EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.7.2024
COM(2024) 269 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelse og anvendelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Direktiv (EU) 2019/1937 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten [1] ("direktivet"), udgør et vigtigt EU-retligt instrument. Det fastsætter minimumsstandarder på EU-plan, der sikrer et afbalanceret og effektivt højt beskyttelsesniveau for personer, der indberetter oplysninger om overtrædelser af EU-retten inden for centrale politikområder[2], hvor sådanne overtrædelser kan skade offentlighedens interesse [3] . Personer, som har erhvervet sådanne oplysninger i en arbejdsrelateret sammenhæng, og som indberetter dem ("whistleblowere"), styrker de nationale og europæiske håndhævelsessystemer. Dette er med til at forebygge og håndtere overtrædelser af EU-retten. Det er afgørende, at whistleblowere ydes stærk beskyttelse mod repressalier for at tilskynde til, at der sker indberetning, og for at styrke effektiviteten af EU-retten. At whistleblowere ydes denne beskyttelse er endvidere centralt for at beskytte deres ytringsfrihed, som er fastsat i artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Ifølge direktivet skal medlemsstaterne sikre, i) at whistleblowere råder over effektive kanaler til fortrolig indberetning af overtrædelser af EU-reglerne, både internt (inden for en organisation) og eksternt (til en kompetent myndighed), ii) at organisationer og kompetente myndigheder på rette måde undersøger og reagerer på whistleblowernes indberetninger, og iii) at whistleblowere beskyttes mod repressalier.

1.2. Rapportens formål og omfang

I henhold til direktivets artikel 26, stk. 1, skulle medlemsstaterne gennemføre direktivet i deres nationale retsordener senest den 17. december 2021. Ifølge direktivets artikel 27, stk. 1, skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om direktivets gennemførelse og anvendelse.

Der har generelt været store forsinkelser i forbindelse med direktivets gennemførelse i medlemsstaterne (jf. nedenfor). Da direktivet kun har været anvendt i kort tid, og der ikke foreligger relevante oplysninger på tidspunktet for denne rapports offentliggørelse, vedrører rapporten ikke direktivets anvendelse.

Denne rapport er baseret på de nationale foranstaltninger, hvorved direktivet gennemføres, som medlemsstaterne har underrettet Kommissionen om, og på eksterne undersøgelser bestilt af Generaldirektoratet for Retlige Anliggender og Forbrugere. Den vurderer foranstaltningerne i de medlemsstater, der havde erklæret direktivet gennemført fuldt ud den 17. december 2023.

---

[1] EUT L 305 af 26.11.2019, s. 17.

[2] Disse omfatter f.eks. overtrædelser af regler om offentlige udbud, finansielle tjenesteydelser, forebyggelse af hvidvask af penge, transportsikkerhed og miljøbeskyttelse, overtrædelser af regler vedrørende folkesundhed, forbrugerbeskyttelse og databeskyttelse samt overtrædelser, der skader Unionens finansielle interesser eller er relateret til det indre marked.

[3] Jf. dom af 25.4.2024 i sag C-147/23, Kommissionen mod Polen, ECLI:EU:C:2024:346, præmis 73.

I rapporten vurderes de nationale foranstaltningers overensstemmelse med direktivet, dvs. om direktivets bestemmelser er blevet gennemført fuldt ud og korrekt, og de væsentligste identificerede mangler fremhæves. Rapporten fokuserer på direktivets kernebestemmelser inddelt i følgende afsnit: materielt og personelt anvendelsesområde, betingelser for beskyttelse, indberetningskanaler og -procedurer og beskyttelses- og støtteforanstaltninger.

2. STATUS FOR GENNEMFØRELSE

Da fristen for gennemførelse af direktivet udløb (17.12.2021), havde kun tre medlemsstater vedtaget og meddelt fuldstændige gennemførelsesforanstaltninger [4]. Otte medlemsstater meddelte fuldstændig gennemførelse i 2022[5] og 13 medlemsstater i 2023[6].

Til håndhævelse af direktivets gennemførelse indledte Kommissionen i januar 2022 traktatbrudsprocedurer mod 24 medlemsstater for manglende gennemførelse af og underretning om fuldstændige gennemførelsesforanstaltninger [7]. I marts 2023 indbragte Kommissionen seks medlemsstater[8] for Den Europæiske Unions Domstol ("Domstolen") for manglende gennemførelse af direktivet og manglende underretning om gennemførelsesforanstaltninger og anmodede Domstolen om at pålægge finansielle sanktioner[9]. Domstolen har allerede afsagt dom i en af disse sager[10]. På datoen for denne rapports offentliggørelse er der – ud over de fem sager, der fortsat verserer for Domstolen – indledt traktatbrudsprocedurer mod seks medlemsstater[11].

