



Bryssel den 8 maj 2018
(OR. en)

8713/18

**Interinstitutionellt ärende:
2018/0106 (COD)**

FREMP 69	ENFOCUSTOM 86
JAI 384	AGRI 218
TELECOM 125	ETS 12
COMPET 285	SERVICES 40
RC 12	TRANS 181
CONSOM 132	FISC 203
DAPIX 128	SAN 139
DATAPROTECT 85	ENV 281
DROIPEN 63	GAF 15
FIN 372	ATO 26
EMPL 179	CYBER 85
MI 324	COPEN 134
PI 50	POLGEN 63
SOC 234	INF 63
CODEC 717	ANIMAUX 6

FÖRSLAG

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	23 april 2018
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd

Komm. dok. nr:	COM(2018) 218 final
Ärende:	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten

För delegationerna bifogas dokument – COM(2018) 218 final.

Bilaga: COM(2018) 218 final



Bryssel den 23.4.2018
COM(2018) 218 final

2018/0106 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten

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

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Olaglig verksamhet och lagmissbruk kan förekomma i alla organisationer, såväl privata som offentliga, och stora som små. Sådan verksamhet kan ha många olika former, t.ex. korruption eller bedrägeri, oegentligheter eller försummelser. Om de inte åtgärdas kan de ibland leda till allvarliga skada för allmänintresset. De som arbetar för en organisation eller är i kontakt med en organisation i sin arbetsrelaterade verksamhet är ofta de första som får vetskap om sådana förhållanden och har därför goda förutsättningar att informera de som kan ta itu med problemen.

Visselblåsare, dvs. personer som rapporterar (inom den berörda organisationen eller till en utomstående myndighet) eller lämnar ut (till allmänheten) information om ett missförhållande som de erhållit i ett arbetsrelaterat sammanhang, bidrar till att förebygga skada och upptäcka hot mot eller skador för allmänintresset. De avskräcks dock ofta från att slå larm om missförhållanden av rädsla för repressalier. Därför har vikten av att ge visselblåsare ett effektivt skydd för att skydda allmänintresset erkänts alltmer på både europeisk¹ och internationell nivå².

Bristen på ett effektivt skydd för visselblåsare reser ytterligare farhågor när det gäller de negativa verkningarna för yttrandefriheten och mediernas frihet, som fastställs i artikel 11 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*). Vid diskussioner vid det andra årliga seminariet om grundläggande rättigheter med temat "Mediemångfald och demokrati", som kommissionen organiserade i november 2016 betonades att det är av avgörande betydelse för att den undersökande journalistiken ska kunna fullgöra sin roll som samhällsbevakare att visselblåsare skyddas som informationskällor till journalister.³

Bristen på ett effektivt skydd för visselblåsare kan också skada efterlevnaden av EU-rätten. Tillsammans med andra metoder för att samla in bevis⁴, är visselblåsning ett sätt att samla in information till system för efterlevnadskontroll och brottsbekämpning på nationell nivå och EU-nivå som leder att överträdelser av unionsregler kan upptäckas, utredas och lagföras effektivt.

Det skydd som finns för visselblåsare för närvarande i EU är fragmenterat⁵. Bristen på skydd för visselblåsare i en medlemsstat kan påverka funktionen av EU:s politikområden negativt i den medlemsstaten, men kan också få följdverkningar i andra medlemsstater. På EU-nivå ges skydd för visselblåsare endast i vissa sektorer och i varierande grad⁶. Denna fragmentering och dessa luckor betyder att visselblåsare i många situationer inte har något effektivt skydd mot repressalier. Om potentiella visselblåsare inte känner sig säkra att gå ut med den

¹ Se Europarådets rekommendation CM/Rec(2014)7 om skydd för visselblåsare; Europarådets parlamentariska församlings resolution 2171(2017) av den 27 juni 2017.

² Normer för skydd av visselblåsare anges i internationella instrument och riktlinjer, såsom FN:s konvention mot korruption, som alla medlemsstater liksom EU är parter i, G20:s handlingsplan för korruptionsbekämpning, och OECD:s rapport från mars 2016 om att åta sig att verka för ett ändamålsenligt skydd för visselblåsare (*Committing to effective whistle-blower protection*).

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

⁴ Såsom klagomål och lagstadgade revisioner.

⁵ Mer information finns under "Subsidiaritet".

⁶ Mer information finns under "Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området".

information de har tillgång till, leder detta till underrapportering och därmed ”missade chanser” att förhindra och upptäcka överträdelser av unionsrätten som kan medföra allvarlig skada för allmänintresset.

Undersökningar som 2017 års särskilda Eurobarometer om korruption⁷ ger indikationer på hur stor underrapporteringen av visselblåsare är: 81 % av européerna angav att de inte rapporterade om korruption som de erfor eller bevittnade. 85 % av de som svarade på det offentliga samråd som kommissionen utförde 2017 trodde att arbetstagare mycket sällan eller sällan rapporterar om sina farhågor om hot eller skada mot allmänintresset på grund av rädsla för rättsliga och ekonomiska konsekvenser⁸. Som ett exempel på de negativa effekterna för den inre marknadens funktion uppskattades i en undersökning som kommissionen lät genomföra 2017⁹ att EU som helhet gick miste om 5,8–9,6 miljarder euro varje år bara inom offentlig upphandling till följd av bristande skydd för visselblåsare.

För att avhjälpa denna fragmentering av skyddet i EU har EU-institutionerna och många intressenter efterlyst åtgärder på EU-nivå. Europaparlamentet uppmanade i sin resolution av den 24 oktober 2017 om legitima åtgärder för att skydda visselblåsare som agerar i allmänhetens intresse och i sitt betänkande av den 20 januari 2017 om visselblåsares roll för skyddet av EU:s ekonomiska intressen¹⁰ kommissionen att lägga fram ett övergripande lagstiftningsförslag som garanterar en hög skyddsnivå för visselblåsare i EU i både den offentliga och den privata sektorn samt i nationella och europeiska institutioner. Rådet uppmanade kommissionen att utforska möjligheterna till framtida åtgärder på EU-nivå i sina slutsatser om skattetransparens av den 11 oktober 2016¹¹. Organisationer i det civila samhället och fackföreningar¹² har konsekvent efterlyst EU-omfattande lagstiftning som skyddar visselblåsare som agerar i allmänintresset.

I sitt meddelande från 2016 ”EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning”¹³ noterade kommissionen att problem fortfarande uppstår i samband med efterlevnaden av EU-rätten, vilket kräver *”en starkare inriktning på kontroll av efterlevnaden för att allmänintresset ska tillgodoses”*. Kommissionen betonade särskilt att *”[n]är frågor blir aktuella – utsläppsprovning av bilar, vattenföroreningar, olagliga avfallsdeponier, säkra transporter eller säkerhet – är problemet ofta inte att det saknas EU-lagstiftning, utan snarare att den inte har tillämpats på ett ändamålsenligt sätt [...]”*.

I linje med detta åtagande syftar förslaget till att fullt ut utnyttja den potential skydd för viselblåsare ger när det gäller att stärka kontrollen av efterlevnaden. Förslaget fastställer en

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), *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement* <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

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

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

12 Som t.ex. Transparency International, Eurocadres, Europeiska federationen för offentliganställdas förbund och Europeiska journalistfederationen.

13 C(2016) 8600, EUT C 18, 19.1.2017, s. 10.

uppsättning väl avvägda miniminormer som ger ett robust skydd mot repressalier för visselblåsare som rapporterar om överträdelser på särskilda områden¹⁴ där

- i) det finns ett behov av att stärka kontroll av efterlevnaden,
- ii) underrapportering av visselblåsare är en viktig faktor som påverkar kontrollen av efterlevnaden, och
- iii) överträdelser kan medföra allvarlig skada för allmänintresset.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

På ett antal politikområden och i flera rättsakter har EU-lagstiftaren redan erkänt värdet av skydd för visselblåsare som ett verktyg i efterlevnadskontrollen. Regler som – olika utförligt – föreskriver om rapporteringskanaler och skydd för personer som rapporterar om överträdelser av de berörda reglerna finns i olika akter om t.ex. finansiella tjänster, transportsäkerhet och miljöskydd.

Förslaget förstärker det skydd som ges i alla dessa rättsakter; det kompletterar dem med ytterligare regler och skyddsåtgärder och anpassar dem till en hög skyddsnivå, samtidigt som deras särskilda karaktär behålls.

För att säkerställa att direktivet hålls aktuellt kommer kommissionen att i varje framtida unionsrättsakt där skydd för visselblåsare är relevant och kan bidra till effektivare kontroll av efterlevnaden fästa särskild vikt vid det eventuella behovet av att införa bestämmelser om att ändra bilagan. Kommissionen kommer att överväga en eventuell utvidgning av direktivets tillämpningsområde till ytterligare områden eller unionsrättsakter när den rapporterar om genomförandet av direktivet.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Ett säkerställande av ett robust skydd för visselblåsare som ett sätt att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten på de områden som omfattas av förslagets tillämpningsområde kommer att bidra till kommissionens nuvarande prioriteringar, särskilt till att säkerställa att den inre marknaden fungerar effektivt, vilket inbegriper att förbättra företagsklimatet, göra beskattningen rättvisare och främja arbetstagares rättigheter.

Införandet av robusta regler för skydd för visselblåsare kommer att bidra till att skydda unionens budget och säkerställa de likvärdiga förutsättningar som krävs för en välfungerande inre marknad och en rättvis konkurrens mellan företag. Det kommer att bidra till att förebygga och upptäcka korruption, som leder till sämre ekonomisk tillväxt genom att det skapar osäkerhet för företag, försenar processer och medför ökade kostnader. Det kommer att öka insynen i företagen och bidra till EU-strategi om hållbar finansiering¹⁵. Det kommer att ytterligare stödja kommissionens åtgärder för att säkerställa en rättvisare, öppnare och effektivare beskattning i EU, i enlighet med det meddelande som offentliggjordes som en reaktion på skandalen med Panamadokumentet¹⁶. Det kommer i synnerhet att komplettera initiativ som tagits på senare tid som syftat till att skydda de nationella budgetarna mot

¹⁴ Vilka förtecknas i artikel 1 i förslaget; relevanta akter förtecknas även i bilagan.

¹⁵ Såsom anges i handlingsplanen för en grönare och renare ekonomi https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth_en.pdf

¹⁶ Meddelande av den 5 juli 2016 om ytterligare åtgärder för att öka transparensen och främja bekämpandet av skatteundandragande och skatteflykt, COM(2016) 451.

skadlig skattepraxis¹⁷ och den föreslagna förstärkningen av reglerna om penningtvätt och finansiering av terrorism.¹⁸

Ett stärkt skydd för visselblåsare kommer att höja den generella nivån av skyddet för arbetstagare, i linje med målen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter¹⁹, särskilt dess principer 5 (rättvisa arbetsvillkor) och 7b (skydd i händelse av uppsägning). Att ge en gemensam nivå av skydd för personer som förvärvar den information de rapporterar genom sin arbetsrelaterade verksamhet (oberoende av typ av verksamhet) och som riskerar arbetsrelaterade repressalier kommer att säkerställa arbetstagares rättigheter i dess vidaste bemärkelse. Sådant skydd kommer att vara särskilt viktigt för de som befinner sig i osäkra arbetsrelationer och i gränsöverskridande situationer.

Reglerna om skydd för visselblåsare kommer att föreligga parallellt med det skydd som redan finns i annan EU-lagstiftning: i) om likabehandling, som ger skydd mot viktimisering till följd av ett klagomål eller ett förfarande för att se till att denna princip efterlevs²⁰, och ii) om skydd mot trakasserier på arbetsplatsen²¹.

Direktivet påverkar inte det skydd som ges till arbetstagare när de rapporterar om överträdelser av unionens arbets- och sociallagstiftning. Skydd för visselblåsare i ett arbetsrelaterat sammanhang löper parallellt med det skydd som arbetstagare och arbetstagarrepresentanter omfattas av enligt EU:s befintliga arbetslagstiftning när de väcker frågor om efterlevnad av lagstiftningen med sina arbetsgivare. Med avseende på reglerna om hälsa och säkerhet i arbetet föreskrivs i direktiv 89/391/EEG att arbetstagarna och deras representanter inte på något sätt får missgynnas på grund av att de överlägger med eller tar upp frågor med arbetstagen angående åtgärder för att minska risker eller undanröja källor till fara. Arbetstagare och arbetstagarrepresentanter har rätt att ta upp frågor med de behöriga myndigheterna om de anser att de åtgärder som vidtagits och de metoder som använts av arbetsgivaren inte är tillräckliga för att uppnå säkerhet och hälsa.²² Kommissionen främjar

¹⁷ Direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning. Direktiv (EU) 2016/1164 av den 12 juli 2016 om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknadens funktion. Förslag till rådets direktiv om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas, COM(2016) 683 final – 2016/0336, Förslag till rådets direktiv om en gemensam bolagsskattebas, COM(2016) 685 final – 2016/0337.

¹⁸ Förslag till direktiv om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om ändring av direktiv 2009/101/EG, 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_sv

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning), direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling, rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

²¹ Direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet, EUT L 183, 29.6.1989, s. 1, autonoma ramavtal mellan de europeiska arbetsmarknadsparterna av den 26 april 2007 om trakasserier och våld i arbetet och av den 8 oktober 2004 om arbetsrelaterad stress.

²² Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet, EGT L 183, 29.6.1989, s. 1 (artikel 11).

bättre tillsyn och efterlevnad av EU:s befintliga regelverk på området för säkerhet och hälsa i arbetet²³.

När det gäller EU:s institutioner och organ omfattas de anställda av skydd för visselblåsare enligt tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen. År 2004 ändrades tjänsteföreskrifterna genom rådets förordning (EG, Euratom) nr 723/2004²⁴, bland annat för att införa förfaranden för att rapportera bedrägerier, korruption eller allvarliga oegentligheter, och för att skydda EU-anställda som rapporterar om överträdelser från att drabbas av negativa konsekvenser.

Arbetsmarknadens parter har en avgörande, mångfacetterad roll att spela i genomförandet av reglerna för skydd av visselblåsare. Oberoende arbetstagarrepresentanter kommer att vara mycket viktiga när det gäller att främja visselblåsande som en mekanism för god förvaltning. Den sociala dialogen kan säkerställa att effektiva ordningar för rapportering och skydd inrättas som beaktar verkligheten i arbetsplatserna i Europa och arbetstagarnas och företagets behov. Arbetstagare och deras fackföreningar bör höras till fullo om planerade interna förfaranden för att underlätta visselblåsande; sådana förfaranden kan också förhandlas fram inom ramen för kollektivavtal. Fackföreningar kan vidare fungera som mottagare av rapporter eller utlämnanden från visselblåsare och har en nyckelroll att spela när det gäller att ge rådgivning och stöd till (potentiella) visselblåsare.

Slutligen kommer förslaget att bidra till att stärka det effektiva genomförandet av en rad centrala EU-politikområden som har en direkt inverkan på fullbordandet av den inre marknaden, avseende produktsäkerhet, transportsäkerhet, miljöskydd, kärnsäkerhet, livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande, folkhälsa, konsumentskydd, konkurrens, skydd av privatlivet och personuppgifter samt nätverks- och informationssystem.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

Förslaget bygger på artiklarna 16, 33, 43, 50, 53.1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 och 325 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och artikel 31 i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget). Dessa artiklar tillhandahåller den rättsliga grunden för att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten

- i) genom att införa nya bestämmelser om skydd för visselblåsare i syfte att stärka en välfungerande inre marknad, ett korrekt genomförande av unionspolitik avseende produktsäkerhet, transportsäkerhet, miljöskydd, kärnsäkerhet, livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande, folkhälsa, konsumentskydd, skydd av privatlivet och personuppgifter, nätverks- och informationssystemssäkerhet, konkurrens och unionens ekonomiska intressen,
- ii) för att säkerställa enhetliga höga normer för skydd för visselblåsare i sektorsspecifika unionsakter där relevanta regler redan finns.

²³ Meddelande från kommissionen, *Säkrare och hälsosammare arbetsplatser för alla – modernisering av EU:s lagstiftning och politik på arbetsmiljöområdet*, COM(2017) final.

²⁴ Rådets förordning (EG, Euratom) nr 723/2004 av den 22 mars 2004 om ändring av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska gemenskaperna, EUT L 124, 27.4.2004, s. 1 (se artiklarna 22a, 22b och 22c).

