det er direkte eller indirekte, mod indberettende personer, der opfylder betingelserne i artikel 13, herunder især i form af:

- a) suspension, midlertidig fritstilling, afskedigelse eller tilsvarende foranstaltninger
- b) degradering eller undladt forfremmelse
- c) overførsel af opgaver, forflytning, lønnedsættelse, arbejdstidsændringer
- d) begrænsning af uddannelsesaktiviteter
- e) negativ bedømmelse af vedkommendes præstationer eller negativ ansættelsesreference
- f) pålæggelse af en disciplinær foranstaltning, en irettesættelse eller en anden sanktion, herunder økonomiske sanktioner
- g) tvang, intimidering, chikane eller udstødelse på arbejdspladsen
- h) forskelsbehandling, ulemper eller uretfærdig behandling
- i) manglende konvertering af en midlertidig ansættelseskontrakt til en tidsubegrænset kontrakt

- j) manglende forlængelse eller afbrydelse af en midlertidig ansættelseskontrakt
- k) skader, herunder på personens omdømme, eller et økonomisk tab, herunder tab af omsætning og tab af indkomst
- l) sortlistning på grundlag af en sektor- eller branchebaseret uformel eller formel aftale, hvilket indebærer, at personen ikke i fremtiden kan finde beskæftigelse indenfor den pågældende sektor eller branche
- m) førtidig afbrydelse eller ophævelse af en kontrakt, der er indgået med henblik på levering af varer eller tjenesteydelser
- n) tilbagekaldelse af en licens eller tilladelse.

Artikel 15

Foranstaltninger til beskyttelse af personer mod repressalier

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre beskyttelsen af indberettende personer, der opfylder betingelserne i artikel 13, mod repressalier. Disse foranstaltninger skal især omfatte dem, der er nævnt i stk. 2 til 8.
2. Omfattende og uafhængig information og rådgivning skal være let tilgængelig og gratis for offentligheden angående procedurer og retsmidler til beskyttelse mod repressalier.
3. Indberettende personer skal have adgang til effektiv bistand fra de kompetente myndigheder over for enhver relevant myndighed, som deltager i beskyttelsen af dem mod repressalier, herunder, såfremt det er fastsat i national ret, ret til bekræftelse af, at de er berettiget til beskyttelse efter reglerne i dette direktiv.
4. Personer, som indberetter eksternt til kompetente myndigheder eller foretager en offentliggørelse i overensstemmelse med dette direktiv, anses ikke for at have tilsidesat en eventuel tavshedspligt, som gælder i henhold til en kontrakt eller love og administrative bestemmelser, og ifalder på ingen måde ansvar for en sådan offentliggørelse.
5. I retssager vedrørende ulemper, som den indberettende person har været udsat for, hvor vedkommende sandsynliggør, at ulempen var repressalier for indberetningen eller offentliggørelsen, skal den person, der har forestået repressalierne, bevise, at ulempen ikke var en konsekvens af indberetningen, men udelukkende var baseret på behørigt begrundede årsager.
6. Indberettende personer skal have adgang til afhjælpende foranstaltninger mod repressalier, herunder foreløbige retsmidler, indtil retssagen i overensstemmelse med de nationale regler er afsluttet.
7. Foruden fritagelsen for foranstaltninger, procedurer og retsmidler som fastlagt i direktiv (EU) 2016/943, i retssager, herunder for injurier, krænkelse af ophavsrettigheder, tilsidesættelse af tavshedspligt eller krav om erstatning støttet på privat, offentlig eller kollektiv arbejdsret, skal de indberettende personer med føje kunne påberåbe sig at have foretaget en indberetning eller offentliggørelse inden for rammerne af dette direktiv.

8. Ud over at yde retshjælp til indberettende personer i straffesager og i grænseoverskridende civile retssager i overensstemmelse med direktiv (EU) 2016/1919 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EF⁶³ og i overensstemmelse med national lovgivning kan medlemsstaterne indføre yderligere foranstaltninger i form af retlig og finansiell bistand og støtte til indberettende personer i forbindelse med retssager.