Hvad specifikt angår forpligtelsen for private juridiske enheder med 50-249 arbejdstagere til at oprette interne indberetningskanaler indeholder direktivet en anden frist for gennemførelse, som udløb den 17. december 2023. I januar 2024 sendte Kommissionen åbningsskrivelser til de to medlemsstater[12], der ikke havde gennemført denne forpligtelse inden for den fastsatte frist.

3. VURDERING AF GENNEMFØRELSESFORANSTALTNINGERNE

3.1 Materielt og personelt anvendelsesområde

3.1.1 Materielt anvendelsesområde

Artikel 5, stk. 1 og 2, fastlægger den type overtrædelser, der kan indberettes. **Artikel 2** fastlægger direktivets materielle anvendelsesområde. **Artikel 3** fastlægger direktivets forhold til i) særlige regler om indberetning af overtrædelser i andre EU-retsakter og ii) EU- eller

[4] Malta, Portugal og Sverige.
[5] Cypern, Danmark, Frankrig, Kroatien, Irland, Litauen, Letland og Rumænien.
[6] Østrig, Bulgarien, Tjekkiet, Tyskland, Grækenland, Spanien, Italien, Finland, Ungarn, Luxembourg, Nederlandene, Slovenien og Slovakiet.
[7] Samtlige medlemsstater bortset fra Malta, Portugal og Sverige.
[8] Tjekkiet, Tyskland, Estland, Luxembourg, Ungarn og Polen.
[9] I overensstemmelse med artikel 258 og artikel 260, stk. 3, i TEUF.
[10] Dom i sag C-147/23, nævnt ovenfor.
[11] Østrig, Belgien, Grækenland, Litauen, Nederlandene og Slovakiet.
[12] Estland og Polen.

nationale bestemmelser om beskyttelse af bestemte typer informationer og om strafferetlige procedurer. Disse bestemmelser fastsætter genstanden for de indberetninger og offentliggørelser, der er omfattet af direktivet. Det er afgørende, at de gennemføres korrekt, for at sikre, at direktivet effektivt kan nå sit mål om at styrke håndhævelsen af EU-retten inden for centrale politikområder.

Flere medlemsstater har gennemført definitionen af overtrædelser i **artikel 5, stk. 1**, restriktivt, navnlig ved at udelade overtrædelser, der gør det muligt at omgå formålet med de regler, som henhører under det materielle anvendelsesområde (dvs. tilfælde af lovmisbrug). Dette udelukker indberetning af sådanne sager, navnlig vedrørende overtrædelser af selskabsskatteloven. Derudover har flere medlemsstater undladt at gennemføre centrale elementer af definitionen af "oplysninger om overtrædelser" i **artikel 5, stk. 2**, såsom "rimelig mistanke", overtrædelser, der "med stor sandsynlighed vil finde sted" eller "forsøg på at skjule" overtrædelser, hvorved de har begrænset omfanget af de oplysninger, der kan indberettes.

Medlemsstaterne har anvendt forskellige juridiske teknikker til at gennemføre de politikområder, der er fastlagt i i) **artikel 2** og ii) de EU-retsakter, der er opført i **bilaget** til direktivet. De fleste medlemsstater har afspejlet områderne i artikel 2 i gennemførelseslovgivningen, herunder de retsakter, der henvises til i bilaget, enten ved udtrykkeligt at gengive retsakterne eller ved at krydshenvise til bilaget. Flere medlemsstater har imidlertid undladt at medtage de retsakter, der er tilføjet bilaget, herunder de retsakter, der er vedtaget efter direktivets ikrafttræden[13], i det materielle anvendelsesområde.

Nogle medlemsstater har ikke gennemført det materielle anvendelsesområde korrekt, idet deres lovgivning ikke opregner de retsområder, der er fastsat i artikel 2, men blot krydshenviser til direktivet som helhed, hvilket ikke giver tilstrækkelig retssikkerhed. I en medlemsstat omfatter det materielle anvendelsesområde indberetninger om overtrædelser inden for områderne i direktivet, forudsat at de sker for at beskytte offentlighedens interesse.