- **Subsidiaritet**

Målet att stärka efterlevnaden av unionsrätten genom skydd för visselblåsare kan inte på lämpligt sätt uppnås av medlemsstater som agerar var för sig eller utan samordning. Fragmenteringen av skyddet på nationell nivå förväntas kvarstå. Det betyder att även de negativa verkningarna av sådan fragmentering på funktionen av olika EU-politikområden inom enskilda medlemsstater kommer att kvarstå, men även följdverkningar i andra medlemsstater.

Överträdelser av EU:s regler om offentlig upphandling leder till snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden, ökade kostnader för att bedriva verksamhet och en mindre attraktiv investeringsmiljö. System för aggressiv skatteplanering ger upphov till orättvis skattekonkurrens och förlust av skatteintäkter för medlemsstaterna och för EU:s budget. Överträdelser på områdena produktsäkerhet, transportsäkerhet, miljöskydd, kärnsäkerhet, livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande, folkhälsa, konsumentskydd, skydd av privatlivet och personuppgifter samt nätverks- och informationssystemssäkerhet kan leda till allvarliga risker som går utöver nationsgränserna. Angående skyddet av unionens ekonomiska intressen föreskrivs i artikel 310.6 och artikel 325.1 och 325.4 i EUF-fördraget behovet av unionslagstiftning för att ge dessa effektivt och likvärdigt skydd mot olaglig verksamhet.

Det är därför tydligt att endast lagstiftningsåtgärder på unionsnivå kan förbättra respekten för efterlevnaden av EU-rätten genom att säkerställa mininormer för harmonisering av skydd för visselblåsare. Vidare kan endast åtgärder på EU-nivå åstadkomma enhetlighet och anpassa de befintliga sektorsspecifika EU-reglerna om skydd för visselblåsare.

- **Proportionalitetsprincipen**

Detta förslag står i proportion till målet att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

För det första fastställer det gemensamma miniminormer för skydd av personer som rapporterar överträdelser endast på områden där i) det finns ett behov av att stärka kontrollen av efterlevnaden, ii) underrapportering av visselblåsare är en viktig faktor som påverkar efterlevnaden, och iii) överträdelser kan medföra allvarlig skada för allmänintresset.

Det är därför inriktat på områden med en tydlig EU-dimension där effekten av kontrollen av efterlevnaden blir störst.

För det andra föreskriver förslaget endast miniminormer för skydd, och lämnar en möjlighet till medlemsstaterna att införa eller behålla bestämmelser som är förmånligare för visselblåsares rättigheter.

För det tredje medför förslaget inte några stora kostnader för genomförande (dvs. att inrätta interna kanaler) för medelstora företag, men nyttan i form av affärsresultat och minskade snedvridningar av konkurrensen förefaller vara betydande. Med förbehåll för särskilda undantag på området för finansiella tjänster, är små företag och mikroföretag som generell regel undantagna från skyldigheten att inrätta interna förfaranden för rapportering och uppföljning av rapporter. Genomförandekostnaderna för medlemsstaterna har också uppskattats vara begränsade, eftersom medlemsstaterna kan införliva den nya skyldigheten genom att bygga vidare på befintliga strukturer som redan inrättats på grundval av den nuvarande sektoriella rättsliga ramen.

- **Val av instrument**

I linje med proportionalitetsprincipen är ett direktiv med minimikrav för harmonisering det lämpliga instrumentet för att utnyttja visselblåsandets potential som en del av kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR²⁵, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Samråd med berörda parter**

Förslaget bygger på resultaten av ett omfattande samråd som kommissionen genomförde under 2017 i form av ett 12 veckor långt offentligt samråd, som det hänvisas till ovan, tre riktade samråd online med berörda parter, två workshoppar med experter från medlemsstaterna och en workshop med akademiska experter och opinionsbildare²⁶.

Kommissionen fick in 5 707 svar under det offentliga samrådet. Av dessa kom 97 % (5 516) från privatpersoner. Återstående 3 % kom från personer som svarade på en organisations vägnar (191 svar²⁷). Två tredjedelar av alla svarande (enskilda och organisationer) kom från Tyskland och Frankrike (43 % respektive 23 %), medan svaren från Spanien stod för 7 % av den totala summan, Italien och Belgien 5 % och Österrike 6 %. De återstående svaren var spridda över de andra medlemsstaterna.

Nästan alla svarande (99,4 %) höll med om att visselblåsare bör skyddas och 96 % uttryckte ett mycket starkt stöd för fastställande av rättsligt bindande miniminormer om skydd för visselblåsare i unionsrätten. De fyra viktigaste områden där skydd för visselblåsare behövs enligt de svarande är i) kampen mot bedrägerier och korruption (95 % av de svarande), ii) kampen mot skatteundandragande och skatteflykt (93 % av de svarande), iii) miljöskydd (93 % av de svarande), och iv) skydd för folkhälsan och den allmänna säkerheten (92 % av de svarande).

I de workshoppar som anordnades av kommissionen och i svaren på det offentliga samrådet tog några medlemsstater upp frågan att ett lagstiftningsinitiativ på EU-nivå skulle behöva vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

En extern studie²⁸ beställdes för att bedöma kvantitativa och kvalitativa effekter och fördelar i samband med genomförandet av skydd för visselblåsare på olika områden som omfattas av unionsrätt och nationell rätt. I studien analyserades och lämnades bevis som bidrog till problemdefinitionen och bedömningen av de olika alternativ som kommissionen övervägde.

- **Konsekvensbedömning**

En konsekvensbedömning har genomförts för detta förslag. Nämnden för lagstiftningskontroll (nedan kallad *nämnden*) avgav först ett negativt yttrande med detaljerade kommentarer den 26

²⁵ Ej tillämpligt.

²⁶ Närmare uppgifter finns i bilaga 2 till konsekvensbedömningen.

²⁷ Mer än en fjärdedel (26 %) av de 191 organisationer som deltog var icke-statliga organisationer och 22 % var näringslivsorganisationer, 19 % var fackföreningar, 13 % företagen och 7 % offentliga myndigheter.

²⁸ Se bilaga 13 till konsekvensbedömningen för en rapport från studien. I bilaga 14 återfinns metoder, antaganden, källor och kvalifikationer till konsekvensbedömningen samt landsspecifika uppgifter för bedömningen av alternativen.

januari 2018. Den 5 mars avgav nämnden ett positivt yttrande²⁹ med några kommentarer om den reviderade version av konsekvensbedömningen som lagts fram den 15 februari, vilka har beaktats i den slutliga konsekvensbedömningsrapporten³⁰.

Fyra politiska alternativ har bedömts utöver grundantagandet (dvs. att bevara *status quo*) och två alternativ har avfärdats.

Följande två alternativ avfärdades: i) Ett lagstiftningsinitiativ på grundval av artikel 50.2 g i EUF-fördraget om att stärka den privata sektorns integritet genom att införa miniminormer för inrättande av rapporteringskanaler, och ii) ett lagstiftningsinitiativ på grundval av artikel 153.1 a och b i EUF-fördraget om förbättringar av arbetsmiljön för att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet och om arbetsvillkor.

I det första fallet skulle den rättsliga grunden inte ha medgett att den offentliga sektorn omfattades, samtidigt som tillgången till och utformning av externa rapporteringskanaler (dvs. behöriga myndigheter) liksom tillgången till och formerna av visselblåsares skydd mot repressalier skulle ha överlåtits på medlemsstaternas lagstiftning.

I det andra fallet skulle den personkrets som omfattas av direktivet ha begränsats till arbetstagare, medan andra typer av potentiella visselblåsare, såsom egenföretagare, entreprenörer osv., som enligt tillgängliga bevis och internationella normer kan vara avgörande för att avslöja hot mot eller skada för allmänintresset också behöver skydd mot repressalier. Det begränsade tillämpningsområdet skulle innebära en lucka i skyddet för visselblåsare på EU-nivå, genom att det skulle undanta viktiga kategorier av potentiella visselblåsare från skydd, och ett sådant initiativ skulle också ha begränsad effektivitet när det gäller att förbättra kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten. Det begränsade tillämpningsområdet skulle inte kunna uppvägas av ett mer omfattande skydd, eftersom den rättsliga grunden inte skulle ge något ytterligare skydd jämfört med de politiska alternativ som behölls. Att utsträcka skyddet till att omfatta situationer där det inte föreligger någon gränsöverskridande dimension eller andra spridningseffekter, där det inte finns någon koppling till unionsrätten eller EU:s ekonomiska intressen, skulle dessutom vara en långtgående – och följaktligen även ganska kostsam – EU-reglering.

Följande alternativ granskades: i) En rekommendation från kommissionen med vägledning till medlemsstaterna om viktiga inslag i skyddet för visselblåsare, kompletterad med åtgärder till stöd för nationella myndigheter. ii) Ett direktiv som inför skydd för visselblåsare för att skydda EU:s ekonomiska intressen, kompletterat med ett meddelande från kommissionen om fastställandet av en politisk ram på EU-nivå, inklusive åtgärder till stöd för nationella myndigheter. iii) Ett direktiv som inför skydd för visselblåsare på specifika områden (inbegripet unionens ekonomiska intressen) där det är nödvändigt att åtgärda underrapportering från visselblåsare för att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten eftersom överträdelser skulle leda till allvarliga skada för allmänintresset. iv) Ett direktiv som under led iii) kompletterat med ett meddelande som under led ii).

Det sistnämnda alternativet är det som valts för detta förslag. Ett lagstiftningsinitiativ med ett så brett tillämpningsområde är särskilt lämplig för att hantera den nuvarande fragmenteringen och öka rättssäkerheten och därmed effektivt ta itu med underrapportering och stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten på alla de identifierade områdena, där överträdelser kan orsaka allvarlig skada för allmänintresset. Det meddelande som åtföljer det,

²⁹ SEC(2018) 198.

³⁰ SWD(2018) 116.

som fastställer ytterligare åtgärder som kommissionen aviserat och god praxis som kan vidtas på medlemsstatsnivå, kommer att bidra till att säkerställa ett effektivt skydd för visselblåsare.

Det rekommenderade alternativet kommer att ha både ekonomiska, samhällsmässiga och miljömässiga fördelar. Det kommer att stödja nationella myndigheter i deras arbete med att avslöja och förhindra bedrägerier och korruption som påverkar EU-budgeten (för närvarande beräknas risken för förlorade intäkter uppgå till mellan 179 miljarder euro och 256 miljarder euro). På andra områden av den inre marknaden, såsom inom offentlig upphandling, uppskattas vinsterna ligga mellan 5,8 och 9,6 miljarder euro varje år för EU som helhet. Det rekommenderade alternativet kommer också att effektivt stödja kampen mot skatteflykt som resulterar i förlorade skatteintäkter från överföring av vinster för medlemsstaterna och EU, vilka uppskattas till ca 50–70 miljarder euro per år. Införande av ett robust skydd för visselblåsare kommer att förbättra arbetsvillkoren för 40 % av arbetskraften i EU som för närvarande är oskyddad från åtgärder mot repressalier och kommer att förbättra skyddsnivån för nästan 20 % av EU:s arbetskraft. Det kommer att stärka den privata och offentliga sektorns integritet och öppenhet och bidra till en rättvis konkurrens och lika konkurrensvillkor på den inre marknaden.

Genomförandekostnaderna för den offentliga sektorn förväntas uppgå till 204,9 miljoner euro i form av en engångskostnad och 319,9 miljoner euro i årliga driftskostnader. För den privata sektorn (medelstora och stora företag) förväntas de totala kostnaderna uppgå till 542,9 miljoner euro som en engångskostnad och 1 016,7 miljoner euro i årliga driftskostnader. De totala kostnaderna för både den offentliga och den privata sektorn är 747,8 miljoner euro i form av en engångskostnad och 1 336,6 miljoner euro i årliga driftskostnader.

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

I syfte att ta hänsyn till privata företags storlek, undantar förslaget som en generell princip mikroföretag och små företag från skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler. Rapportrande personer som arbetar inom sådana företag kan rapportera direkt externt till behöriga nationella myndigheter. Det generella undantaget gäller inte små företag och mikroföretag som är verksamma på området för finansiella tjänster. Alla sådana företag ska även fortsättningsvis vara skyldiga att inrätta interna rapporteringskanaler, i linje med de nuvarande skyldigheter som föreskrivs i unionens regelverk om finansiella tjänster. Kostnaderna för dessa företag är minimala (icke-återvinningsbara kostnader), eftersom de redan är skyldiga att inrätta interna rapporteringskanaler enligt befintliga unionsregler. Medlemsstaterna får, efter en lämplig riskbedömning, kräva att små företag inom specifika sektorer inrättar interna rapporteringskanaler, vid behov, i enlighet med deras egen analys och nationella behov. Riskbedömningen ska ta hänsyn till sektorns särskilda karaktär och bedöma riskerna och nödvändigheten av att fastställa skyldigheten att inrätta interna kanaler. Kostnaderna för medelstora företag som är skyldiga att inrätta interna rapporteringskanaler är inte betydande. De genomsnittliga kostnaderna per medelstort företag kommer att uppgå till en genomförandekostnad i form av ett engångsbelopp som uppskattas till 1 374 euro och årliga driftskostnader som uppskattas till 1 054,60 euro per år. Det generella undantaget för små företag och mikroföretag gäller inte företag som är verksamma på området för finansiella tjänster eller som är sårbara för penningtvätt och finansiering av terrorism.

- **Grundläggande rättigheter**

Genom att öka det nuvarande skyddet för visselblåsare kommer förslaget att ha en positiv påverkan på särskilt följande grundläggande rättigheter:

- i) Yttrandefrihet och informationsfrihet (artikel 11 i stadgan): Ett otillräckligt skydd för visselblåsare mot repressalier påverkar enskildas yttrandefrihet samt allmänhetens rätt till tillgång till information och mediernas frihet. Att stärka skyddet för visselblåsare och klargöra villkoren för detta skydd också när de lämnar ut information till allmänheten kommer att uppmuntra och möjliggöra visselblåsande även till medierna.
- ii) Rätten till rättvisa arbetsförhållanden (artiklarna 30 och 31 i stadgan): En högre nivå av skydd för visselblåsare kommer att säkerställas genom att det inrättas rapporteringskanaler och förbättrat skydd mot repressalier i ett arbetsrelaterat sammanhang.
- iii) Rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, skydd av personuppgifter, hälsoskydd, miljöskydd, konsumentskydd (artiklarna 7, 8, 35, 37 och 38 i stadgan) och den allmänna principen om god förvaltning (artikel 41) kommer också att påverkas positivt eftersom förslaget kommer att leda till att fler överträdelser upptäcks och förhindras.

Mer generellt kommer förslaget att möjliggöra en ökad rapportering och ett mer effektivt avvärjande av alla kränkningar av grundläggande rättigheter i samband med genomförandet av unionsrätten på de områden som omfattas av dess tillämpningsområde.

Förslaget uppnår en balans mellan att säkerställa full respekt för ytterligare rättigheter som kan påverkas, såsom rätten till privatliv och skyddet av personuppgifter (artiklarna 7 och 8 i stadgan) för visselblåsare, men även för personer som berörs av rapporterna, samt oskuldspresumtionen och rätten till försvar för de sistnämnda (artiklarna 47 och 48 i stadgan). I samma andra ligger påverkan på näringsfriheten (artikel 16 i stadgan) i linje med artikel 52.1 i stadgan.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Detta initiativ påverkar inte EU:s budget.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Kommissionen kommer att lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om genomförandet och tillämpningen av det föreslagna direktivet två respektive sex år efter utgången av införlivandefristen. Detta kommer att säkerställa att det finns tillräckligt med tid för att utvärdera hur det föreslagna direktivet har fungerat och bedöma behovet av ytterligare åtgärder, inbegripet en eventuell utvidgning av skyddet för visselblåsare till ytterligare områden.