Artikel 16

Foranstaltninger til beskyttelse af de berørte personer

1. Medlemsstaterne sikrer, at de berørte personer fuldt ud nyder godt af retten til adgang til effektive retsmidler og til en retfærdig rettergang samt af uskyldsformodningen og retten til et forsvar, herunder retten til at blive hørt og retten til aktindsigt i overensstemmelse med Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder.
2. Hvis identiteten af de berørte personer ikke er kendt i offentligheden, sikrer de kompetente myndigheder, at deres identitet er beskyttet, så længe undersøgelsen pågår.
3. De procedurer, der er fastsat i stk. 9 og 11, gælder også for beskyttelse af identiteten af de berørte personer.

Artikel 17

Sanktioner

1. Medlemsstaterne indfører effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner over for fysiske eller juridiske personer, der:
 - a) hindrer eller forsøger at hindre indberetning
 - b) udfører repressalier mod den indberettende person
 - c) anlægger retssager for at skade den indberettende person
 - d) tilsidesætter deres forpligtelse til at behandle identiteten af indberettende personer fortroligt.
2. Medlemsstaterne skal indføre effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner, der kan anvendes overfor personer, der udfører ondsindede eller bedrageriske indberetninger og offentliggørelser, samt foranstaltninger til kompensation for personer, der har lidt skade som følge af ondsindede eller bedrageriske indberetninger og offentliggørelser.

⁶³

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EF af 21. maj 2008 om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område, EUT L 136 af 24.5.2008, s. 3.)

Artikel 18

Behandling af personoplysninger

Behandling af personoplysninger i medfør af dette direktiv, herunder udveksling eller videregivelse af personoplysninger foretaget af de kompetente myndigheder, skal ske i overensstemmelse med forordning (EU) 2016/679 og direktiv (EU) 2016/680. Udveksling eller videregivelse af oplysninger foretaget af kompetente myndigheder på EU-plan bør foretages i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 45/2001. Personlige oplysninger, som ikke er relevante for behandling af en konkret sag, skal slettes omgående.

KAPITEL V

AFSLUTTENDE BESTEMMELSER

Artikel 19

Gunstigere behandling

Medlemsstaterne kan indføre eller opretholde bestemmelser, der er mere gunstige for så vidt angår de indberettende personers rettigheder end dem, der er fastsat i dette direktiv, uden at dette berører artikel 16 og artikel 17, stk. 2.

Artikel 20

Gennemførelse

1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 15. maj 2021. De tilsender straks Kommissionen disse love og bestemmelser.
2. Lovene og bestemmelserne skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. . De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne. .

Artikel 21

Indberetning, evaluering og revision

1. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen alle relevante oplysninger vedrørende gennemførelsen og anvendelsen af dette direktiv. På grundlag af de tilvejebragte

oplysninger forelægger Kommissionen senest den 15. maj 2023 Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen og anvendelsen af dette direktiv.

2. Med forbehold af de indberetningsforpligtelser, der er fastlagt i andre EU-retsakter, indberetter medlemsstaterne årligt følgende statistikker vedrørende de i kapitel III omhandlede indberetninger til Kommissionen, såfremt oplysningerne er tilgængelige på centralt plan i den berørte medlemsstat:
 - a) antallet af indberetninger, der er blevet modtaget af de kompetente myndigheder
 - b) antallet af undersøgelser og straffesager, der er indledt som følge af sådanne indberetninger og deres endelige resultat
 - c) det estimerede økonomiske tab, hvis de konstateres, og de beløb, som inddrives i forbindelse med efterforskning og straffesager vedrørende de indberettede overtrædelser.
3. Kommissionen forelægger senest den 15. maj 2027 under hensyntagen til den rapport, der forelægges i henhold til stk. 1, og til de statistikker, der er indberettet af medlemsstaterne i henhold til stk. 2, en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet med en vurdering af indvirkningen på den nationale lovgivning, hvorved dette direktiv gennemføres. I rapporten evalueres, hvorledes dette direktiv har fungeret, og det vurderes, om der er behov for yderligere foranstaltninger, herunder, hvor det er hensigtsmæssigt, ændringer for at udvide dette direktivs anvendelsesområde til andre områder eller EU-retsakter.

Artikel 22

Ikrafttræden

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 23

Adressater

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Europa-Parlamentets vegne
Formand

På Rådets vegne
Formand