I omkring halvdelen af medlemsstaterne er artikel 2 ikke gennemført korrekt hvad angår definitionen af overtrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, som omhandlet i artikel 325 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF"), eller overtrædelser relateret til det indre marked som omhandlet i artikel 26, stk. 2, i TEUF, da der ikke er indsat en klar henvisning til de EU-regler, der finder anvendelse på disse områder.

Et stort flertal af medlemsstaterne har udvidet anvendelsesområdet for deres gennemførelseslovgivning til områder eller handlinger, der ikke er omfattet af direktivet[14].

---

[13] Siden direktivet trådte i kraft, er der blevet tilføjet fire retsakter til bilaget: forordning (EU) 2020/1503 om europæiske crowdfundingtjenesteudbydere, forordning (EU) 2022/1925 om digitale markeder og forordning (EU) 2023/1114 om markeder for kryptoaktiver samt forordning (EU) 2024/573 om fluorholdige drivhusgasser, om ændring af direktiv (EU) 2019/1937 og om ophævelse af forordning (EU) nr. 517/2014.

[14] Kommissionen har konsekvent opfordret medlemsstaterne til ved gennemførelsen af direktivet at overveje at udvide dets anvendelsesområde til andre områder og mere generelt til at sikre en omfattende og sammenhængende ramme på nationalt plan. Jf. Kommissionens meddelelse "Øget whistleblowerbeskyttelse på EU-plan" af 23.4.2018 (COM(2018) 214 final).

Nogle få medlemsstater har medtaget alle overtrædelser af EU-retten i det materielle anvendelsesområde. Flere har udvidet anvendelsesområdet til overtrædelser af nationale regler, som ikke gennemfører EU-retten, men vedrører de områder, der er anført i direktivet. Omkring halvdelen af medlemsstaterne har udvidet anvendelsesområdet til yderligere specifikke områder inden for national ret, såsom korruptionsrelaterede overtrædelser eller (alvorlige) forbrydelser og/eller administrative overtrædelser. Enkelte medlemsstater har udvidet anvendelsesområdet for deres gennemførelseslovgivning til specifikke områder såsom arbejdsret eller sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen. En række medlemsstater har medtaget alle (alvorlige) overtrædelser af national lovgivning, der kan skade offentlighedens interesse.

I henhold til **artikel 3, stk. 2,** må direktivet ikke berøre medlemsstaternes ansvar for at sikre den nationale sikkerhed eller deres beføjelse til at beskytte deres væsentlige sikkerhedsinteresser. Kommissionen understreger, at medlemsstaterne bør finde en passende balance mellem i) direktivets formål, dvs. effektiv håndhævelse af de regler, der falder ind under dets anvendelsesområde (herunder regler for blandede offentlige indkøbskontrakter, der omfatter forsvars- eller sikkerhedsaspekter), og ii) beskyttelse af den nationale sikkerhed. Kommissionen understreger endvidere, at medlemsstaterne i henhold til **artikel 3, stk. 3, litra a),** skal finde en passende balance mellem i) direktivets formål og ii) beskyttelsen af klassificerede informationer mod uautoriseret adgang.

Der er konstateret problemer med manglende overensstemmelse i omkring halvdelen af medlemsstaterne. Nogle har fuldstændig udelukket oplysninger vedrørende den nationale sikkerhed og/eller klassificerede informationer fra anvendelsesområdet for gennemførelseslovgivningen, selv når disse oplysninger vedrører de politikområder, der er omfattet af direktivet. I nogle få tilfælde er det ikke klart, om indberetninger af overtrædelser af udbudsreglerne vedrørende forsvars- eller sikkerhedsaspekter, der er omfattet af relevant EU-lovgivning, falder ind under gennemførelseslovgivningens anvendelsesområde. Enkelte medlemsstater har henholdt sig til artikel 3, stk. 2, for at udelukke hele kategorier af personer, såsom forsvars-, militær- eller efterretningspersonale, fra anvendelsesområdet for gennemførelseslovgivningen.