Kommissionen kommer också att lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet med en bedömning av inverkan av nationell lagstiftning som införlivar det föreslagna direktivet sex år efter utgången av införlivandefristen. För detta ändamål har det fastställts riktmärken som ska återspegla framstegen både med införlivandet och genomförandet av det framtida direktivet (se avsnitt 8 i konsekvensbedömningen). För den framtida genomföranderapporten och för att bedöma de fastställda riktmärkena, innehåller förslaget en skyldighet för medlemsstaterna att samla in uppgifter om antalet rapporter från visselblåsare som mottagits, om antalet förfaranden som inletts till följd av rapporter från visselblåsare på de berörda rättsområdena, samt om resultatet av förfarandena och deras ekonomiska effekter i form av

återkrav av medel och om rapporterade fall av repressalier. Dessa uppgifter kommer i sin tur att bidra till de aktuella rapporterna från Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och skulle kunna kompletteras med de årliga rapporterna från Europeiska åklagarmyndigheten och Europeiska ombudsmannen.

För det andra kommer denna uppgiftsinsamling att kompletteras med andra relevanta uppgiftskällor, såsom kommissionens Eurobarometerundersökning om korruption och rapporterna om genomförandet av EU:s befintliga sektorsspecifika lagstiftning som ger skydd för visselblåsare.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Förslaget bygger på rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna om rätten till yttrandefrihet, som fastställs i artikel 10 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och på de principer som utvecklats på denna grund av Europarådet i dess rekommendation från 2014 om skydd för visselblåsare, samt på ytterligare internationella normer och bästa praxis som citeras ovan och EU:s grundläggande rättigheter och regler.

I kapitel I (artiklarna 1–3) anges direktivets tillämpningsområde och definitioner.

I artikel 1 förtecknas de områden där, enligt tillgängliga bevis, skydd för visselblåsare är nödvändigt för att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsregler där överträdelser kan medföra allvarlig skada för allmänintresset.

Artikel 2 anger direktivets tillämpningsområde med avseende på personer. På grundval av Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare omfattar det så många kategorier av personer som möjligt, vilka med anledning av sina arbetsrelaterade verksamheter (oberoende av verksamheternas art och av om de är avlönade eller inte) har privilegierad tillgång till information om överträdelser som kan medföra allvarlig skada för allmänintresset och vilka kan utsättas för repressalier om de rapporterar, liksom andra kategorier av personer vilka kan likställas med dem för direktivets syften, t.ex. aktieägare, volontärer, oavlönade praktikanter och arbetssökande.

Definitionerna i artikel 3 bygger på principerna i Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare. Särskilt begreppen rapporterande personer och repressalier definieras på bredast möjliga sätt, för att säkerställa ett effektivt skydd för visselblåsare som ett sätt att öka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten.

Kapitel II (artiklarna 4–5) föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att rättsliga enheter i den privata och den offentliga sektorn inrättar lämpliga interna kanaler och förfaranden för att ta emot och följa upp rapporter. Denna skyldighet är avsedd att säkerställa att information om faktiska eller potentiella överträdelser av unionsrätten snabbt når de som är närmast källan till problemet, är bäst skickade att utreda och har befogenheter att åtgärda det, om möjligt.

Artikel 4 ger uttryck för principen att skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler bör stå i proportion till enheternas storlek och, vad gäller privata enheter, beakta den risk deras verksamheter utgör för allmänintresset. Med undantag för företag som är verksamma inom området finansiella tjänster, enligt unionslagstiftningen, är mikroföretag och små företag undantagna från skyldigheten att inrätta interna kanaler.

Artikel 5 anger de miniminormer som interna kanaler och förfaranden för uppföljning av rapporter bör uppfylla. Det krävs särskilt att rapporteringskanalerna garanterar att den rapporterande personers identitet behandlas konfidentiellt, vilket är en hörnsten i skyddet för visselblåsare. Det krävs också att den person eller avdelning som är behörig att ta emot

rapporten gör en omsorgsfull uppföljning av den och underrättar den rapporterande personen inom en rimlig tidsfrist om uppföljningen. Enheter som har inrättat interna rapporteringsförfaranden måste vidare tillhandahålla lättförståelig och brett tillgänglig information om dessa förfaranden och om förfarandena för extern rapportering till relevanta behöriga myndigheter.

Kapitel III (artiklarna 6–12) ålägger medlemsstaterna en skyldighet att säkerställa att behöriga myndigheter har externa rapporteringskanaler och förfaranden för mottagande och uppföljning av rapporter, och fastställer miniminormer för sådana kanaler och förfaranden.

Enligt artikel 6 bör de myndigheter som medlemsstaterna utser som behöriga myndigheter särskilt inrätta oberoende och självständiga externa rapporteringskanaler, som är både säkra och säkerställer konfidentialitet, följa upp rapporterna och lämna återkoppling till den rapporterande personen inom en rimlig tidsfrist. Artikel 7 anger minimikraven för utformningen av de externa rapporteringskanalerna. Artikel 8 kräver att behöriga myndigheter har personal som särskilt avdelats för och fått särskild utbildning i att hantera rapporter och anger vilka uppgifter denna personal ska utföra.

Artikel 9 anger vilka krav som ska uppfyllas av tillämpliga förfaranden för extern rapportering, t.ex. vad gäller ytterligare kommunikation med den rapporterande personen, tidsfristen för att lämna återkoppling till den rapporterande personen och tillämpliga konfidentialitetsregler. Dessa förfaranden bör särskilt säkerställa att både rapporterande och berörda personers personuppgifter skyddas. Artikel 10 föreskriver att behöriga myndigheter på ett lättåtkomligt sätt bör offentliggöra användarvänlig information om tillgängliga rapporteringskanaler och förfaranden för mottagande och uppföljning av rapporter. Artikel 11 föreskriver om lämplig dokumentation av alla rapporter. Artikel 12 föreskriver att nationella behöriga myndigheter regelbundet ska se över sina förfaranden för mottagande och uppföljning av rapporter.

Kapitel IV (artiklarna 13–18) anger miniminormer för skydd för rapporterande personer och för personer som berörs av rapporterna.

Artikel 13 anger enligt vilka villkor en rapporterande person omfattas av skydd enligt direktivet.

Närmare bestämt krävs att rapporterande personer hade rimliga skäl att tro att den information de rapporterade var sann vid tidpunkten för rapporteringen. Detta är en viktig säkerhetsgaranti mot illvilliga och ogrundade rapporter, som säkerställer att de som medvetet rapporterar felaktig information inte omfattas av skydd. Samtidigt säkerställer den att skyddet inte går förlorat om den rapporterande personen gjort en felaktig rapport på grund av ett ärligt misstag. I samma anda bör rapporterande personer ha rätt till skydd enligt direktivet om de hade rimliga skäl att tro att den information som rapporterades omfattas av dess tillämpningsområde.

Vidare krävs det att rapporterande personer generellt använder interna kanaler först; om dessa kanaler inte fungerar eller rimligen inte kan förväntas fungera kan de rapportera till behöriga myndigheter och, som en sista utväg, till allmänheten/media. Detta krav är nödvändigt för att säkerställa att informationen kommer till de personer som kan bidra till att i ett tidigt skede effektivt lösa riskerna för allmänintresset och förhindra oönskad anseendeskada till följd av offentliga avslöjanden. Genom att föreskriva undantag från denna regel i fall där interna och/eller externa kanaler inte fungerar eller rimligen inte kan förväntas fungera korrekt, ger artikel 13 samtidigt den nödvändiga flexibiliteten för de rapporterande personerna att välja den lämpligaste kanalen beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Den möjliggör vidare skydd för offentligt utlämnande med beaktande av demokratiska principer som

öppenhet och ansvarighet, och grundläggande rättigheter som yttrandefrihet och mediernas frihet.

Artikel 14 innehåller en icke-uttömmande förteckning över de olika former av repressalier som kan förekomma.

Artikel 15 kräver att repressalier i alla former ska vara förbjudna och anger ytterligare åtgärder som medlemsstaterna bör vidta för att säkerställa skydd för rapporterande personer, bland annat följande:

- Att göra oberoende information och rådgivning om förfaranden och rättsmedel som finns tillgängliga om skydd mot repressalier lättillgänglig för allmänheten.
- Att undanta rapporterande personer från ansvar för brott mot restriktioner om utlämnande av information som ålagts genom avtal eller lag.
- Att föreskriva om omvänd bevisbörda i rättsliga förfaranden, således att det i fall där det finns prima facie-bevis för repressalier ankommer på den person som vidtar åtgärder mot en visselblåsare att bevisa att det inte är fråga om en repressalie mot visselblåsningen.
- Att ge rapporterande personer tillgång till rättsmedel mot repressalier beroende på vad som är lämpligt, inbegripet interimistiska åtgärder i avvaktan på att de rättsliga förfarandena slutförs, i enlighet med nationella rättsregler.
- Att säkerställa att visselblåsare vid talan som har väckts mot dem utanför deras arbetsrelaterade sammanhang, t.ex. i mål om förtal, intrång i upphovsrätt eller brott mot tystnadsplikt, kan använda en rapport eller ett utlämnande som gjorts i enlighet med detta direktiv som försvar.

Artikel 16 klargör att de som berörs av rapporterna fullt ut ska omfattas av sina rättigheter enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, inbegripet oskuldspresumtionen, rätten till ett effektivt rättsmedel och till en rättvis rättegång och rätten till försvar.

Artikel 17 förskriver om effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, vilka är nödvändiga

- å ena sidan för att säkerställa att reglerna om skydd för rapporterande personer är effektiva, för att bestraffa och proaktivt avskräcka från åtgärder i syfte att hindra rapportering, repressalieåtgärder och talan av okynneskaraktär mot rapporterande personer samt brott mot skyldigheten att behandla rapporterande personers identitet konfidentiellt, och
- å andra sidan för att avskräcka från illvilligt och ogrundat visselblåsande som påverkar effektiviteten av och trovärdigheten för hela systemet med skyddet för visselblåsare, och för att förhindra omotiverad anseendeskada för de berörda personerna.

Artikel 18 hänvisar till tillämpningen av EU-reglerna om skydd för personuppgifter med avseende på all behandling av personuppgifter enligt detta direktiv. I detta avseende ska all behandling av personuppgifter, inbegripet utbyte eller överföring av sådana uppgifter, iakttas reglerna i förordning (EU) 2016/679, direktiv (EU) 2016/680 och förordning (EG) nr 45/2001.

Kapitel V (artiklarna 19–22) innehåller slutbestämmelser.

Artikel 19 fastställer att medlemsstaterna behåller möjligheten att införa eller behålla bestämmelser som är förmånligare för den rapporterande personen, under förutsättning att sådana bestämmelser inte inverkar på åtgärderna för skydd av berörda personer. Artikel 20 handlar om införlivandet av direktivet.

Artikel 21 ålägger medlemsstaterna att förse kommissionen med information om genomförandet och tillämpningen av detta direktiv, på grundval av vilken kommissionen ska lägga fram en rapport för parlamentet och rådet senast två år efter införlivandet. Denna bestämmelse ålägger vidare medlemsstaterna att årligen lägga fram statistik för kommissionen, om sådan finns tillgänglig på central nivå i den berörda medlemsstaten, bland annat om det antal rapporter som mottagits av de behöriga myndigheterna, det antal förfaranden som inletts till följd av rapporterna och resultatet av dessa förfaranden. Artikel 21 föreskriver att kommissionen senast sex år efter införlivandet ska lägga fram en rapport med en bedömning av inverkan av den nationella lagstiftning som införlivar detta direktiv och som överväger behovet av ytterligare åtgärder, inbegripet i förekommande fall ändringar i syfte att utvidga skyddet för visselblåsare till ytterligare områden eller unionsrättsakter.

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT
DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 16, 33, 43, 50, 53.1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 och 325.4 och fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen, särskilt artikel 31,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande³¹,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande³²,

med beaktande av revisionsrättens yttrande³³,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och

av följande skäl:

- (1) Personer som arbetar för en organisation eller är i kontakt med en organisation i sin arbetsrelaterade verksamhet är ofta de första som får vetskap om hot mot eller skada för allmänintresset som kan uppstå i detta sammanhang. Genom att slå larm om sådana förhållanden spelar de en viktig roll när det gäller att avslöja och förhindra lagöverträdelser och att garantera samhällets välfärd. Potentiella visselblåsare avskräcks dock ofta från att rapportera om sina farhågor eller misstankar av rädsla för repressalier.
- (2) På unionsnivå är rapporter från visselblåsare ett av leden i kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten; de förser systemen för efterlevnadskontroll och brottsbekämpning på nationell nivå och EU-nivå med information som leder till att överträdelser av unionsregler kan upptäckas, utredas och lagföras effektivt.
- (3) På vissa politikområden kan överträdelser av unionsrätten skada allmänintresset allvarligt genom att skapa betydande risker för samhällets välfärd. Om brister i kontrollen av efterlevnaden har identifierats på dessa områden, och visselblåsare befinner sig i en privilegierad ställning när det gäller att kunna avslöja överträdelser, är det nödvändigt att stärka efterlevnadskontrollen genom att säkerställa ett effektivt skydd för visselblåsare mot repressalier och att inrätta effektiva rapporteringskanaler.
- (4) Det skydd som för närvarande ges för visselblåsare i Europeiska unionen är fragmenterat mellan medlemsstaterna och skiljer sig åt mellan olika politikområden.

³¹ EUT C [...], [...], s. [...].

³² EUT C [...], [...], s. [...].

³³ EUT C [...], [...], s. [...].

Följderna av överträdelser av unionsrätten med gränsöverskridande dimension som avslöjats av visselblåsare visar hur ett otillräckligt skydd i en medlemsstat inte endast kan ge negativa konsekvenser för EU-politikens funktion i den medlemsstaten, utan även kan leda till följdverkningar i andra medlemsstater och i unionen som helhet.

- (5) Följaktligen bör gemensamma miniminormer som säkerställer ett effektivt skydd för visselblåsare gälla för akter och politikområden där i) det finns ett behov av att stärka kontroll av efterlevnaden, ii) underrapportering av visselblåsare är en viktig faktor som påverkar kontrollen av efterlevnaden, och iii) överträdelser av unionsrätten medför allvarlig skada för allmänintresset.
- (6) Skydd för visselblåsare är nödvändigt för att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionslagstiftningen om offentlig upphandling. Utöver behovet av att förebygga och upptäcka bedrägeri och korruption i samband med genomförandet av EU:s budget, inbegripet offentlig upphandling, är det nödvändigt att ta itu med nationella myndigheters och vissa allmännyttiga aktörers bristande efterlevnad av reglerna om offentlig upphandling när de köper varor, arbeten och tjänster. Överträdelser av dessa regler skapar snedvridningar av konkurrensen, ökar kostnaderna för att bedriva verksamhet, strider mot investerares och aktieägares intressen och gör det generellt sett mindre attraktivt att investera samt skapar ojämlika konkurrensvillkor för alla företag i Europa, vilket påverkar en väl fungerande inre marknad.
- (7) På området för finansiella tjänster har unionslagstiftaren redan erkänt mervärdet av skydd för visselblåsare. Efter den finansiella krisen, då allvarliga brister i kontrollen av efterlevnaden av de relevanta reglerna uppdagades, infördes åtgärder för skydd av visselblåsare i ett betydande antal rättsliga instrument på detta område³⁴. I samband med det tillsynsregelverk som gäller för kreditinstitut och värdepappersföretag föreskriver, särskilt, direktiv 2013/36/EU³⁵ regler om skydd för visselblåsare, vilket utsträcks även till förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag.
- (8) Vad gäller säkerheten för produkter som släpps ut på den inre marknaden, är den främsta källan till bevisinsamling de företag som deltar i tillverknings- och distributionskedjan. Därför har rapportering från visselblåsare ett stort mervärde, eftersom de är mycket närmare källan till eventuell otillbörlig och olaglig tillverkning, import eller distribution av osäkra produkter. Detta motiverar att skydd för visselblåsare införs avseende säkerhetskrav både för ”harmoniserade produkter”³⁶ och ”icke-harmoniserade produkter”³⁷. Skydd för visselblåsare är också avgörande för att förhindra avledning av skjutvapen, deras delar, komponenter och ammunition samt försvarsrelaterade produkter, genom att uppmuntra rapportering av överträdelser, såsom dokumentbedrägeri, ändrad märkning eller förfalskade intyg vid import eller export och olagliga förvärv inom EU av skjutvapen där överträdelser ofta innebär en

³⁴ Meddelande av den 8 december 2010 om att förstärka sanktionssystemen i den finansiella tjänstesektorn.

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338).

³⁶ Unionens relevanta regelverk med ”harmoniseringslagstiftning” beskrivs och förtecknas i förordning [XXX] om fastställande av regler och förfaranden för överensstämmelse med och genomdrivande av unionens harmoniseringslagstiftning, 2017/0353 (COD).