I et flertal af medlemsstaterne er der ikke foretaget en korrekt gennemførelse af undtagelsen vedrørende beskyttelse af indberetninger, der er omfattet af retten til fortrolighed mellem advokat og klient og mellem læge og patient og af tavshedspligt for så vidt angår retslige rådslagninger og afstemninger (**artikel 3, stk. 3, litra b) og c)**). I nogle af disse medlemsstater er undtagelsen vedrørende beskyttelse af fortroligheden mellem advokat og klient blevet unødigt udvidet til at omfatte mere end beskyttelse af fortroligheden af kommunikation mellem advokater og deres klienter. Andre gennemførelseslovgivninger i) fritager indberetninger, der generelt er omfattet af tavshedspligt, eller ii) udvider undtagelsen vedrørende tavshedspligt for så vidt angår retslige rådslagninger og afstemninger til at omfatte alle dommeres aktiviteter eller retssager generelt.

3.1.2 Personelt anvendelsesområde

Formålet med **artikel 4** er at sikre, at der ydes beskyttelse til den bredest mulige kreds af personer, der har privilegeret adgang til oplysninger om overtrædelser i kraft af deres

arbejdsrelaterede aktiviteter, og som kan blive udsat for repressalier, hvis de indberetter sådanne oplysninger.

Artikel 4, stk. 1, indeholder en vejledende liste over kategorier af personer, der er omfattet af direktivet. Nogle få medlemsstater har fremlagt en udtømmende liste, mens flere medlemsstater har undladt at gennemføre nogle af kategorierne i artikel 4, stk. 1, såsom "lønnede eller ulønnede praktikanter", "frivillige", "kontrahenter" eller "leverandører". De fleste medlemsstater har gennemført begreberne "arbejdstager" og "selvstændig erhvervsdrivende" uden henvisning til henholdsvis artikel 45, stk. 1, og artikel 49 i TEUF, hvilket begrænser disse begreber til deres definition i national ret og undergraver den ensartede anvendelse af disse selvstændige EU-retlige begreber i medlemsstaterne.

Artikel 4, stk. 4, yder også beskyttelse mod repressalier til andre personer end de indberettende personer, hvor det er relevant, såsom formidlere og tredjeparter, der har forbindelse til den indberettende person, og som også risikerer at blive udsat for repressalier i en arbejdsrelateret sammenhæng, herunder slægtninge og kolleger. Denne bestemmelse er gennemført restriktivt i nogle medlemsstater, som ikke i tilstrækkelig grad dækker formidlere eller tredjeparter.

3.2. Betingelser for beskyttelse

Artikel 6, 7, 10 og 15 fastsætter betingelserne for beskyttelse mod repressalier af personer, der foretager en indberetning eller offentliggørelse.

Artikel 6, stk. 1, fastlægger betingelserne for, at indberettende personer er berettigede til beskyttelse, herunder at de har rimelig grund til at antage, at oplysningerne var korrekte på tidspunktet for indberetningen. Det betyder, at indberettende personer ikke mister deres beskyttelse, hvis de har indberettet unøjagtige oplysninger i god tro, og at deres motiver er irrelevante. I nogle få medlemsstater er artikel 6, stk. 1, ikke gennemført korrekt, idet deres lovgivning synes at tage hensyn til personernes motiver med henblik på beskyttelse.

Artikel 7, stk. 1 og 2, fastsætter princippet om, at indberettende personer frit kan vælge, om de først vil foretage intern indberetning, eller om de med det samme vil foretage ekstern indberetning. **Artikel 6, stk. 4,** bestemmer, at personer, der foretager indberetning til Unionens relevante institutioner eller organer, er berettiget til beskyttelse på de samme betingelser som personer, der foretager ekstern indberetning. Mange medlemsstater pålægger med urette en forpligtelse til først at foretage intern indberetning eller tillader kun direkte ekstern indberetning under særlige omstændigheder. Nogle medlemsstater har ikke udtrykkeligt indført bestemmelser om beskyttelse af personer, der foretager indberetning til EU-institutioner.

Direktivets **artikel 15** fastsætter betingelserne for beskyttelse af offentliggørelser.

Artikel 15, stk. 1, litra b), fastsætter nærmere bestemt betingelserne for at foretage direkte offentliggørelser, dvs. uden forudgående intern og ekstern – eller i det mindste ekstern – indberetning. Bestemmelsen kræver, at personerne har rimelig grund til at antage, i) at overtrædelsen kan udgøre en overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser, eller ii) at der i tilfælde af ekstern indberetning er risiko for repressalier, eller at der er ringe

udsigt til, at overtrædelsen vil blive imødegået effektivt. Bestemmelsen opregner endvidere specifikke omstændigheder, der udgør tilfælde, som falder ind under nr. i) eller ii), såsom omstændigheder, hvor der er risiko for uoprettelig skade, eller hvor bevismateriale kan blive skjult eller ødelagt.

Flere medlemsstater har ikke gennemført de grundlæggende omstændigheder, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, litra b). Nogle få har ikke defineret den situation, hvor der er fare for offentlighedens interesser eller risiko for repressalier, korrekt.

3.3. Indberetningskanaler og -procedurer

3.3.1. Interne indberetningskanaler og -procedurer

Direktivets **artikel 8** definerer de juridiske enheder i den private og offentlige sektor, der skal etablere kanaler og procedurer for intern indberetning. Det fastsætter ligeledes betingelserne for, at sådanne kanaler kan deles eller drives eksternt af en tredjepart.

I henhold til **artikel 8, stk. 3,** skal alle juridiske enheder i den private sektor med 50 eller flere arbejdstagere etablere interne kanaler. **Artikel 8, stk. 6,** giver private juridiske enheder med 50-249 arbejdstagere mulighed for at dele ressourcer med henblik på modtagelse af indberetninger og gennemførelse af undersøgelser med det formål at lette byrderne for disse enheder. Nogle få medlemsstater har med urette udvidet fleksibiliteten i artikel 8, stk. 6, til også at omfatte større enheder. Mere specifikt har de gjort det muligt for koncerner udelukkende at etablere indberetningskanaler på koncernniveau, hvorved alle enheder, der tilhører samme koncern, fritages for forpligtelsen til at etablere deres egne interne kanaler. Dette er i strid med direktivets mål om at sikre adgangen til og nærheden af kanalerne for potentielle whistleblowere.

I **artikel 9** fastsættes de krav, der gælder for interne indberetningsprocedurer. I et flertal af medlemsstaterne er forskellige dele af denne bestemmelse, såsom forpligtelsen til at følge omhyggeligt op på indberetninger eller fristerne for bekræftelse af modtagelsen eller for fysiske møder, ikke blevet gennemført korrekt.

3.3.2. Eksterne kanaler og procedurer

I **artikel 11** fastsættes forpligtelserne til at etablere eksterne indberetningskanaler og til at følge op på indberetninger.

Nogle af disse forpligtelser er ikke blevet gennemført korrekt. En medlemsstat udelukker opfølgning på indberetninger af overtrædelser begået mere end to år før indberetningen, en tidsmæssig begrænsning, der undergraver direktivets effektivitet med hensyn til at styrke håndhævelsen af EU-retten. I enkelte medlemsstater er den nødvendige retssikkerhed med hensyn til, hvem de udpegede kompetente myndigheder er, ikke sikret.

Artikel 11, stk. 6, fastsætter specifikke forpligtelser for de myndigheder, der modtager indberetninger, men ikke har kompetence til at behandle dem. I omkring halvdelen af medlemsstaterne er denne bestemmelse ikke gennemført korrekt. Dette er f.eks. tilfældet, når

det kun er bestemte myndigheder, der pålægges disse forpligtelser, når medlemsstaterne udelader forpligtelsen til at videresende indberetningerne til de kompetente myndigheder inden for en rimelig frist og på en sikker måde, eller når de udelader forpligtelsen til straks at underrette den indberettende person.

3.3.3. Behandling af anonyme indberetninger

I henhold til artikel 6, stk. 2, berører direktivet ikke medlemsstaternes beføjelse til at bestemme, om juridiske enheder i den private eller offentlige sektor og de kompetente myndigheder er forpligtet til at modtage og følge op på anonyme indberetninger. Kommissionen understreger, at hvis medlemsstaterne pålægger en sådan forpligtelse til at acceptere anonyme indberetninger, skal disse indberetninger behandles som alle andre indberetninger med hensyn til de indberettende personers proceduremæssige rettigheder og med hensyn til enhedernes og myndighedernes forpligtelser til at følge op på disse indberetninger.

Omkring halvdelen af gennemførelseslovgivningerne regulerer anonyme indberetninger, idet de fleste pålægger de kompetente myndigheder eller mere generelt alle juridiske enheder, der driver indberetningskanaler, at acceptere og følge op på anonyme indberetninger. Enkelte af disse lovgivninger indeholder imidlertid undtagelser fra direktivets krav, f.eks. med hensyn til bekræftelse af modtagelsen og feedback eller med hensyn til opfølgning. En medlemsstat har indført en helt anden procedure for behandling af og opfølgning på anonyme indberetninger.