³⁷ Regleras av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet (EGT L 11, 15.1.2002, s. 4).

avledning från den lagliga till den illegala marknaden. Skydd för visselblåsare kommer också att bidra till att förhindra olaglig tillverkning av hemgjorda sprängämnen genom att bidra till en korrekt tillämpning av restriktioner och kontroller avseende sprängämneprekursorer.

- (9) Vikten av skydd för visselblåsare i fråga om att förebygga och avskräcka från överträdelser av unionsreglerna om transportsäkerhet, vilka kan utgöra en fara för människors liv, har redan erkänts i sektorsinstrument på unionsnivå om luftfartssäkerhet³⁸ och sjötransportsäkerhet³⁹, vilka innehåller regler om skräddarsydda skyddsåtgärder för visselblåsare och om särskilda rapporteringskanaler. Dessa instrument omfattar också skydd mot repressalier för de arbetstagare som rapporterar om sina egna ärliga misstag (så kallad ”rättvissekultur”). Det är nödvändigt att komplettera de befintliga inslagen för skydd av visselblåsare inom dessa två sektorer och att föreskriva om sådant skydd för att stärka kontrollen av efterlevnaden med avseende på andra transportslag, nämligen väg- och järnvägstransporter.
- (10) Bevisinsamling rörande, upptäckt av och åtgärder mot miljöbrott och olagligt handlande i strid med miljöskyddet, är fortfarande utmaningar som kräver förstärkta åtgärder, vilket betonades i kommissionens meddelande ”EU:s åtgärder för att förbättra efterlevnaden av miljölagstiftningen och miljöstyrningen” av den 18 januari 2018⁴⁰. Regler om skydd för visselblåsare finns för närvarande i endast ett sektorsspecifikt instrument om miljöskydd⁴¹ och det förefaller nödvändigt att införa sådant skydd för att säkerställa en effektiv kontroll av efterlevnaden av unionens regelverk på miljöområdet, där överträdelser kan orsaka allvarlig skada för allmänintresset med möjliga spridningseffekter över nationsgränserna. Detta är också relevant i fall där osäkra produkter kan orsaka miljöskada.
- (11) Liknande överväganden motiverar att skydd för visselblåsare införs, som bygger på befintliga bestämmelser och som förhindrar överträdelser av EU-regler som rör livsmedelskedjan, särskilt vad gäller livsmedels- och fodersäkerhet samt djurs hälsa och välbefinnande. De olika unionsregler som har utvecklats på dessa områden är nära förbundna med varandra. I förordning (EG) nr 178/2002⁴² fastställs allmänna principer och krav som ligger till grund för alla unionsåtgärder och nationella åtgärder som rör livsmedel och foder, med särskild inriktning på livsmedelssäkerhet, i syfte att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel samt en effektivt fungerande inre marknad. Den förordningen förskriver bland annat att livsmedels- och foderföretagare hindras från att avråda sina anställda och andra personer från att samarbeta med behöriga myndigheter, om detta samarbete kan förhindra, minska eller undanröja en risk som uppstår på grund av ett

³⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 376/2014 av den 3 april 2014 om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart (EUT L 122, 24.4.2014, s. 18).

³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/54/EU av den 20 november 2013 om vissa flaggstaters ansvar i fråga om efterlevnad och verkställighet av 2006 års konvention om arbete till sjöss (EUT L 329, 10.12.2013, s. 1), Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/16/EG av den 23 april 2009 om hamnstatskontroll (EUT L 131, 28.5.2009, s. 57).

⁴⁰ COM(2018) 10 final

⁴¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/30/EU av den 12 juni 2013 om säkerhet för olje- och gasverksamhet till havs och om ändring av direktiv 2004/35/EG (EUT L 178, 28.6.2013, s. 66).

⁴² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, 1.2.2002, s. 1).

livsmedel. Unionslagstiftaren har valt ett liknande angreppssätt på området för djurhälsa, i den ”djurhälsolag” som antogs genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 som fastställer regler om förebyggande och bekämpning av djursjukdomar som kan överföras till djur eller till människor⁴³.

- (12) Att stärka skyddet för visselblåsare skulle också bidra till att förebygga och avskräcka från överträdelser av Euratomregler om kärnsäkerhet, strålskydd och ansvarsfull och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall och skulle stärka efterlevnaden av befintliga bestämmelser i det reviderade kärnsäkerhetsdirektivet⁴⁴ om en effektiv kärnsäkerhetskultur, särskilt artikel 8b.2 a, enligt vilket det bland annat krävs att den behöriga tillsynsmyndigheten fastställer ledningssystem som vederbörligen prioriterar kärnsäkerhet och som på alla personal- och ledningsnivåer främjar möjligheten att ifrågasätta det faktiska genomförandet av relevanta säkerhetsprinciper och säkerhetsrutiner samt att inom rimlig tid rapportera om säkerhetsfrågor.
- (13) På samma sätt kan rapporter från visselblåsare vara av största vikt för att upptäcka och förebygga, minska eller undanröja risker för folkhälsa och konsumentskydd till följd av överträdelser av unionsregler, som annars kanske inte skulle ha upptäckts. I synnerhet är konsumentskydd också nära kopplat till fall där osäkra produkter kan orsaka betydande skada för konsumenter. Skydd för visselblåsare bör därför införas med avseende på relevanta unionsregler som antagits i enlighet med artiklarna 114, 168 och 169 i EUF-fördraget.
- (14) Skyddet av privatlivet och personuppgifter är ett annat område där visselblåsare är i en privilegierad ställning att avslöja överträdelser av unionsrätten som allvarligt kan skada allmänintresset. Liknande överväganden gäller för överträdelser av direktivet om säkerhet i nätverks- och informationssystem⁴⁵, som inför rapportering av incidenter (inbegripet sådana som inte undergräver säkerheten för personuppgifter) och säkerhetskrav för enheter som tillhandahåller samhällsviktiga tjänster inom många sektorer (t.ex. energi, hälso- och sjukvård, transport, banker osv.), samt leverantörer av viktiga digitala tjänster (t.ex. molntjänster). Visselblåsares rapportering på detta område är särskilt värdefull för att förebygga säkerhetsincidenter som skulle påverka viktig ekonomisk och samhällelig verksamhet och digitala tjänster som används i stor utsträckning. Det bidrar till att säkerställa kontinuiteten för tjänster som är avgörande för den inre marknadens funktion och för välfärden i samhället.
- (15) Rapportering som görs av visselblåsare är nödvändig för att förbättra möjligheterna att upptäcka och förebygga överträdelser av unionens konkurrensrätt. Detta skulle fungera som ett skydd för väl fungerande marknader i unionen, skapa likvärdiga förutsättningar för företag och ge fördelar för konsumenter. Skydd för visselblåsare skulle stärka kontrollen av efterlevnaden av unionens konkurrensrätt, inbegripet reglerna om statligt stöd. Vad gäller de konkurrensregler som är tillämpliga på företag, har vikten av insiderrapportering när det gäller att upptäcka överträdelser av konkurrensrätten redan erkänts i EU:s system för förmånlig behandling och i samband med att Europeiska kommissionen nyligen införde ett verktyg för anonyma

⁴³ EUT L 84, 31.3.2016, s. 1.

⁴⁴ Rådets direktiv 2014/87/Euratom av den 8 juli 2014 om ändring av direktiv 2009/71/Euratom om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar (EUT L 219, 25.7.2014, s. 42).

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.

visselblåsare⁴⁶. Införandet av skydd för visselblåsare på medlemsstatsnivå skulle göra det lättare för Europeiska kommissionen och de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna att upptäcka överträdelser av unionens konkurrenslagstiftning och få dem att upphöra. Vad gäller statligt stöd kan visselblåsare spela en viktig roll för att rapportera olagligt beviljat stöd och informera om när stöd missbrukas, både på nationell, regional och lokal nivå.

- (16) Skyddet av unionens ekonomiska intressen, som avser kampen mot bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot användningen av unionens utgifter, uppbörd av unionens inkomster och medel eller tillgångar, är ett centralt område där kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten behöver stärkas. Förstärkningen av skyddet av unionens ekonomiska intressen omfattar också genomförandet av unionens budget med avseende på utgifter på grundval av fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen. Bristen på en effektiv efterlevnadskontroll på området för unionens ekonomiska intressen, inbegripet bedrägeri och korruption på nationell nivå, leder till en minskning av unionens inkomster och ett missbruk av EU-medel, vilket kan snedvrider offentliga investeringar och tillväxt och undergräva medborgarnas förtroende för EU:s åtgärder. Skydd för visselblåsare är nödvändigt för att underlätta upptäckt och förebyggande av bedrägerier och olaglig verksamhet och att avskräcka från sådan verksamhet.
- (17) Handlingar som bryter mot bolagsskattereglerna och upplägg vars syfte är att få en skattefördel och att kringgå rättsliga skyldigheter, vilka motverkar målet eller syftet med tillämplig bolagsskattelagstiftning, inverkar negativt på den inre marknadens funktion. De kan ge upphov till orättvis skattekonkurrens och omfattande skatteflykt, vilket snedvrider konkurrensen mellan företagen och resulterar i förlorade skatteintäkter för både medlemsstaterna och unionens budget som helhet. Skydd för visselblåsare kompletterar kommissionens nyligen framlagda initiativ som syftar till att öka öppenheten och informationsutbytet på skatteområdet⁴⁷ och skapa ett rättvisare skatteklimate inom unionen⁴⁸, i syfte att öka medlemsstaternas effektivitet när det gäller att identifiera undandragande- och/eller missbruksstrategier som annars skulle kunna förbli oupptäckta och kommer att bidra till att motverka sådana strategier.
- (18) Vissa unionsakter, särskilt på området finansiella tjänster, t.ex. förordning (EU) nr 596/2014 om marknadsmissbruk⁴⁹ och kommissionens genomförandedirektiv (EU) 2015/2392⁵⁰, som antagits på grundval av denna förordning, innehåller redan detaljerade regler om skydd för visselblåsare. Sådan befintlig unionslagstiftning, inbegripet förteckningen i del II i bilagan, bör kompletteras genom detta direktiv, så att dessa instrument är helt anpassade till direktivets miniminormer samtidigt som de

⁴⁶ Kommissionens tillkännagivande om immunitet mot böter och nedsättning av böter i kartellärenden (EUT C 298, 8.12.2006, s. 17), http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_en.htm

⁴⁷ Rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG (i dess ändrade lydelse).

⁴⁸ Rådets direktiv (EU) 2016/1164 av den 12 juli 2016 om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknadens funktion (i dess ändrade lydelse). Förslag till rådets direktiv om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas, COM(2016) 683 final – 2016/0336, Förslag till rådets direktiv om en gemensam bolagsskattebas, COM(2016) 685 final – 2016/0337.

⁴⁹ EUT L 173, 12.6.2014, s. 1.

⁵⁰ Kommissionens genomförandedirektiv (EU) 2015/2392 av den 17 december 2015 om Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 vad gäller rapportering till behöriga myndigheter av faktiska eller potentiella överträdelser av den förordningen (EUT L 332, 18.12.2015, s. 126).

behåller eventuella särdrag som är skraddarsydda för de berörda sektorerna. Detta är särskilt viktigt när det gäller att fastställa vilka rättsliga enheter på området finansiella tjänster, förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism som för närvarande är skyldiga att inrätta interna rapporteringskanaler.

- (19) Varje gång en ny unionsakt antas, för vilken skydd för visselblåsare är relevant och kan bidra till en effektivare kontroll av efterlevnaden, bör det övervägas om bilagan till detta direktiv bör ändras för att föra in den akten under direktivets tillämpningsområde.
- (20) Detta direktiv bör inte påverka det skydd som ges till arbetstagare när de rapporterar om överträdelser av unionens arbetslagstiftning. På området för säkerhet och hälsa i arbetet kräver artikel 11 i direktiv 89/391/EEG redan att medlemsstaterna ska säkerställa att arbetstagare och deras representanter inte på något sätt får missgynnas på grund av deras anmodan eller förslag till arbetsgivare att vidta lämpliga åtgärder i syfte att minska riskerna för arbetstagarna och/eller undanröja källan till faran. Arbetstagare och arbetstagarrepresentanter har rätt att ta upp frågor med de behöriga myndigheterna om de anser att de åtgärder som vidtagits och de metoder som använts av arbetsgivaren inte är tillräckliga för att uppnå säkerhet och hälsa.
- (21) Detta direktiv bör inte påverka skyddet av nationell säkerhet och andra sekretessbelagda uppgifter som enligt unionens lagstiftning eller medlemsstaternas gällande lagar och andra författningar ska vara skyddade från obehörig tillgång. I synnerhet bör bestämmelserna i detta direktiv inte påverka de skyldigheter som följer av kommissionens beslut (EU, Euratom) 2015/444 av den 13 mars 2015 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter eller rådets beslut av den 23 september 2013 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter.
- (22) Personer som rapporterar information om hot mot eller skada för allmänintresset som de har erhållit inom ramen för sin arbetsrelaterade verksamhet utnyttjar sin rätt till yttrandefrihet. Rätten till yttrandefrihet som slås fast i artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*) och artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, omfattar mediernas frihet och mångfald.
- (23) Följaktligen bygger detta direktiv på rättspraxis beträffande yttrandefrihet från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och på de principer som utvecklats på denna grund av Europarådet i dess rekommendation från 2014 om skydd för visselblåsare⁵¹.
- (24) Personer behöver ett särskilt rättsligt skydd om de förvärvar den information de rapporterar genom sin arbetsrelaterade verksamhet och därmed löper risk att utsättas för arbetsrelaterade repressalier (t.ex. för brott mot sekretess- eller lojalitetskyldighet). Det bakomliggande skälet att ge dem skydd är deras ekonomiska sårbarhet gentemot den person som de i praktiken är beroende av för sitt arbete. Om det inte finns någon sådan arbetsrelaterad maktobalans (till exempel när det gäller ordinarie klagande eller medborgare som inte är direkt involverade) finns det inte något behov av skydd mot repressalier.
- (25) Ett effektivt genomdrivande av unionsrätten kräver att skydd beviljas så många kategorier av personer som möjligt, vilka, oberoende av om de är EU-medborgare eller

⁵¹ CM/Rec(2014)7.

tredjelandssmedborgare, med anledning av sina arbetsrelaterade verksamheter (oberoende av verksamheternas art och av om de är avlönade eller inte) har privilegierad tillgång till information om överträdelser som det skulle ligga i allmänintresset att rapportera och vilka kan utsättas för repressalier om de rapporterar. Medlemsstaterna bör säkerställa att behovet av skydd bestäms med hänvisning till alla relevanta omständigheter och inte endast med hänvisning till arten av förhållandet, så att det omfattar alla personer som i vid bemärkelse är anknutna till den organisation där överträdelsen har begåtts.

- (26) Skydd bör i första hand gälla personer som har ställning som "arbetstagare" i den mening som avses i artikel 45 i EUF-fördraget, såsom detta begrepp tolkats av Europeiska unionens domstol⁵², det vill säga personer som, under en viss tid, mot ersättning utför arbete av ekonomiskt värde åt någon annan under dennes ledning. Skydd bör således även ges till arbetstagare med atypiska anställningsförhållanden, inklusive deltidsanställda och arbetstagare med en tidsbegränsad anställning, liksom personer som har ett anställningsavtal eller anställningsförhållande med ett bemanningsföretag, vilket är typer av förhållanden där standardskydd mot orättvis behandling ofta är svårt att tillämpa.
- (27) Skyddet bör även utvidgas till att omfatta ytterligare kategorier av fysiska och juridiska personer, som även om de inte är "arbetstagare" i den mening som avses i artikel 45 i EUF-fördraget kan spela en viktig roll när det gäller att avslöja lagöverträdelser och som kan hamna i ett läge av ekonomisk sårbarhet inom ramen för sin arbetsrelaterade verksamhet. Exempelvis på områden som produktsäkerhet är leverantörer mycket närmare källan till eventuell otillbörlig och olaglig tillverkning, import eller distribution av osäkra produkter, och vad gäller förvaltning av unionsmedel är konsulter som tillhandahåller sina tjänster i en privilegierad ställning att fästa uppmärksamheten på överträdelser som de bevitnar. Sådana kategorier av personer, inbegripet egenföretagare som tillhandahåller tjänster, frilansare, entreprenörer, underentreprenörer och leverantörer, kan typiskt sett utsättas för repressalier i form av förtida uppsägning eller hävande av tjänsteavtal, licenser eller tillstånd, förlorade affärsmöjligheter, förlorad inkomst, tvång, hot eller trakasserier, svartlistning/bojkott eller anseendeskada. Aktieägare eller personer i ledningsorgan kan också utsättas för repressalier, till exempel i ekonomisk form eller i form av hot eller trakasserier, svartlistning eller anseendeskada. Skydd bör också ges åt personer som är kandidater till en tjänst eller till att tillhandahålla tjänster till en organisation vilka förvärvade informationen om lagöverträdelsen under rekryteringsprocessen eller andra förhandlingar inför ingående av avtal, och som kan utsättas för repressalier till exempel i form av negativa anställningsreferenser eller svartlistning/bojkott.
- (28) Ett effektivt skydd för visselblåsare innebär att skydd ges även åt ytterligare kategorier av personer, vilka även om de inte är beroende av sin arbetsrelaterade verksamhet ekonomiskt, ändå kan utsättas för repressalier om de avslöjar överträdelser. Repressalier mot volontärer och oavlönade praktikanter kan ta formen av att deras tjänster inte längre efterfrågas, eller att de ges negativa vitsord för framtida anställning eller att deras anseende på annat sätt skadas.