3.3.4. Tavshedspligt

I **artikel 16** fastsættes de krav om fortrolighed, der gælder for såvel ekstern som intern indberetning for at beskytte de indberettende personers identitet. På samme måde kræves det i **artikel 5, stk. 8,** at en formidlers bistand skal være fortrolig.

I henhold til **artikel 16, stk. 1,** skal medlemsstaterne sikre, at den indberettende persons identitet ikke videregives til andre end autoriserede medarbejdere, der er kompetente til at modtage og følge op på indberetninger, uden denne persons udtrykkelige samtykke. **Artikel 16, stk. 2,** fastsætter betingelserne for undtagelser fra tavshedspligten. I flere medlemsstater er der ikke foretaget en korrekt gennemførelse af denne undtagelse, idet de f.eks. har udeladt henvisningen til undersøgelser eller retssager. Flere medlemsstater har ikke foretaget en korrekt gennemførelse af de beskyttelsesmekanismer, som anvendelsen af denne undtagelse er underlagt i henhold til **artikel 16, stk. 3,** f.eks. at de indberettende personer informeres, *før* deres identitet videregives, eller at den kompetente myndighed sender dem en forklaring med begrundelsen for videregivelsen.

Med hensyn til **artikel 5, stk. 8,** har flere medlemsstater gennemført begrebet "formidler" uden at medtage kravet om fortrolighed. Dette har betydning for fortroligheden af såvel de indberettende personers som de berørte personers identitet. Det påvirker også formidlernes rolle i indberetningsprocessen, da de kan blive sidestillet med modtagere af offentliggørelser.

3.4. Beskyttelses- og støtteforanstaltninger

Artikel 19-23 fastsætter beskyttelses- og støtteforanstaltninger for personer omhandlet i artikel 4 og for personer, der er berørt af indberetninger eller offentliggørelser.

3.4.1. Forbud mod repressalier

I henhold til **artikel 19** skal medlemsstaterne forbyde enhver form for repressalier, herunder trusler om og forsøg på repressalier, og bestemmelsen indeholder en ikkeudtømmende – men konstitutiv – liste over forbudte repressalier.

Flere medlemsstater har udeladt forbuddet mod trusler om og forsøg på repressalier. Nogle få medlemsstater har gennemført artikel 19 ved et generisk forbud mod repressalier uden at gengive listen i denne artikel. Omkring halvdelen af de medlemsstater, der har medtaget en vejledende liste over forbudte former for adfærd, har udeladt visse former for repressalier, der er anført i denne artikel, eller har ikke gennemført dem korrekt.

3.4.2. Støtteforanstaltninger

I henhold til **artikel 20** skal medlemsstaterne sikre adgang til støtteforanstaltninger, navnlig i) omfattende og uafhængig information og rådgivning, som er gratis, ii) effektiv bistand fra kompetente myndigheder og iii) retshjælp.

Nogle medlemsstater sikrer ikke adgang til individuel rådgivning, men kræver blot, at der stilles oplysninger til rådighed på et websted. Flere gennemførelseslovgivninger sikrer ikke, at de kompetente myndigheder yder effektiv bistand. En del medlemsstater har ikke medtaget krydshenvisninger til gældende lovgivning om retshjælp, hvilket skaber retsusikkerhed.

I henhold til **artikel 20, stk. 2,** kan medlemsstaterne tilvejebringe finansiel bistand og andre støtteforanstaltninger i forbindelse med retssager. Nogle få medlemsstater har indført bestemmelser om finansiel støtte på visse betingelser, f.eks. i tilfælde af en alvorlig forværring af den indberettende persons økonomiske situation, mens nogle medlemsstater også overvejer psykosocial støtte.

3.4.3. Beskyttelse mod repressalier og afhjælpende foranstaltninger

Artikel 21 fastsætter foranstaltninger til beskyttelse mod repressalier, herunder ansvarsfritagelser og omvendt bevisbyrde, og afhjælpende foranstaltninger, herunder foreløbige retsmidler og kompensation. **Artikel 23, stk. 2,** indeholder bestemmelser om foranstaltninger til kompensation for skader, som de berørte personer har lidt.