⁵² Domar av den 3 juli 1986 i mål 66/85, Deborah Lawrie-Blum, av den 14 oktober 2010 i mål C-428/09, Union Syndicale Solidaires Isère, av den 9 juli 2015 i mål C-229/14, Balkaya, av den 4 december 2014 i mål C-413/13, FNV Kunsten, och av den 17 november 2016 i mål C-216/15, Ruhrlandklinik.

- (29) För att effektivt kunna upptäcka och förebygga allvarlig skada för allmänintresset krävs att den information som rapporteras och som uppfyller villkoren för skydd inte endast omfattar olaglig verksamhet utan också lagmissbruk, nämligen handlingar eller underlåtenheter som formellt sett inte förefaller vara olagliga men vilka motverkar lagens mål eller syfte.
- (30) Ett effektivt förebyggande av överträdelser av unionsrätten kräver att skydd beviljas också personer som tillhandahåller information om potentiella överträdelser, som ännu inte har förverkligats, men som sannolikt kommer att begås. Av samma skäl är det motiverat att skydd också ges åt personer som inte tillhandahåller faktiska bevis men som tar upp rimliga farhågor eller misstankar. Samtidigt bör skyddet inte omfatta rapportering av information som redan är tillgänglig för allmänheten eller ogrundade rykten eller hörsägen.
- (31) Repressalier ger uttryck för det nära förhållande (orsak och verkan) som måste föreligga mellan rapporten och den negativa behandling som den rapporterade personen, direkt eller indirekt, utsatts för, så att denna person kan åtnjuta rättsligt skydd. Ett effektivt skydd för rapporterade personer som ett sätt att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten kräver en bred definition av repressalier, som omfattar varje handling eller underlåtenhet som sker i ett arbetsrelaterat sammanhang och ger upphov till skada för de rapporterade personerna.
- (32) Skydd mot repressalier som ett sätt att skydda yttrandefriheten och mediefriheten bör ges både åt personer som rapporterar information om handlingar eller underlåtenheter inom en organisation (intern rapportering) eller till en utomstående myndighet (extern rapportering) och åt personer som lämnar ut sådan information till allmänheten (till exempel direkt till allmänheten via webbplattformer eller sociala medier eller till media, förtroendevalda, organisationer i det civila samhället, fackföreningar eller yrkes-/näringslivsorganisationer).
- (33) Visselblåsare är särskilt viktiga källor för undersökande journalister. Om visselblåsare ges effektivt skydd mot repressalier ökas rättssäkerheten för (potentiella) visselblåsare och därmed uppmuntras och underlättas visselblåsning även till media. I detta avseende är skyddet för visselblåsare när de agerar som källor till journalister av avgörande betydelse för att skydda den undersökande journalistikens roll som samhällsbevakare i ett demokratiskt samhälle.
- (34) Det ankommer på medlemsstaterna att identifiera vilka myndigheter som ska vara behöriga att ta emot och på lämpligt sätt följa upp rapporter om överträdelser som omfattas av detta direktivs tillämpningsområde. Det kan vara tillsyns- eller övervakningsorgan på de berörda områdena, brottsbekämpande myndigheter, korruptionsbekämpande organ eller ombudsmän. De myndigheter som utses bör ha nödvändig kapacitet och befogenhet att bedöma riktigheten i de påståenden som framställs i rapporten och att hantera den rapporterade överträdelsen, inbegripet att inleda en utredning, lagföring, åtgärder för att återkräva medel eller andra avhjälpande åtgärder, i enlighet med sitt uppdrag.
- (35) Unionslagstiftning på specifika områden, såsom marknadsmissbruk⁵³, civil luftfart⁵⁴ och säkerhet för olje- och gasverksamhet till havs⁵⁵, innehåller redan bestämmelser om

⁵³ Citeras ovan.

⁵⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 376/2014 av den 3 april 2014 om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart (EUT L 122, 24.4.2014, s. 18).

inrättande av interna och externa rapporteringskanaler. Skyldigheten att inrätta sådana kanaler som föreskrivs i detta direktiv bör i så stor utsträckning som möjligt bygga på de befintliga kanaler som anges i specifika unionsrättsakter.

- (36) Vissa av unionens organ och byråer, såsom Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), Europeiska sjösäkerhetsbyrån (Emsa), Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa) och Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA), har inrättat externa kanaler och förfaranden för att ta emot rapporter om överträdelser som omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv, vilka främst föreskriver om konfidentialitet för rapporterade personers identitet. Detta direktiv påverkar inte sådana eventuella externa kanaler och förfaranden för rapportering, utan kommer att säkerställa att personer som rapporterar till dessa unionens organ eller byråer omfattas av gemensamma miniminormer för skydd i hela unionen.
- (37) För att effektivt kunna upptäcka och förebygga överträdelser av unionsrätten är det mycket viktigt att relevant information snabbt når de som är närmast källan till problemet, är bäst skickade att utreda och har befogenheter att åtgärda det, om möjligt. Detta kräver att rättsliga enheter i den privata och den offentliga sektorn fastställer lämpliga interna förfaranden för att ta emot och följa upp rapporter.
- (38) För rättsliga enheter i den privata sektorn bör skyldigheten att inrätta interna kanaler stå i proportion till enheternas storlek och till den risk deras verksamheter utgör för allmänintresset. Skyldigheten bör gälla alla medelstora och stora enheter, oberoende av verksamhetens art, på grundval av deras skyldighet att uppbära mervärdesskatt. Som en generell regel bör små företag och mikroföretag, enligt definitionen i artikel 2 i bilagan till kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003, i dess ändrade lydelse⁵⁶, vara undantagna från skyldigheten att inrätta interna kanaler. Efter en lämplig riskbedömning bör medlemsstaterna dock kunna kräva att små företag inrättar interna rapporteringskanaler i särskilda fall (t.ex. med hänsyn till de betydande risker som deras verksamheter kan leda till).
- (39) Undantaget från skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler för små företag och mikroföretag bör inte gälla privata företag som är verksamma inom området finansiella tjänster. Sådana företag bör även fortsättningsvis vara skyldiga att inrätta interna rapporteringskanaler, i linje med de nuvarande skyldigheter som föreskrivs i unionens regelverk om finansiella tjänster.
- (40) Det bör vara klart att i de fall privata rättsliga enheter inte tillhandahåller interna rapporteringskanaler, bör rapporterade personer kunna rapportera direkt externt till behöriga myndigheter, och dessa personer bör omfattas av skydd mot repressalier enligt detta direktiv.
- (41) För att särskilt säkerställa respekten för reglerna om offentlig upphandling inom den offentliga sektorn, bör skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler gälla alla offentliga rättsliga enheter, på lokal, regional och nationell nivå, men samtidigt stå i proportion till enheternas storlek. I fall där interna kanaler inte tillhandahålls i små offentliga enheter kan medlemsstaterna tillhandahålla kanaler för intern rapportering på en högre nivå i förvaltningen (dvs. på regional eller central nivå).

⁵⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/30/EU av den 12 juni 2013 om säkerhet för olje- och gasverksamhet till havs och om ändring av direktiv 2004/35/EG.

⁵⁶ Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (EUT L 124, 20.5.2003, s. 36).

- (42) Under förutsättning att det säkerställs att den rapporterande personens identitet behandlas konfidentiellt, är det upp till varje enskild privat eller offentlig rättslig enhet att bestämma vilken typ av rapporteringskanaler de inrättar, såsom personlig rapportering eller rapportering via post, fysiska klagomålslådor, telefonlinje eller en onlineplattform (intranät eller internet). Rapporteringskanaler bör dock inte begränsas till de av alternativen, t.ex. personlig rapportering och klagomålslådor, som inte garanterar att den rapporterande personers identitet behandlas konfidentiellt.
- (43) Tredje parter bör också kunna ha behörighet att ta emot rapporter på privata och offentliga enheters vägnar, under förutsättning att de erbjuder lämpliga garantier för respekten för oberoende, konfidentialitet, uppgiftsskydd och tystnadsplikt. Det kan vara fråga om tillhandahållare av externa rapporteringsplattformar, externa rådgivare eller revisorer eller företrädare för fackföreningar.
- (44) Interna rapporteringsförfaranden bör göra det möjligt för privata rättsliga enheter att fullständigt konfidentiellt ta emot och utreda rapporter inte bara från anställda i enheten och dess dotterbolag eller närstående bolag (koncernen) utan även från någon av koncernens representanter eller leverantörer och från varje person som förvärvar information genom sin arbetsrelaterade verksamhet inom enheten och koncernen.
- (45) Vilken person eller avdelning inom en privat rättslig enhet som är bäst lämpad att utses som behörig att ta emot och följa upp rapporter beror på enhetens struktur, men i vart fall bör deras befattning säkerställa att intressekonflikter inte förekommer och att de är oberoende. I mindre enheter skulle denna befattning kunna vara en dubbel befattning som innehas av en anställd vid företaget som är väl ägnad att rapportera direkt till organisationens ledning, såsom en ansvarig för regelefterlevnad eller en personalhandläggare, en juridisk handläggare, en uppgiftsansvarig, en finansdirektör, en chefsrevisor eller en styrelseledamot.
- (46) För att bygga upp ett förtroende för att systemet med skydd för visselblåsare som helhet är effektivt och för att minska sannolikheten för onödiga rapporter eller utlämnanden till allmänheten, är det i samband med intern rapportering mycket viktigt att kvalitativ och öppen information lämnas om förfarandet för uppföljning av rapporten. Den rapporterande personen bör underrättas inom en rimlig tidsfrist om de åtgärder som planeras att vidtas eller som har vidtagits som uppföljning av rapporten (till exempel om att ärendet lagts ned på grund av brist på tillräckliga bevis eller på andra grunder, om att en intern undersökning inletts och eventuellt om resultaten av denna och/eller vilka åtgärder som har vidtagits för att hantera den fråga som väckts, om att ärendet hänskjutits till en behörig myndighet för vidare utredning), i den mån en sådan underrättelse inte skulle hindra undersökningen eller utredningen eller påverka den berörda personens rättigheter. Denna rimliga tidsfrist bör inte överstiga sammanlagt tre månader. Om det ännu inte har bestämts vilken uppföljning som ska ges rapporten bör den rapporterande personen underrättas om detta och om eventuell vidare återkoppling han eller hon kan förvänta sig.
- (47) Personer som överväger att rapportera överträdelser av unionsrätten bör kunna fatta ett välgrundat beslut om huruvida, hur och när de ska rapportera. Privata och offentliga enheter som har inrättat interna rapporteringsförfaranden bör tillhandahålla information om dessa förfaranden och om förfarandena för extern rapportering till relevanta behöriga myndigheter. Denna information måste vara lättförståelig och lättillgänglig, inte bara för anställda utan i största möjliga mån även för andra personer som kommer i kontakt med enheten i sin arbetsrelaterade verksamhet, såsom tjänsteleverantörer, distributörer, leverantörer och affärspartner. Informationen kan

exempelvis hängas upp väl synlig på en plats som alla dessa personer har tillgång till och läggs ut på enhetens webbplats, och kan även tillhandahållas på kurser och utbildningar om etik och integritet.

- (48) För att effektivt kunna upptäcka och förebygga överträdelser av unionsrätten krävs att det säkerställs att potentiella visselblåsare lätt och fullständigt konfidentiellt kan lämna den information de förfogar över till de relevanta behöriga myndigheter som kan utreda och, om möjligt, avhjälpa problemet.
- (49) Bristande förtroende för nyttan med att rapportera är en av de främsta faktorer som avhåller potentiella visselblåsare från att rapportera. Detta kräver att det åläggs en tydlig skyldighet för behöriga myndigheter att omsorgsfullt följa upp de mottagna rapporterna och att inom en rimlig tidsfrist lämna återkoppling till de rapporterande personerna om de åtgärder som planeras att vidtas eller som har vidtagits som uppföljning (till exempel om att ärendet lagts ned på grund av brist på tillräckliga bevis eller på andra grunder, om att en intern undersökning inletts och eventuellt om resultaten av denna och/eller om vilka åtgärder som har vidtagits för att hantera den fråga som väckts, om att ärendet hänskjutits till en behörig myndighet för vidare utredning), i den mån en sådan underrättelse inte skulle hindra utredningen eller påverka de berörda personernas rättigheter.
- (50) Uppföljning och återkoppling bör ske inom en rimlig tidsfrist; skälet till detta är att behovet av att snabbt åtgärda det problem som rapporten avser och att undvika onödiga offentliga utlämnanden. Tidsfristen bör inte överstiga tre månader, men kan förlängas till sex månader om det är nödvändigt på grund av omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt arten och komplexiteten av den fråga som är föremålet för rapporten, som kan kräva en lång utredning.
- (51) Om så är föreskrivet i nationell lagstiftning eller unionslagstiftning, bör de behöriga myndigheterna hänskjuta ärenden eller relevant information till unionens behöriga organ eller byråer, inbegripet, vid tillämpningen av detta direktiv, Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och Europeiska åklagarmyndigheten, utan att det påverkar möjligheten för den rapporterande personen att vända sig direkt till sådana organ eller byråer.
- (52) För att möjliggöra en effektiv kommunikation med den särskilt avdelade personalen är det nödvändigt att de behöriga myndigheterna har, och använder, särskilda kanaler, som är separata från deras vanliga system för klagomål från allmänheten, vilka bör vara användarvänliga och medge såväl skriftlig som muntlig rapportering, i såväl elektronisk som icke-elektronisk form.
- (53) Det är nödvändigt att det finns särskilt avdelad personal vid de behöriga myndigheterna, som är utbildad, även i fråga om gällande regler om uppgiftsskydd, för att handlägga rapporter och säkerställa att kommunikationen med den rapporterande personen och uppföljningen av rapporten sker på lämpligt sätt.
- (54) Personer som avser att rapportera överträdelser av unionsrätten bör kunna fatta ett välgrundat beslut om huruvida, hur och när de ska rapportera. Behöriga myndigheter bör därför på ett lättåtkomligt sätt offentliggöra information om tillgängliga rapporteringskanaler hos behöriga myndigheter, om tillämpliga förfaranden och om den särskilt avdelade personalen vid dessa myndigheter. All information angående rapporter bör vara öppen, lättförståelig och tillförlitlig, i syfte att uppmuntra till och inte avskräcka från rapportering.