Artikel 21, stk. 2, fritager på visse betingelser de indberettende personer for ansvaret for at have tilsidesat en tavshedspligt, herunder loyalitetsbestemmelser eller ikkeoplysningsaftaler. I flere medlemsstater er denne bestemmelse ikke gennemført korrekt, idet de har fastsat yderligere betingelser, f.eks. krav om, at den indberettende person har handlet i god tro, eller ikke anvender ansvarsfritagelsen i forbindelse med indberetninger inden for visse retsområder eller offentliggørelser.

Artikel 21, stk. 7, første afsnit, fastsætter en fritagelse for ethvert ansvar i retssager for bl.a. injurier, overtrædelse af databeskyttelsesregler, videregivelse af forretningshemmeligheder eller erstatningskrav. De fleste medlemsstater har begrænset anvendelsesområdet for denne undtagelse, f.eks. ved at udelukke i) formidlere eller tredjeparter med tilknytning til den indberettende person, ii) visse typer retssager eller iii) offentliggørelser. Artikel 21, stk. 7, andet afsnit, præciserer betingelserne for ansvarsfritagelse, hvis de indberettede eller

offentliggjorte oplysninger om overtrædelser omfatter forretningshemmeligheder. I flere medlemsstater er der ikke foretaget en korrekt gennemførelse af kravet om, at videregivelse af forretningshemmeligheder skal anses for lovlig i henhold til gældende EU-ret, når den person, der har indberettet eller offentliggjort disse oplysninger, opfylder betingelserne i direktivet.

Artikel 21, stk. 3, indeholder bestemmelser om fritagelse for ansvar for handlinger, der er begået for at erhverve – eller få adgang til – indberettede eller offentliggjorte oplysninger, medmindre de udgør selvstændige strafbare handlinger, dvs. at de ikke vedrører indberetningen eller offentliggørelsen eller ikke er nødvendige for at afsløre en overtrædelse. I omkring halvdelen af medlemsstaterne er denne bestemmelse ikke gennemført korrekt, i de fleste tilfælde fordi kravet vedrørende udtrykket "selvstændig" er udeladt, og fritagelsen dermed fratages sin effektive virkning.

Artikel 21, stk. 5, fastsætter en omvendt bevisbyrde i sager vedrørende repressalier mod den indberettende person, dvs. at bestemmelsen pålægger den person, der har forestået den skadelige foranstaltning, at bevise, at foranstaltningen på ingen måde var forbundet med indberetningen. I flere medlemsstater er denne bestemmelse ikke gennemført korrekt, idet de f.eks. kræver, at den indberettende person skal bevise, at indberetningen var lovlig, eller umiddelbart fastslå, at en bestemt foranstaltning blev truffet som repressalier for indberetningen. I en medlemsstat gælder den omvendte bevisbyrde kun i en periode på to år.

I henhold til **artikel 21, stk. 6 og 8,** skal personer, der har været udsat for repressalier, have adgang til afhjælpende foranstaltninger, herunder foreløbige retsmidler, og til foranstaltninger til kompensation for skader. I flere nationale lovgivninger er gennemførelsen af bestemmelserne om foreløbige retsmidler og kompensation utilstrækkelig. Disse lovgivninger indeholder navnlig ikke bestemmelser om foreløbige retsmidler eller skaber retsusikkerhed ved ikke at indeholde krydshenvisninger til gældende generelle bestemmelser. Desuden er kompensation i nogle få tilfælde begrænset til økonomiske skader, mens nogle lovgivninger ikke sikrer, at de afhjælpende foranstaltninger er tilgængelige for alle personer, der har ret til beskyttelse.

I henhold til **artikel 23, stk. 2,** skal medlemsstaterne indføre foranstaltninger til kompensation for skader, som de berørte personer har lidt, når det fastslås, at de indberettende personer bevidst har foretaget indberetning eller offentliggørelse af urigtige oplysninger. I omkring halvdelen af medlemsstaterne er denne bestemmelse ikke gennemført korrekt, da de f.eks. ikke har medtaget passende krydshenvisninger til gældende lovgivning.

3.4.4. Sanktioner

I henhold til **artikel 23, stk. 1 og 2,** skal medlemsstaterne indføre effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner over for personer, der hindrer eller forsøger at hindre indberetning, udfører repressalier eller anlægger chikanøse retssager mod personer, der har ret til beskyttelse, eller tilsidesætter deres forpligtelse til at behandle identiteten af indberettende personer fortroligt, og over for personer, der bevidst har foretaget indberetning eller offentliggørelse af urigtige oplysninger.

Adskillige medlemsstater i) har defineret den sanktionerede adfærd i vage vendinger, f.eks. ved at sanktionere overtrædelser eller misbrug af den nationale gennemførelseslovgivning

generelt, eller ii) har indført sanktioner, der synes at være for lette til at virke afskrækkende. I nogle få medlemsstater er sanktionerne for "forsøg" på at hindre indberetning ikke gennemført korrekt, eller begrebet "hindring" er defineret ved hjælp af en udtømmende liste og er dermed blevet indsnævret. Sanktionerne for repressalier er generelt blevet gennemført korrekt, idet enkelte problemer med overholdelsen skyldes i) manglende retssikkerhed med hensyn til, hvad der udgør adfærd, der kan sanktioneres, ii) for lave og ineffektive bøder, eller iii) at alene repressalier mod indberettende personer og ikke mod andre kategorier, der er omhandlet i artikel 4 (såsom formidlere), sanktioneres. I flere medlemsstater er sanktionerne for chikanøse retssager ikke gennemført korrekt, idet der ikke er fastsat en specifik sanktion eller ikke er medtaget en krydshenvisning til anden relevant lovgivning. Sanktionerne for brud på tavshedspligten er i nogle tilfælde ikke blevet korrekt gennemført, f.eks. på grund af manglende relevante krydshenvisninger til gældende lovgivning.

4. KONKLUSION

Direktivet blev vedtaget med henblik på at forbedre håndhævelsen af EU-retten ved at lette indberetningen af overtrædelser og ved at yde indberettende personer solid beskyttelse. Direktivet skaber merværdi ved at opstille klare fælles standarder, der afhjælper den tidligere situation med fragmenteret og uensartet beskyttelse i EU og på tværs af politikområder.

I denne henseende er det afgørende at skabe retssikkerhed. Borgerne skal fuldt ud kunne forstå omfanget af deres rettigheder og betingelserne for beskyttelse. De skal kunne træffe informerede beslutninger om, hvorvidt og hvordan de skal foretage en indberetning eller en offentliggørelse, uden at risikere "at falde i et hul" på grund af de gældende reglers uklarhed eller tvetydighed.

Alle medlemsstater har gennemført direktivets vigtigste bestemmelser, f.eks. betingelserne for beskyttelse, kravene om etablering og drift af interne og eksterne indberetningskanaler, forbuddet mod repressalier og foranstaltningerne til beskyttelse af og støtte til indberettende personer. Langt de fleste medlemsstater har udvidet direktivets beskyttelsesordning til at omfatte andre områder af national ret. Flere medlemsstater har indført yderligere støtteforanstaltninger såsom finansiel og psykologisk bistand til indberettende personer.

Kommissionen anerkender den indsats, som medlemsstaterne har gjort hidtil, men beklager den generelt meget sene gennemførelse af direktivet. Som Domstolen har fastslået, er manglende vedtagelse af de bestemmelser, der er nødvendige for en fuldstændig og præcis gennemførelse af dette direktiv, særligt grov, da gennemførelsen er afgørende for at sikre offentlighedens interesse [15] . Kommissionen understreger, at manglende fortrolige indberetningskanaler og passende beskyttelse har en afskrækkende virkning på potentielle whistleblowere, hvis negative virkninger rækker langt ud over selve direktivet. Det undergraver både den effektive håndhævelse af alle EU-retsakter, der falder ind under direktivets materielle anvendelsesområde, og ytringsfriheden.

[15] Jf. dom i sag C-147/23, nævnt ovenfor, præmis 73 og 97.

Desuden viser denne rapport, at gennemførelsen af direktivet skal forbedres på visse centrale områder såsom det materielle anvendelsesområde, betingelserne for beskyttelse og foranstaltningerne til beskyttelse mod repressalier, navnlig ansvarsfritagelserne og sanktionerne.

Kommissionen vil fortsat vurdere medlemsstaternes overholdelse af direktivet og vil træffe passende foranstaltninger til at sikre dets fulde og korrekte gennemførelse i hele EU, herunder ved om nødvendigt at indlede traktatbrudsprocedurer.

Efter en tilstrækkelig lang gennemførelsesperiode og senest i 2026 forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet den rapport, der er omhandlet i artikel 27, stk. 3, med en evaluering af, hvorledes direktivet har fungeret, og en vurdering af, om der er behov for yderligere foranstaltninger, herunder ændringer for at udvide dets anvendelsesområde til andre EU-retsakter eller -områder.