- (55) Medlemsstaterna bör säkerställa att behöriga myndigheter har lämpliga skyddsförfaranden inrättade för att behandla rapporter om överträdelser och för att skydda personuppgifter för de personer som omnämns i rapporten. Sådana förfaranden bör säkerställa att identiteten för den rapporterande personen, den berörda personen och de tredje personer som omnämns i rapporten (t.ex. vittnen eller kollegor) skyddas i alla skeden av förfarandet. Denna skyldighet bör inte påverka nödvändigheten och proportionaliteten av skyldigheten att röja information när detta krävs i unionslagstiftning eller nationell lagstiftning och i enlighet med lämpliga skyddsåtgärder enligt denna lagstiftning, även i samband med utredningar eller rättsliga förfaranden eller för att skydda andras friheter, däribland den berörda personens rätt till försvar.
- (56) Det är nödvändigt att särskild avdelad personal inom den behöriga myndigheten, och personal från den behöriga myndighet som får tillgång till den information som en rapporterande person lämnar till den behöriga myndigheten, iakttar tystnadsplikt och konfidentialitet när de överför uppgifterna, både inom och utom den behöriga myndigheten. Detta gäller även när en behörig myndighet inleder en utredning eller verkställighetsåtgärder i samband med rapportering av överträdelser.
- (57) Medlemsstaterna bör säkerställa en lämplig dokumentation av alla rapporter om överträdelser och se till att alla rapporter finns tillgängliga inom den behöriga myndigheten och att information som mottas genom rapporterna vid behov kan användas som bevisning vid verkställighetsåtgärder.
- (58) Skydd av personuppgifter för den rapporterande och den berörda personen är avgörande för att undvika orättvis behandling eller skador på personens anseende som beror på att personuppgifter lämnats ut. Detta gäller särskilt uppgifter som röjer en berörd persons identitet. Följaktligen bör behöriga myndigheter, i linje med kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), fastställa lämpliga förfaranden för uppgiftsskydd som är särskilt anpassade för att skydda den rapporterande personen, den berörda personen och varje tredje person som omnämns i rapporten, vilka bör omfatta ett säkert system inom den behöriga myndigheten med begränsad åtkomsträtt för endast godkänd personal.
- (59) Den regelbundna översynen av behöriga myndigheters förfaranden och utbytet av god praxis dem emellan bör garantera att dessa förfaranden är lämpliga och därmed tjänar sitt syfte.
- (60) För att omfattas av skydd bör de rapporterande personerna, mot bakgrund av omständigheterna och den information de hade tillgång till vid tidpunkten för rapporteringen, ha rimliga skäl att tro att de uppgifter de rapporterade är riktiga. Dessa rimliga skäl bör presumeras föreligga om inte och till dess att motsatsen bevisas. Detta är en viktig skyddsåtgärd mot illvilliga och ogrundade rapporter eller rapporter av okynneskaraktär, som säkerställer att de som avsiktligt och medvetet rapporterar felaktig eller vilseledande information inte omfattas av skydd. Samtidigt säkerställer den att skyddet inte går förlorat om den rapporterande personen gjort en felaktig rapport på grund av ett ärligt misstag. I samma anda bör rapporterande personer ha rätt till skydd enligt detta direktiv om de har rimliga skäl att anta att den information som rapporterades omfattas av dess tillämpningsområde.

- (61) Kravet på användning av rapporteringskanaler i olika steg som generell regel är nödvändigt för att säkerställa att informationen kommer till de personer som kan bidra till att i ett tidigt skede effektivt lösa risker för allmänintresset och förhindra oberättigad anseendeskada till följd av offentligt utlämnande. Samtidigt är det nödvändigt med vissa undantag från denna regel som medger att den rapporterande personen kan välja den lämpligaste kanalen beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare är det nödvändigt att skydda offentliga utlämnanden med beaktande av demokratiska principer såsom öppenhet och ansvarighet, och grundläggande rättigheter som yttrandefrihet och mediernas frihet, och samtidigt bevara jämvikten mellan arbetsgivares rätt att sköta sin organisation och skydda sina intressen och allmänhetens intresse av att skyddas från skada, i linje med de kriterier som utvecklats i rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna⁵⁷.
- (62) Som regel bör rapporterande personer först använda de interna kanaler som står till deras förfogande och rapportera till sin arbetsgivare. Det kan dock vara så att det inte finns några interna kanaler (i fråga om enheter som inte är skyldiga att inrätta sådana enligt detta direktiv eller tillämplig nationell lagstiftning) eller att det inte är obligatoriskt att använda dem (t.ex. i fråga om personer som inte befinner sig i ett anställningsförhållande) eller att de har använts men inte fungerade korrekt (t.ex. hanterades rapporten inte omsorgsfullt eller inom en rimlig tidsfrist, eller vidtogs inte någon åtgärd för att åtgärda lagöverträdelsen trots ett positivt resultat av utredningen).
- (63) I andra fall kan interna kanaler rimligen inte förväntas fungera korrekt, till exempel om de rapporterande personerna har giltiga skäl att tro att de skulle utsättas för repressalier i samband med rapporteringen, att deras identitet inte skulle behandlas konfidentiellt, att den ytterst ansvarige i det arbetsrelaterade sammanhanget är inblandad i överträdelsen, att överträdelsen skulle kunna döljas, att bevis kan döljas eller förstöras, att effektiviteten i de behöriga myndigheternas utredningsåtgärder skulle kunna äventyras eller att brådskande åtgärder krävs (till exempel på grund av överhängande risk för betydande och specifik fara för människors liv, hälsa eller säkerhet eller för miljön. I alla sådana fall bör personer som rapporterar externt till de behöriga myndigheterna och, i förekommande fall, till unionens organ eller byråer skyddas. Dessutom bör skydd också beviljas i fall där unionslagstiftningen tillåter att den rapporterande personen rapporterar direkt till behöriga nationella myndigheter eller till unionens behöriga organ eller byråer, till exempel i samband med bedrägerier riktade mot unionens budget, för att förhindra och upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism eller på området för finansiella tjänster.
- (64) Personer som gör ett offentligt utlämnande bör också omfattas av skydd i fall där en överträdelse lämnas utan åtgärd (till exempel i fall där den inte var korrekt bedömd eller utredd eller där inga avhjälpande åtgärder vidtogs) trots att den rapporterats internt och/eller externt efter en stegvis användning av tillgängliga kanaler, eller i fall där rapporterande personer har giltiga skäl att tro att det finns samverkan mellan den som har begått överträdelsen och den behöriga myndigheten, eller har rimliga misstankar om att bevis kan döljas eller förstöras, eller att effektiviteten i de behöriga

⁵⁷ Ett av kriterierna för att avgöra om repressalier mot visseblåsare som offentliggör information inkräktar på yttrandefriheten på ett sätt som inte är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle, är huruvida de personer som lämnar ut informationen hade alternativa kanaler till sitt förfogande för utlämnandet; se till exempel beslutet av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i målet Guja mot Moldavien, ansökan nr 14277/04, av den 12 februari 2008.

myndigheternas utredningsåtgärder skulle kunna äventyras, eller i fall av överhängande eller uppenbar fara för allmänintresset, eller om det finns en risk för oåterkallelig skada, bland annat skada för den fysiska integriteten.

- (65) Rapporterade personer bör skyddas mot alla former av repressalier, direkta såväl som indirekta, som vidtas av deras arbetsgivare eller kunder/tjänstemottagare och personer som arbetar för eller agerar på vägnar av dessa, inbegripet medarbetare och chefer inom samma organisation eller i andra organisationer med vilka den rapporterade personen är i kontakt i samband med hans/hennes arbetsrelaterade verksamhet, om repressalier rekommenderas eller tolereras av den berörda personen. Skydd bör inte bara ges mot repressalieåtgärder som vidtas gentemot den rapporterade personen själv, utan även sådana som vidtas gentemot den rättsliga enhet som han eller hon företräder, såsom vägran att tillhandahålla tjänster, svartlistning eller bojkott. Indirekta repressalier omfattar åtgärder mot anhöriga till den rapporterade personen som också har en arbetsrelaterad anknytning till dennes arbetsgivare eller kund/tjänstemottagare samt arbetstagarrepresentanter som har tillhandahållit stöd till den rapporterade personen.
- (66) Om repressalier fortgår oförhindrat och ostraffat, har det en hämmande verkan för potentiella visselblåsare. Ett tydligt lagstadgat förbud mot repressalier har en viktig avskräckande effekt, som förstärks ytterligare genom bestämmelser om personligt ansvar och sanktioner för förövarna.
- (67) Potentiella visselblåsare som inte är säkra på hur de ska rapportera eller om de i slutändan kommer att skyddas, kan avskräckas från att rapportera. Medlemsstaterna bör säkerställa att relevant information tillhandahålls på ett användarvänligt sätt och är lätt tillgänglig för allmänheten. Individuell, opartisk, konfidentiell och kostnadsfri rådgivning bör finnas tillgänglig, till exempel om huruvida informationen i fråga omfattas av de tillämpliga reglerna om skydd för visselblåsare, om vilka rapporteringskanaler som är lämpligast att använda och om vilka alternativa förfaranden som finns tillgängliga om informationen inte omfattas av de tillämpliga reglerna (vägledning). Tillgången till sådan rådgivning kan bidra till att säkerställa att rapporter görs via rätt kanal och på ett ansvarsfullt sätt samt att överträdelser och missförhållanden upptäcks i tid eller till och med kan förhindras.
- (68) Enligt vissa nationella regelverk och i vissa fall kan personer som utsätts för repressalier omfattas av olika former av intygande av att de uppfyller villkoren enligt de tillämpliga reglerna. Trots att dessa möjligheter finns bör de ha effektiv tillgång till rättslig prövning, där det åligger domstolarna att, på grundval av omständigheterna i det enskilda ärendet, besluta huruvida de uppfyller villkoren för de tillämpliga reglerna.
- (69) Det bör inte vara möjligt att avtala bort de rättigheter eller skyldigheter som fastställs genom detta direktiv. Enskildas rättsliga eller avtalsenliga skyldigheter, såsom lojalitetsklausuler i avtal eller sekretessavtal, bör inte kunna ligga till grund för att hindra arbetstagare från att rapportera, för att neka dem skydd eller för att straffa dem för att ha rapporterat. Samtidigt bör detta direktiv inte påverka det skydd som i nationell lagstiftning ges i form av advokatsekretess eller tystnadsplikt för andra yrkesgrupper.
- (70) Det är troligt att vidtagna repressalieåtgärder förklaras med att de var motiverade av andra skäl än rapporteringen, och det kan vara mycket svårt för rapporterade personer att bevisa kopplingen dem emellan, särskilt som de som vidtar repressalieåtgärderna kan ha större makt och mer resurser att dokumentera de vidtagna åtgärderna och att

argumentera för dem. När den rapporterande personen väl *prima facie* visar att han eller hon har gjort en rapport eller ett utlämnande i linje med detta direktiv och lidit en skada, bör därför bevisbördan övergå till den person som vidtog den skadliga handlingen, och denne bör sedan visa att den vidtagna handlingen inte på något sätt var kopplad till rapporteringen eller utlämnandet.

- (71) Utöver ett uttryckligt lagstadgat förbud mot repressalier, är det av avgörande betydelse att rapporterande personer som utsätts för repressalier har tillgång till rättsmedel. Det lämpliga rättsmedlet i varje fall kommer att avgöras av typen av repressalie. Det kan vara fråga om talan om återinsättning i tjänst (till exempel vid uppsägning, byte av arbetsuppgifter eller degradering, eller vid nekad fortbildning eller befordran) eller om återställande av hävda tillstånd, licenser eller avtal, ersättning för faktisk eller framtida ekonomisk förlust (för tidigare förlorad inkomst, men även för framtida inkomstförlust och kostnader knutna till byte av arbete), ersättning för annan ekonomisk skada, såsom rättegångskostnader och kostnader för läkarvård, och för ideell skada (sveda och värk).
- (72) Vilken typ av talan som kan väckas kan variera mellan de olika rättssystemen men de bör säkerställa så fullständiga och effektiva rättsmedel som möjligt. Rättsmedel bör inte avskräcka potentiella framtida visselblåsare. Om till exempel ersättning tillåts som ett alternativ till återinsättning i tjänst efter en uppsägning, kan det ge upphov till en systematisk praxis hos särskilt större organisationer, vilket kan ge en avskräckande effekt för framtida visselblåsare.
- (73) Interimistiska åtgärder i avvaktan på slutförandet av rättsliga förfaranden, som kan bli långdragna, är särskilt viktiga för rapporterande personer. Interimistiska åtgärder kan vara nödvändiga särskilt för att få stopp på hot, försök till eller fortlöpande repressalier, såsom trakasserier på arbetsplatsen, eller för att förhindra sådana former av repressalier, t.ex. uppsägning, som kan vara svåra att reparera efter en lång tidsperiod och som kan förstöra personens ekonomi – en framtidsutsikt som allvarligt kan avskräcka potentiella visselblåsare från att rapportera.
- (74) Åtgärder mot rapporterande personer utanför det arbetsrelaterade sammanhanget, genom t.ex. förfaranden som rör förtal, intrång i upphovsrätt, företagshemligheter, konfidentialitet och skydd av personuppgifter, kan också ha en stor avskräckande effekt för visselblåsare. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/943⁵⁸ undantar rapporterande personer från de åtgärder för civilrättslig prövning, förfaranden och rättsmedel det föreskriver om, för det fall det påstådda anskaffandet, utnyttjandet eller röjandet av företagshemligheten ägde rum för att avslöja fall av försummelse, oegentligheter eller olaglig verksamhet, förutsatt att svaranden agerade till skydd för allmänintresset. Även i andra förfaranden bör rapporterande personer kunna använda en rapport eller ett utlämnande som gjorts i enlighet med detta direktiv som försvar. I sådana fall bör den person som inleder förfarandena ha bevisbördan för den rapporterande personens eventuella uppsåt att bryta mot lagen.
- (75) En betydande kostnad för rapporterande personer som i rättsliga förfaranden väcker talan med anledning av repressalier som de har utsatts för kan vara rättegångskostnaderna. Även om de skulle kunna få dessa kostnader återbetalda i slutet av förfarandena, kan de kanske inte ligga ute med kostnaderna, särskilt om de är arbetslösa och svartlistade. Bistånd för straffrättsliga förfaranden, särskilt i enlighet

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/943 av den 8 juni 2016 om skydd mot att icke röjd know-how och företagsinformation (företagshemligheter) olagligen anskaffas, utnyttjas och röjs (EUT L 157, 15.6.2016, s. 1).

med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1919⁵⁹ och mer generellt stöd till de som har stora ekonomiska behov, kan i vissa fall vara avgörande för att deras rätt till skydd effektivt ska kunna genomföras.

- (76) Den berörda personens rättigheter bör skyddas för att undvika skador på personens anseende eller andra negativa följder. Vidare bör den berörda personens rätt till försvar och rätt till ett effektivt rättsmedel respekteras fullt ut i varje skede av det förfarande som följer på rapporten, i enlighet med artiklarna 47 och 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Medlemsstaterna bör säkerställa rätten till försvar för den berörda personen, inklusive rätten att få tillgång till handlingarna i ärendet, rätten att bli hörd och rätten att söka effektiva rättsmedel mot ett beslut som rör den berörda personen enligt de tillämpliga förfaranden som föreskrivs i nationell lagstiftning i samband med utredningar eller senare rättsliga förfaranden.
- (77) Varje person som lider skada, direkt eller indirekt, som en följd av rapportering eller utlämnande av felaktig eller vilseledande information bör behålla det skydd och de rättsmedel som är tillgängliga för honom eller henne enligt allmänna rättsregler. Om felaktig eller vilseledande information rapporterats eller lämnats ut avsiktligt och medvetet, bör de berörda personerna ha rätt till ersättning i enlighet med nationell lagstiftning.
- (78) Sanktioner är nödvändiga för att säkerställa att reglerna om skydd för visselblåsare är effektiva. Sanktioner mot de som vidtar repressalieåtgärder eller andra negativa åtgärder mot rapporterande personer kan avskräcka andra från att vidta sådana åtgärder. Sanktioner mot personer som gör rapporter eller utlämnanden som visats vara medvetet falska är nödvändiga för att motverka illvillig rapportering och för att bevara förtroendet för systemet. Sådana sanktioner bör vara proportionella så att det säkerställs att de inte har en avskräckande verkan på potentiella visselblåsare.
- (79) Behandling av personuppgifter enligt detta direktiv, inbegripet de behöriga myndigheternas utbyte eller överföring av personuppgifter, bör ske i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680, och de på unionsnivå behöriga myndigheternas utbyte eller överföring av information bör ske i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001⁶⁰. Särskild hänsyn bör tas till principerna för behandling av personuppgifter i artikel 5 i den allmänna dataskyddsförordningen, artikel 4 i direktiv (EU) 2016/680 och artikel 4 i förordning (EG) nr 45/2001, och till principen om inbyggt dataskydd och dataskydd som standard i artikel 25 i den allmänna dataskyddsförordningen, artikel 20 i direktiv (EU) 2016/680 och artikel XX i förordning (EU) 2018/XX om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG.
- (80) Detta direktiv inför miniminormer och medlemsstaterna bör ha befogenhet att införa eller behålla bestämmelser som är förmånligare för den rapporterande personen, under förutsättning att sådana bestämmelser inte inverkar på åtgärderna för skydd av berörda personer.

⁵⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1919 av den 26 oktober 2016 om rättshjälp för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden och för eftersökta personer i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder (EUT L 297, 4.11.2016, s. 1).

⁶⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 12.1.2001, s. 1).

- (81) Enligt artikel 26.2 i EUF-fördraget ska den inre marknaden omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor och tjänster säkerställs. Den inre marknaden bör ge unionsmedborgarna ett mervärde i form av varor och tjänster av högre kvalitet och säkerhet, samtidigt som höga standarder för folkhälsa och miljöskydd samt fri rörlighet för personuppgifter säkerställs. Artikel 114 i EUF-fördraget är således den lämpliga rättsliga grunden för att anta de åtgärder som är nödvändiga för att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Utöver artikel 114 i EUF-fördraget bör detta direktiv ha ytterligare specifika rättsliga grunder så att det omfattar de områden som grundas på artiklarna 16, 33, 43, 50, 53.1, 62, 91, 100, 103, 109, 168, 169 och 207 i EUF-fördraget samt artikel 31 i Euratomfördraget för antagandet av unionsåtgärder. Eftersom detta direktiv också syftar till att bättre skydda unionens ekonomiska intressen, bör artikel 325.4 i EUF-fördraget ingå som rättslig grund.
- (82) Det materiella tillämpningsområdet för detta direktiv bygger på identifieringen av områden där införandet av skydd för visselblåsare förefaller vara berättigat och nödvändigt på grundval av tillgängliga bevis. Detta materiella tillämpningsområde kan utvidgas till att omfatta ytterligare områden eller unionsrättsakter om detta visar sig vara nödvändigt som ett sätt att stärka kontrollen av deras efterlevnad mot bakgrund av bevis som kan framkomma i framtiden eller på grundval av utvärderingar av hur detta direktiv har fungerat.
- (83) När senare lagstiftning som är relevant för detta direktiv antas bör det, där så är lämpligt, anges att detta direktiv är tillämpligt. Vid behov bör artikel 1 och bilagan ändras.
- (84) Målen för detta direktiv, nämligen att genom ett effektivt skydd för viselblåsare stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten på vissa politikområden och med avseende på vissa rättsakter, där överträdelser av unionsrätten kan orsaka allvarlig skada för allmänintresset, kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna utan kan uppnås bättre på unionsnivå genom att miniminormer för harmonisering av skyddet för visselblåsare föreskrivs. Vidare kan endast åtgärder på unionsnivå åstadkomma enhetlighet och anpassa de befintliga unionsreglerna om skydd för viselblåsare. Därför kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (85) Detta direktiv är förenligt med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Detta direktiv måste således genomföras i enlighet med dessa rättigheter och principer. Detta direktiv syftar särskilt till att säkerställa full respekt för yttrandefrihet och informationsfrihet, rätten till skydd av personuppgifter, näringsfriheten, rätten till hög nivå i fråga om konsumentskydd, rätten till ett effektivt rättsmedel och rätten till försvar.
- (86) Europeiska datatillsynsmannen har hörts i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001 och avgav ett yttrande den [...] ⁶¹.

KAPITEL I

TILLÄMPNINGSOMRÅDE OCH DEFINITIONER

Artikel 1

Materiellt tillämpningsområde

1. I syfte att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätt och unionspolitik på särskilda områden, fastställs i detta direktiv miniminormer för skydd för personer som rapporterar om följande olagliga verksamheter eller lagmissbruk:
 - a) Överträdelser som omfattas av tillämpningsområdet för de unionsrättsakter som anges i bilagan (del I och del II) vad gäller följande områden:
 - i) Offentlig upphandling.
 - ii) Finansiella tjänster, förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism.
 - iii) Produktsäkerhet.
 - iv) Transportsäkerhet.
 - v) Miljöskydd.
 - vi) Kärnsäkerhet.
 - vii) Livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande.
 - viii) Folkhälsa.
 - ix) Konsumentskydd.
 - x) Skydd av privatlivet och personuppgifter samt säkerhet i nätverks- och informationssystem.
 - b) Överträdelser av artiklarna 101, 102, 106, 107 och 108 i EUF-fördraget och överträdelser som omfattas av tillämpningsområdet för rådets förordning (EG) nr 1/2003 och rådets förordning (EU) 2015/1589.
 - c) Överträdelser som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen i den mening som avses i artikel 325 i EUF-fördraget och som närmare anges i, särskilt, direktiv (EU) 2017/1371 och förordning (EU, Euratom) nr 883/2013.
 - d) Överträdelser som rör den inre marknaden, som avses i artikel 26.2 i EUF-fördraget, vad gäller handlingar som utgör överträdelser av reglerna om bolagsskatt eller system som syftar till att erhålla skattefördelar som motverkar målet eller syftet med tillämplig bolagsskattelagstiftning.
2. Om särskilda regler om rapportering av överträdelser föreskrivs i sektorsspecifika unionsrättsakter som förtecknas i del II i bilagan ska de reglerna gälla. Bestämmelserna i detta direktiv ska var tillämpliga på alla frågor som gäller skydd för rapporterande personer som inte regleras i de sektorsspecifika unionsrättsakterna.

Artikel 2

Tillämpningsområde med avseende på personer

1. Detta direktiv ska tillämpas på rapporterande personer som arbetar i den privata eller offentliga sektorn och som förvärvat information om överträdelser i ett arbetsrelaterat sammanhang, inbegripet, åtminstone, följande:
 - a) Personer som har status som arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 i EUF-fördraget.
 - b) Personer som har status som egenföretagare i den mening som avses i artikel 49 i EUF-fördraget.
 - c) Aktieägare och personer som tillhör ett företags ledningsorgan, inbegripet icke-verkställande styrelseledamöter, samt volontärer och oavlönade praktikanter.
 - d) Varje person som arbetar under överinseende och ledning av entreprenörer, underentreprenörer och leverantörer.
2. Detta direktiv ska också tillämpas på rapporterande personer vilkas arbetsrelaterade förhållande ännu inte har inletts, i fall där information rörande en överträdelse har förvärvats under rekryteringsprocessen eller andra förhandlingar inför ingående av avtal.

Artikel 3

Definitioner

I detta direktiv gäller följande definitioner:

- (1) *överträdelser*: faktiska eller potentiella olagliga verksamheter eller lagmissbruk som rör de unionsrättsakter och områden som omfattas av det tillämpningsområde som avses i artikel 1 och i bilagan.
- (2) *olagliga verksamheter*: handlingar eller underlåtenheter som strider mot unionsrätten.
- (3) *lagmissbruk*: handlingar eller underlåtenheter som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde vilka formellt sett inte förefaller vara olagliga men vilka motverkar målet eller syftet med de tillämpliga reglerna.
- (4) *information om överträdelser*: bevis för faktiska överträdelser samt rimliga misstankar om potentiella överträdelser som ännu inte har förverkligats.
- (5) *rapport*: tillhandahållande av information om en överträdelse som har inträffat eller sannolikt kommer att inträffa i den organisation där den rapporterande personen arbetar eller har arbetat eller i en annan organisation med vilken denne är eller har varit i kontakt genom sitt arbete.
- (6) *intern rapportering*: tillhandahållande av information om överträdelser inom en privat eller offentlig rättslig enhet.
- (7) *extern rapportering*: tillhandahållande av information om överträdelser till de behöriga myndigheterna.

- (8) *utlämnande*: göra information om överträdelser som förvärvats i ett arbetsrelaterat sammanhang tillgänglig för allmänheten.
- (9) *rapporterande person*: en fysisk eller juridisk person som rapporterar eller lämnar ut information om överträdelser som förvärvats i samband med dennes arbetsrelaterade verksamhet.
- (10) *arbetsrelaterat sammanhang*: nuvarande eller tidigare arbetsverksamhet i den offentliga eller privata sektorn genom vilken, oberoende av dess art, personer kan förvärva information om överträdelser och i vilken dessa personer kan utsättas för repressalier om de rapporterar denna information.
- (11) *berörd person*: en fysisk eller juridisk person som i rapporten eller utlämnandet anges som en person som gjort sig skyldig till eller har anknytning till överträdelser.
- (12) *repressalie*: varje hot om eller faktiskt handling eller underlåtenhet som föranletts av den interna eller externa rapporteringen vilken sker i ett arbetsrelaterat sammanhang och ger upphov till eller kan ge upphov till oönskad skada för den rapporterande personen.
- (13) *uppföljning*: varje åtgärd som vidtas av mottagaren av en rapport, som gjorts internt eller externt, för att bedöma riktigheten i de påståenden som framställs i rapporten och, i förekommande fall, för att hantera den rapporterade överträdelser, inbegripet åtgärder som interna underökningar, utredningar, lagföring, åtgärder för att återkräva medel och avslutande av ärendet.
- (14) *behörig myndighet*: varje nationell myndighet som har rätt att ta emot rapporter i enlighet med kapitel III och som har utsetts att utföra de uppgifter som föreskrivs i detta direktiv, särskilt vad gäller uppföljning av rapporter.

KAPITEL II

INTERN RAPPORTERING OCH UPPFÖLJNING AV RAPPORTER

Artikel 4

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

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att rättsliga enheter i den privata och den offentliga sektorn inrättar interna kanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning av rapporter, vid behov efter samråd med arbetsmarknadens parter.
2. Sådana kanaler och förfaranden ska göra det möjligt för anställda vid enheten att rapportera. De kan också göra det möjligt för andra personer som är i kontakt med enheten i sin arbetsrelaterade verksamhet, såsom avses i artikel 2.1 b, c och d, att rapportera, men det ska inte vara obligatoriskt för dessa kategorier av personer att använda interna rapporteringskanaler.
3. De rättsliga enheter i den privata sektorn som avses i punkt 1 är följande:
 - a) Privata rättsliga enheter med 50 eller fler anställda.

- b) Privata rättsliga enheter med en årlig omsättning eller en årlig balansräkning på 10 miljoner euro eller mer.
- c) Privata rättsliga enheter oberoende av storlek som är verksamma inom området finansiella tjänster eller som är sårbara för penningtvätt och finansiering av terrorism, såsom regleras av de unionsakter som avses i bilagan.
- 4. Efter en lämplig riskbedömning som beaktar arten av enheternas verksamheter och den därav följande risknivån, får medlemsstaterna kräva att små privata rättsliga enheter, enligt definitionen i kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003⁶², utöver de som avses i punkt 3 c, inrättar interna kanaler och förfaranden för rapportering.
- 5. Varje beslut som fattas av en medlemsstat enligt punkt 4 ska meddelas kommissionen, tillsammans med en motivering och de kriterier som använts i riskbedömningen. Kommissionen ska underrätta de övriga medlemsstaterna om beslutet.
- 6. De rättsliga enheter i den offentliga sektorn som avses i punkt 1 ska vara följande:
 - a) Statliga förvaltningar.
 - b) Regionala förvaltningar och avdelningar.
 - c) Kommuner med fler än 10 000 invånare.
 - d) Andra enheter som regleras av offentlig rätt.

Artikel 5

Förfaranden för intern rapportering och uppföljning av rapporter

- 1. De förfaranden för rapportering och uppföljning av rapporter som avses i artikel 4 ska omfatta följande:
 - a) Kanaler för att ta emot rapporter vilka är utformade, inrättade och drivs på ett sätt som säkerställer att den rapporterande personers identitet behandlas konfidentiellt och att åtkomst för obehörig personal förhindras.
 - b) En person eller avdelning som är utsedd som behörig att följa upp rapporter.
 - c) Omsorgsfull uppföljning av rapporter av den utsedda personen eller avdelningen.
 - d) En rimlig tidsfrist, som inte överstiger tre månader efter rapporten, för att lämna återkoppling till den rapporterande personen om uppföljningen av rapporten.
 - e) Tydlig och lättillgänglig information om förfarandena och information om hur och på vilka villkor rapporter kan göras externt till behöriga myndigheter i enlighet med artikel 13.2 och, i tillämpliga fall, till unionens organ eller byråer.
- 2. De kanaler som avses i punkt 1 a ska möjliggöra rapportering på samtliga följande sätt:

⁶² Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (EUT L 124, 20.5.2003, s. 36).

- a) Skriftliga rapporter i elektronisk form eller pappersform och/eller muntliga rapporter genom telefonsamtal, oavsett om de spelas in eller inte.
- b) Fysiska möten med den person eller avdelning som utsetts att ta emot rapporter.

Rapporteringskanaler får drivas internt av en person eller avdelning som utsetts för detta syfte eller tillhandahållas externt av en tredje part, under förutsättning att de skyddsåtgärder och krav som avses i punkt 1 a iakttas.

- 3. Den person eller avdelning som avses i punkt 1 b får vara samma person som är behörig att ta emot rapporter. Ytterligare personer får utses att vara "förtroendepersoner" som rapporterande personer och personer som överväger att rapportera kan söka rådgivning hos.

KAPITEL III

EXTERN RAPPORTERING OCH UPPFÖLJNING AV RAPPORTER

Artikel 6

Skyldighet att inrätta externa kanaler och att följa upp rapporter

- 1. Medlemsstaterna ska utse de myndigheter som ska vara behöriga att ta emot och hantera rapporter.
- 2. Medlemsstaterna ska säkerställa att de behöriga myndigheterna
 - a) inrättar oberoende och självständiga externa rapporteringskanaler, som både är säkra och säkerställer konfidentialitet, för att ta emot och hantera information som lämnas av den rapporterande personen,
 - b) lämnar återkoppling till den rapporterande personen om uppföljningen av rapporten inom en rimlig tidsfrist som inte överstiger tre månader eller, i vederbörligen motiverade fall, sex månader,
 - c) översänder informationen i rapporten till unionens behöriga organ eller byråer, beroende på vilket som är tillämpligt, för vidare utredning, om så är föreskrivet i nationell lagstiftning eller unionslagstiftning.
- 3. Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter följer upp rapporterna genom att vidta nödvändiga åtgärder och, i lämplig utsträckning, utreda föremålet för rapporterna. De behöriga myndigheterna ska underrätta den rapporterande personen om det slutliga resultatet av utredningarna.
- 4. Medlemsstaterna ska säkerställa att varje myndighet som har mottagit en rapport men inte är behörig att vidta åtgärder mot överträdelsen översänder rapporten till den behöriga myndigheten och underrättar den rapporterande personen om detta.

Artikel 7

Utformning av externa rapporteringskanaler

1. Särskilda externa rapporteringskanaler ska betraktas som oberoende och självständiga om de uppfyller samtliga följande kriterier:
 - a) De är avskilda från den behöriga myndighetens allmänna kommunikationskanaler, inbegripet från de som används för myndighetens internkommunikation och kommunikation med tredje parter i dess ordinarie verksamhet.
 - b) De är utformade, inrättade och drivs på ett sätt som säkerställer informationens fullständighet, integritet och konfidentialitet och förhindrar åtkomst från obehörig personal vid den behöriga myndigheten.
 - c) De möjliggör lagring av varaktig information i enlighet med artikel 11 så att ytterligare utredningar blir möjliga.
2. De särskilda rapporteringskanalerna ska möjliggöra rapportering på åtminstone samtliga följande sätt:
 - a) Skriftliga rapporter i elektronisk form eller pappersform.
 - b) Muntliga rapporter genom telefonsamtal, oavsett om de spelas in eller inte.
 - c) Fysiska möten med den särskilt avdelade personalen vid den behöriga myndigheten.
3. De behöriga myndigheterna ska säkerställa att en rapport som mottagits på annat sätt än genom de särskilda rapporteringskanaler som avses i punkterna 1 och 2 omedelbart vidarebefordras i oförändrat skick till den särskilt avdelade personalen vid den behöriga myndigheten genom särskilda kommunikationskanaler.
4. Medlemsstaterna ska inrätta förfaranden för att säkerställa att om en rapport ursprungligen ställdes till en person som inte utsetts som ansvarig handläggare för rapporter, ska denna person avstå från att lämna ut någon information som kan identifiera den rapporterande eller den berörda personen.

Artikel 8

Särskilt avdelad personal

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter har personal som särskilt avdelats för att hantera rapporter. Särskilt avdelad personal ska få särskild utbildning i hantering av rapporter.
2. Särskilt avdelad personal ska utföra följande uppgifter:
 - a) Förse intresserade personer med information om förfarandena för rapportering.
 - b) Ta emot och följa upp rapporter.
 - c) Hålla kontakt med den rapporterande personen i syfte att informera denne om utredningens gång och resultat.

Artikel 9

Tillämpliga förfaranden för extern rapportering

1. Tillämpliga förfaranden för extern rapportering ska föreskriva följande:
 - a) Det sätt på vilket den behöriga myndigheten får kräva att den rapporterade personen förtydligar den information som rapporterats eller lämnar ytterligare information som den personen förfogar över.
 - b) En rimlig tidsfrist, som inte överstiger tre månader eller sex månader i vederbörligen motiverade fall, för att lämna återkoppling till den rapporterande personen om uppföljningen av rapporten och innehållet i denna återkoppling.
 - c) Den konfidentialitetsordning som är tillämplig på rapporterna, inbegripet en detaljerad beskrivning av de omständigheter under vilka en rapporterande persons konfidentiella uppgifter får lämnas ut.
2. Den detaljerade beskrivning som avses i punkt 1 c ska omfatta de undantagsfall där det saknas garantier för att personuppgifter kan hållas konfidentiella, inbegripet fall där utlämnande av uppgifter är en nödvändig och proportionell skyldighet som krävs enligt unionslagstiftning eller nationell lagstiftning i samband med utredningar eller senare rättsliga förfaranden eller för att skydda andras friheter, däribland rätten till försvar för den berörda personen, och i varje fall med förbehåll för lämpliga skyddsåtgärder enligt sådan lagstiftning.
3. Den detaljerade beskrivning som avses i punkt 1 c måste vara skriven på ett tydligt och lättfattligt språk och vara lättåtkomlig för de rapporterande personerna.

Artikel 10

Information om mottagande av rapporter och uppföljningen av dem

Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter på sina webbplatser i en separat avdelning som är tydligt markerad och lättåtkomlig offentliggör åtminstone följande information:

- a) De villkor enligt vilka rapporterande personer omfattas av skydd enligt detta direktiv.
- b) Kommunikationskanalerna för mottagande och uppföljning av rapporter:
 - i) telefonnummer, med angivelse av om samtal spelas eller inte när dessa telefonlinjer används,
 - ii) särskilda elektroniska adresser och postadresser, som är säkra och säkerställer konfidentialitet, för att kontakta den särskilt avdelade personalen.
- c) De förfaranden som är tillämpliga på sådan rapportering av överträdelser som avses i artikel 9.
- d) Den konfidentialitetsordning som är tillämplig på rapporter, särskilt information om behandling av personuppgifter i enlighet med artikel 13 i förordning (EU) 2016/679, artikel 13 i direktiv (EU) 2016/680 och artikel 11 i förordning (EG) nr 45/2001, beroende på vad som är tillämpligt.

- e) Vilken typ av uppföljning som ges åt rapporter.
- f) Tillgängliga rättsmedel och förfaranden mot repressalier och möjligheter att få konfidentiell rådgivning för personer som överväger att rapportera.
- g) En förklaring som tydligt anger att personer som rapporterar information till den behöriga myndigheten i enlighet med detta direktiv inte anses överträda några restriktioner om utlämnande av information som ålagts genom avtal, lag eller annan författning, och inte ska åläggas någon form av ansvar med avseende på sådant utlämnande.

Artikel 11

Dokumentation av mottagna rapporter

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter dokumenterar varje mottagen rapport.
2. De behöriga myndigheterna ska omgående bekräfta mottagandet av skriftliga rapporter till den postadress eller elektroniska adress som den rapporterande personen har angett, såvida inte den rapporterande personen uttryckligen begärt annat eller den behöriga myndigheten har rimliga skäl att tro att en mottagningsbekräftelse av en skriftlig rapport skulle äventyra skyddet av den rapporterande personens identitet.
3. Om ett inspelat telefonsamtal används för rapportering ska den behöriga myndigheten, med den rapporterande personens samtycke, ha rätt att dokumentera den muntliga rapporteringen på något av följande sätt:
 - a) En inspelning av samtalet i en varaktig och åtkomlig form.
 - b) En fullständig och korrekt utskrift av samtalet som gjorts av den särskilt avdelade personalen vid den behöriga myndigheten.

Den behöriga myndigheten ska ge den rapporterande personen möjlighet att kontrollera, rätta och godkänna utskriften av samtalet genom att underteckna den.

4. Om ett oinspelat telefonsamtal används för rapportering ska den behöriga myndigheten ha rätt att dokumentera den muntliga rapporteringen i form av ett korrekt protokoll från samtalet som upprättats av den särskilt avdelade personalen. Den behöriga myndigheten ska ge den rapporterande personen möjlighet att kontrollera, rätta och godkänna protokollet från samtalet genom att underteckna det.
5. Om en person begär ett möte med den särskilt avdelade personalen vid den behöriga myndigheten för rapportering i enlighet med artikel 7.2 c, ska den behöriga myndigheten, med den rapporterande personens samtycke, säkerställa att fullständig och korrekt dokumentation av mötet bevaras i en varaktig och åtkomlig form. En behörig myndighet ska ha rätt att dokumentera mötet på något av följande sätt:
 - a) En inspelning av samtalet i en varaktig och åtkomlig form.
 - b) Ett korrekt protokoll från mötet upprättat av den särskilt avdelade personalen vid den behöriga myndigheten.

Den behöriga myndigheten ska ge den rapporterande personen möjlighet att kontrollera, rätta och godkänna protokollet från mötet genom att underteckna det.

Artikel 12

De behöriga myndigheternas översyn av förfarandena

Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter regelbundet, minst en gång vartannat år, ser över sina förfaranden för mottagande och uppföljning av rapporter. Vid översynen av förfarandena ska behöriga myndigheter beakta sin egen och andra behöriga myndigheters erfarenhet och anpassa sina förfaranden i enlighet därmed.

KAPITEL IV

SKYDD AV RAPPORTERANDE OCH BERÖRDA PERSONER

Artikel 13

Villkor för att omfattas av skydd för rapporterande personer

1. En rapporterande person ska omfattas av skydd enligt detta direktiv om han eller hon har rimliga skäl att tro att den information som rapporterades var riktig vid tiden för rapporteringen och att informationen omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv.
2. En person som rapporterar externt ska omfattas av skydd enligt detta direktiv om ett av följande villkor är uppfyllt:
 - a) Han eller hon rapporterade först internt men ingen lämplig åtgärd vidtogs som svar på rapporten inom den rimliga tidsfrist som avses i artikel 5.
 - b) Interna rapporteringskanaler fanns inte tillgängliga för den rapporterande personen eller den rapporterande personen kunde rimligen inte förväntas känna till att sådana kanaler fanns tillgängliga.
 - c) Det var i enlighet med artikel 4.2 inte obligatoriskt för den rapporterande personen att använda interna rapporteringskanaler.
 - d) Han eller hon kunde inte rimligen förväntas använda interna rapporteringskanaler mot bakgrund av föremålet för rapporten.
 - e) Han eller hon hade rimliga skäl att tro att användningen av interna rapporteringskanaler skulle kunna äventyra effektiviteten i de behöriga myndigheternas utredningsåtgärder.
 - f) Han eller hon hade rätt att rapportera direkt genom externa rapporteringskanaler till en behörig myndighet med stöd av unionsrätten.
3. En person som rapporterar till unionens relevanta organ eller byråer om överträdelser som omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv ska omfattas av skydd enligt detta direktiv på samma villkor som en person som rapporterat externt i enlighet med de villkor som anges i punkt 2.

4. En person som lämnar ut information till allmänheten om överträdelser som omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv ska omfattas av skydd enligt detta direktiv om

a) han eller hon först rapporterade internt och/eller externt i enlighet med kapitlen II och III och punkt 2 i denna artikel, men ingen lämplig åtgärd vidtogs som svar på rapporten inom den rimliga tidsfrist som avses i artiklarna 6.2 b och 9.1 b, eller

b) han eller hon inte rimligen kunde förväntas använda interna och/eller externa rapporteringskanaler på grund av överhängande eller uppenbar fara för allmänintresset eller på grund av omständigheterna i det enskilda fallet, eller om det föreligger en risk för oåterkallelig skada.

Artikel 14

Förbud mot repressalier mot rapporterande personer

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att förbjuda alla former av repressalier, direkta såväl som indirekta, mot rapporterande personer som uppfyller villkoren i artikel 13, inbegripet och särskilt i form av följande:

- a) Avstängning, permittering, uppsägning eller motsvarande åtgärder.
- b) Degradering eller nekad befordran.
- c) Byte av arbetsuppgifter, byte av arbetsplats, lönesänkning, byte av arbetstider.
- d) Nekad fortbildning.
- e) Negativ resultatbedömning eller anställningsreferens.
- f) Åläggande eller tillämpning av någon disciplinåtgärd, reprimand eller annan sanktion, inbegripet ekonomiska sanktioner.
- g) Tvång, hot, trakasserier eller utfrysning på arbetsplatsen.
- h) Diskriminering, nackdelar eller orättvis behandling.
- i) Underlåtenhet att omvandla en tillfällig anställning till en fast anställning.
- j) Underlåtenhet att förnya, eller förtida uppsägning av, ett tillfälligt anställningsavtal.
- k) Skada, inbegripet för personens anseende, eller ekonomisk förlust, inbegripet förlorade affärsmöjligheter och förlorad inkomst.
- l) Svartlistning på grundval av en sektors- eller branschomfattande informell eller formell överenskommelse, som medför att personen i framtiden inte kommer att kunna anställas i sektorn eller branschen.
- m) Förtida uppsägning eller hävande av avtal om varor eller tjänster.
- n) Hävande av en licens eller ett tillstånd.

Åtgärder för att skydda rapporterande personer mot repressalier

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att rapporterande personer som uppfyller villkoren i artikel 13 är skyddade mot repressalier. Sådana åtgärder ska särskilt omfatta de som anges i punkterna 2–8.
2. Omfattande och oberoende information och rådgivning om vilka förfaranden och rättsmedel som finns tillgängliga om skydd mot repressalier ska vara lättåtkomlig för allmänheten utan kostnad.
3. Rapporterande personer ska ha tillgång till effektivt bistånd från behöriga myndigheter inför alla relevanta myndigheter som medverkar till att skydda dem mot repressalier, inbegripet, om detta föreskrivs i nationell lagstiftning, intygande av att de omfattas av skydd enligt detta direktiv.
4. Personer som rapporterar externt till behöriga myndigheter eller som gör utlämnanden till allmänheten i enlighet med detta direktiv ska inte anses ha brutit mot några restriktioner om utlämnande av information som ålagts genom avtal, lag eller annan författning, och ska inte åläggas ansvar av något slag med avseende på sådant utlämnande.
5. I rättsliga förfaranden som avser skada som lidits av den rapporterande personen, och under förutsättning att denne visar att det finns rimliga skäl att anta att skadan utgjorde repressalier för att denne gjort rapporten eller utlämnandet, ska det vara den person som har vidtagit repressalieåtgärden som ska visa att skadan inte var en följd av rapporten utan uteslutande grundades på vederbörligen motiverade skäl.
6. Rapporterande personer ska ha tillgång till rättsmedel mot repressalier beroende på vad som är lämpligt, inbegripet interimistiska åtgärder i avvaktan på att de rättsliga förfarandena slutförs, i enlighet med nationella rättsregler.
7. Utöver det undantag från åtgärder, förfaranden och rättsmedel som föreskrivs i direktiv (EU) 2016/943, ska rapporterande personer i rättsliga förfaranden, inbegripet avseende förtal, intrång i upphovsrätt eller brott mot tystnadsplikt eller avseende ersättningsanspråk som bygger på privaträtt, offentlig rätt eller kollektiv arbetsrätt, ha rätt att åberopa en rapport eller ett utlämnande som gjorts i enlighet med detta direktiv för att yrka avslag.
8. Utöver att tillhandahålla rättshjälp till rapporterande personer i straffrättsliga förfaranden och i gränsöverskridande civilrättsliga förfaranden i enlighet med direktiv (EU) 2016/1919 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/52/EG⁶³, och i enlighet med nationell lagstiftning, får medlemsstaterna föreskriva ytterligare åtgärder för rättsligt och ekonomiskt bistånd och stöd för rapporterande personer inom ramen för rättsliga förfaranden.

⁶³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/52/EG av den 21 maj 2008 om vissa aspekter på medling på privaträttens område (EUT L 136, 24.5.2008, s. 3).

Artikel 16

Åtgärder för att skydda berörda personer

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att de berörda personerna fullt ut omfattas av rätten till ett effektivt rättsmedel och till en rättvis rättegång samt av oskuldspresumtionen och rätten till försvar, inbegripet rätten att bli hörd och rätten till tillgång till handlingar, i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
2. Om de berörda personernas identitet inte är känd för allmänheten ska de behöriga myndigheterna säkerställa att deras identitet skyddas så länge utredningen pågår.
3. Förfarandena i artiklarna 9 och 11 ska även gälla skyddet av de berörda personernas identitet.

Artikel 17

Sanktioner

1. Medlemsstaterna ska föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner tillämpliga på fysiska eller juridiska personer som
 - a) hindrar eller försöker hindra rapportering,
 - b) utsätter rapporterande personer för repressalier,
 - c) väcker talan av okynneskaraktär mot rapporterande personer,
 - d) bryter mot skyldigheten att behandla rapporterande personers identitet konfidentiellt.
2. Medlemsstaterna ska föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner tillämpliga på personer som gör illvilliga eller ogrundade rapporter eller utlämnanden, inbegripet åtgärder för att ersätta personer som har lidit skada på grund av illvilliga eller ogrundade rapporter eller utlämnanden.

Artikel 18

Behandling av personuppgifter

Behandling av personuppgifter enligt detta direktiv, inbegripet de behöriga myndigheternas utbyte eller överföring av personuppgifter, ska ske i enlighet med förordning (EU) 2016/679 och direktiv (EU) 2016/680. Utbyte eller överföring av information på unionsnivå av de behöriga myndigheterna ska ske i enlighet med förordning (EG) nr 45/2001. Personuppgifter som inte är relevanta för handläggningen av ett visst ärende ska omedelbart raderas.

KAPITEL V

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 19

Förmånligare behandling

Medlemsstaterna får införa eller behålla bestämmelser som är förmånligare för rapporterande personers rättigheter än de som anges i detta direktiv, utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 16 och 17.2.

Artikel 20

Införlivande

1. Medlemsstaterna ska senast den 15 maj 2021 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.
2. När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

Artikel 21

Rapportering, utvärdering och översyn

1. Medlemsstaterna ska tillhandahålla kommissionen all relevant information om genomförandet och tillämpningen av detta direktiv. På grundval av den information som tillhandahållits ska kommissionen senast den 15 maj 2023 lägga fram en rapport om genomförandet och tillämpningen av detta direktiv för Europaparlamentet och rådet.
2. Utan att det påverkar de rapporteringsskyldigheter som föreskrivs i andra unionsrättsakter ska medlemsstaterna årligen lägga fram följande statistik om de rapporter som avses i kapitel III för kommissionen, om den är tillgänglig på central nivå i den berörda medlemsstaten:
 - a) Antal rapporter som mottagits av de behöriga myndigheterna.
 - b) Antal utredningar och förfaranden som inletts till följd av sådana rapporter och deras slutresultat.
 - c) Uppskattad ekonomiska skada, om sådan har fastställts, och indrivna belopp till följd av de utredningar och förfaranden som avser de rapporterade överträdelserna.

3. Kommissionen ska senast den 15 maj 2017, med beaktande av den rapport som lagts fram i enlighet med punkt 1 och medlemsstaternas statistik som lagts fram i enlighet med punkt 2, lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet med en bedömning av inverkan av den nationella lagstiftning som införlivar detta direktiv. Rapporten ska utvärdera hur detta direktiv har fungerat och överväga behovet av ytterligare åtgärder, inbegripet i förekommande fall ändringar i syfte att utvidga tillämpningsområdet för detta direktiv till ytterligare områden eller unionsrättsakter.

Artikel 22

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 23

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande