EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 3.7.2024
COM(2024) 269 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet och tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten

1. INLEDNING

1.1. Bakgrund

Direktiv (EU) 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten [1] (*direktivet*) är ett viktigt instrument i unionsrätten. I direktivet fastställs miniminormer på EU-nivå för att garantera en hög nivå av balanserat och effektivt skydd för personer som rapporterar information om överträdelser av EU-rätten på viktiga politikområden[2] där sådana överträdelser kan skada allmänintresset[3]. Personer som har erhållit sådan information i sin arbetsrelaterade verksamhet och rapporterar om den (*visselblåsare*) förser systemen för efterlevnadskontroll och brottsbekämpning på nationell nivå och EU-nivå med information. Detta bidrar till att överträdelser av EU-rätten kan förebyggas och åtgärdas. För att uppmuntra rapportering och göra EU:s lagstiftning effektivare är det mycket viktigt att ge visselblåsare ett starkt skydd mot repressalier. Att ge visselblåsare detta skydd är dessutom avgörande för att värna deras yttrandefrihet, som fastställs i artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att i) visselblåsare till sitt förfogande har effektiva kanaler för att konfidentiellt rapportera överträdelser av EU:s regler, både internt (inom en organisation) och externt (till en behörig myndighet), ii) visselblåsarnas rapporter utreds ordentligt och åtgärdas av organisationerna och de behöriga myndigheterna samt att iii) visselblåsare är skyddade mot repressalier.

1.2. Rapportens mål och omfattning

Enligt artikel 26.1 i direktivet var medlemsstaterna skyldiga att införliva direktivet i sin nationella lagstiftning senast den 17 december 2021. Enligt artikel 27.1 i direktivet ska kommissionen lägga fram en rapport om genomförandet och tillämpningen av direktivet för Europaparlamentet och rådet.

Införlivandet av direktivet i medlemsstaterna har generellt varit kraftigt försenat (se nedan). Eftersom direktivet endast har tillämpats en kortare tid och det saknades meningsfull relevant information vid tidpunkten för denna rapport, omfattar rapporten inte tillämpningen av direktivet.

Denna rapport bygger dels på de nationella åtgärder för införlivande av direktivet som medlemsstaterna har anmält till kommissionen, dels på externa undersökningar som generaldirektoratet för rättsliga frågor och konsumentfrågor har beställt. Rapporten omfattar en bedömning av de åtgärder som anmälts av de medlemsstater som meddelat ett fullständigt införlivande senast den 17 december 2023.

---

[1] (EUT L 305, 26.11.2019, s. 17).

[2] Exempel på sådana är överträdelser av regler om offentlig upphandling, finansiella tjänster, bekämpning av penningtvätt, transportsäkerhet, miljöskydd, folkhälsa, konsumentskydd och uppgiftsskydd samt överträdelser som riktar sig mot unionens finansiella intressen eller som rör den inre marknaden.

[3] Se dom av den 25 april 2024 i mål C-147/23, kommissionen/Polen, ECLI:EU:C:2024:346, punkt 73.

I rapporten utvärderas de nationella åtgärdernas överensstämmelse med direktivet, dvs. huruvida direktivets bestämmelser har införlivats på ett fullständigt och korrekt sätt. Dessutom uppmärksammas de huvudsakliga brister som konstaterats. Rapporten är inriktad på de centrala bestämmelserna i direktivet, vilka har grupperats enligt följande: materiellt tillämpningsområde och tillämpningsområde med avseende på personer, villkor för skydd, kanaler och förfaranden för rapportering samt skydds- och stödåtgärder.

2. LÄGET NÄR DET GÄLLER INFÖRLIVANDET

När tidsfristen för införlivande av direktivet löpte ut (17 december 2021) hade endast tre medlemsstater antagit fullständiga införlivandeåtgärder och anmält dessa[4]. Åtta medlemsstater anmälde ett fullständigt införlivande 2022[5] och tretton medlemsstater 2023[6].

För att se till att direktivet införlivas inledde kommissionen i januari 2022 överträdelseförfaranden mot 24 medlemsstater för att de inte införlivat direktivet och anmält fullständiga införlivandeåtgärder[7]. I mars 2023 väckte kommissionen talan mot sex medlemsstater[8] vid Europeiska unionens domstol (*domstolen*) för underlåtenhet att införliva direktivet och underlåtenhet att anmäla införlivandeåtgärder. Kommissionen yrkade att domstolen skulle ålägga ekonomiska sanktioner[9]. Domstolen har redan meddelat sin dom i ett av dessa mål[10]. Den dag då denna rapport offentliggörs pågår överträdelseförfaranden mot sex medlemsstater utöver de fem mål som fortfarande är anhängiga vid domstolen[11].

När det gäller skyldigheten för privata rättsliga enheter med 50 till 249 arbetstagare att inrätta interna rapporteringskanaler innehåller direktivet en andra tidsfrist för införlivande. Denna löpte ut den 17 december 2023. I januari 2024 skickade kommissionen formella underrättelser till de två medlemsstater[12] som inte hade införlivat denna skyldighet inom tidsfristen.

3. BEDÖMNING AV INFÖRLIVANDEÅTGÄRDERNA

3.1 Materiellt tillämpningsområde och tillämpningsområde med avseende på personer

3.1.1 Materiellt tillämpningsområde

I **artikel 5.1 och 5.2** anges de typer av överträdelser som kan rapporteras. I **artikel 2** fastställs materiellt tillämpningsområde för direktivet. I **artikel 3** fastställs direktivets förhållande till i) särskilda regler om rapportering av överträdelser som föreskrivs i andra EU-rättsakter och ii)

[4] Malta, Portugal och Sverige.
[5] Cypern, Danmark, Frankrike, Kroatien, Irland, Litauen, Lettland och Rumänien.
[6] Österrike, Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Grekland, Spanien, Italien, Finland, Ungern, Luxemburg, Nederländerna, Slovenien och Slovakien.
[7] Alla medlemsstater utom Malta, Portugal och Sverige.
[8] Tjeckien, Tyskland, Estland, Luxemburg, Ungern och Polen.
[9] I enlighet med artiklarna 258 och 260.3 i EUF-fördraget.
[10] Dom i mål C-147/23 (se hänvisning ovan).
[11] Österrike, Belgien, Grekland, Litauen, Nederländerna och Slovakien.
[12] Estland och Polen.

EU-bestämmelser eller nationella bestämmelser om skydd av särskilda typer av information och om straffrättsliga förfaranden. I dessa bestämmelser fastställs innehållet i de rapporter och offentliggöranden som direktivet omfattar. Att de införlivas korrekt är mycket viktigt för att det ska gå att säkerställa att direktivet är ändamålsenligt när det gäller att uppnå dess mål, dvs. att stärka kontrollen av efterlevnaden av EU-rätten på centrala politikområden.

Flera medlemsstater har införlivat definitionen av överträdelser enligt **artikel 5.1** på ett restriktivt vis, framför allt genom att utelämna överträdelser som motverkar målet eller syftet med de regler som omfattas av det materiella tillämpningsområdet (dvs. fallen av rättsmissbruk). Därigenom undantas rapportering av sådana fall, särskilt inom bolagsskattelagstiftning. Flera medlemsstater har dessutom underlåtit att införliva väsentliga delar av definitionen av *information om överträdelser* i **artikel 5.2**, som exempelvis ”rimliga misstankar”, överträdelser som ”högst sannolikt kommer att inträffa” eller ”försök att dölja” överträdelser. På så vis har omfattningen av den information som kan rapporteras begränsats.

Det finns skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller den lagstiftningsteknik som har använts för att införliva de politikområden som anges i i) **artikel 2** och ii) de EU-rättsakter som förtecknas i **bilagan** till direktivet. De flesta medlemsstater har i sin införlivandelagstiftning återspeglat områdena i artikel 2, inklusive de rättsakter som anges i bilagan, antingen genom att uttryckligen återge rättsakterna eller genom att hänvisa till bilagan. Flera medlemsstater har dock underlåtit att i det materiella tillämpningsområdet inkludera de rättsakter som läggs till i bilagan, inbegripet de rättsakter som har antagits efter det att direktivet trädde i kraft[13].

Vissa medlemsstater har införlivat det materiella tillämpningsområdet på ett felaktigt sätt, eftersom deras lagstiftning inte innehåller någon förteckning över de rättsområden som anges i artikel 2 utan endast hänvisar till direktivet som helhet, vilket inte ger tillräcklig rättssäkerhet. I en medlemsstat omfattar det materiella tillämpningsområdet rapporter om överträdelser på de områden som anges i direktivet, förutsatt att rapporteringen sker för att skydda allmänintresset.

Ungefär hälften av medlemsstaterna har införlivat artikel 2 på ett felaktigt sätt när det gäller definitionen av överträdelser som riktar sig mot unionens finansiella intressen enligt artikel 325 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) eller överträdelser som rör den inre marknaden enligt artikel 26.2 i EUF-fördraget, eftersom de inte har inkluderat en tydlig hänvisning till tillämpliga EU-regler på dessa områden.

En stor majoritet av medlemsstaterna har utvidgat tillämpningsområdet för sin införlivandelagstiftning till områden eller rättsakter som inte omfattas av direktivet[14]. Några

[13] Sedan direktivet trädde i kraft har fyra rättsakter lagts till i dess bilaga: förordning (EU) 2020/1503 om europeiska leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster, förordning (EU) 2022/1925 om digitala marknader och förordning (EU) 2023/1114 om marknader för kryptotillgångar samt förordning (EU) 2024/573 om fluorerade växthusgaser, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om upphävande av förordning (EU) 517/2014.

[14] Kommissionen har hela tiden uppmuntrat medlemsstaterna att vid införlivandet av direktivet överväga att utvidga tillämpningsområdet till andra områden, och mer allmänt att säkerställa en övergripande och enhetlig

medlemsstater har inkluderat alla överträdelser av EU-lagstiftningen i det materiella tillämpningsområdet. Flera medlemsstater har utvidgat tillämpningsområdet till överträdelser av nationella regler som inte genomför EU-lagstiftningen men som gäller de områden som anges i direktivet. Ungefär hälften av medlemsstaterna har utvidgat tillämpningsområdet till ytterligare specifika områden i den nationella lagstiftningen, till exempel korruptionsbrott eller (allvarliga) straffrättsliga och/eller administrativa överträdelser. Några medlemsstater har utvidgat tillämpningsområdet för sin införlivandelagstiftning till särskilda områden som arbetsrätt eller hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. Flera medlemsstater har inkluderat alla (allvarliga) överträdelser av nationell lagstiftning som kan skada allmänintresset.

Enligt **artikel 3.2** får direktivet inte påverka medlemsstaternas ansvar att säkerställa nationell säkerhet eller deras befogenhet att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen. Kommissionen betonar att medlemsstaterna bör hitta en lämplig balans mellan i) direktivets syfte, dvs. en effektiv kontroll av efterlevnaden av de regler som omfattas av direktivets tillämpningsområde (inbegripet regler för blandade offentliga upphandlingskontrakt som avser försvars- eller säkerhetsaspekter), och ii) skyddet av den nationella säkerheten. Kommissionen understryker också att medlemsstaterna enligt **artikel 3.3 a** ska hitta en lämplig balans mellan i) direktivets syfte och ii) skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter från obehörig åtkomst.

Problem med bristande överensstämmelse har konstaterats i omkring hälften av medlemsstaterna. Vissa medlemsstater har från sin införlivandelagstiftning helt undantagit information med anknytning till nationell säkerhet och/eller sekretessbelagd information, även i fall där denna information rör de politikområden som direktivet omfattar. I några fall är det oklart om införlivandelagstiftningen inkluderar rapporter om överträdelser av upphandlingsregler som avser försvars- eller säkerhetsaspekter som omfattas av relevant EU-lagstiftning. Några medlemsstater har genom att stödja sig på artikel 3.2 undantagit hela kategorier av personer från sin införlivandelagstiftning, exempelvis försvars-, militär- eller underrättelsepersonal,

Undantaget för skydd för rapporter som omfattas av advokatsekretess och sekretess inom hälso- och sjukvården samt sekretess i fråga om rättsliga överläggningar (**artikel 3.3 b och 3.3 c**) har införlivats på ett felaktigt sätt i de flesta medlemsstater. I en del av dessa medlemsstater har undantaget för advokatsekretess på ett otillbörligt sätt utvidgats till att sträcka sig längre än sekretesskyddet för korrespondens mellan advokater och deras klienter. Annan införlivandelagstiftning i) undantar rapporter som i allmänhet omfattas av tystnadsplikt, eller ii) utvidgar undantaget för sekretess i fråga om rättsliga överläggningar till att omfatta all verksamhet som domare bedriver eller rättsliga förfaranden mer allmänt.

3.1.2 Tillämpningsområde med avseende på personer

Syftet med **artikel 4** är att säkerställa att skydd beviljas så många kategorier av personer som möjligt vilka med anledning av sina arbetsrelaterade verksamheter har privilegierad tillgång

---

ram på nationell nivå. Se kommissionens meddelande *Stärkt skydd för visselblåsare på EU-nivå* av den 23 april 2018, COM(2018) 214 final.

till information om överträdelser, och vilka kan utsättas för repressalier om de rapporterar denna information.

I **artikel 4.1** finns en vägledande förteckning över kategorier av personer som omfattas av direktivet. Några medlemsstater har fastställt en uttömmande förteckning, medan ett flertal har underlåtit att införliva vissa av kategorierna i artikel 4.1, till exempel ”avlönade och oavlönade praktikanter”, ”volontärer”, ”entreprenörer” eller ”leverantörer”. De flesta medlemsstater har införlivat begreppen ”arbetstagare” och ”egenföretagare” utan hänvisningar till artikel 45.1 respektive artikel 49 i EUF-fördraget. Därigenom begränsas dessa begrepp till definitionen i nationell lagstiftning, vilket undergräver en enhetlig tillämpning av dessa självständiga unionsrättsliga begrepp i medlemsstaterna.

I **artikel 4.4** föreskrivs också skydd, i relevanta fall, mot repressalier för andra än de rapporterande personerna, såsom främjande personer och tredje personer som har anknytning till rapporterande personer och som också kan komma att utsättas för repressalier i ett arbetsrelaterat sammanhang, däribland släktingar och kollegor. Denna bestämmelse har införlivats restriktivt i vissa medlemsstater, där främjande personer eller tredje personer inte omfattas på vederbörligt sätt.

3.2. Villkor för skydd

I **artiklarna 6, 7, 10 och 15** anges villkoren för skydd mot repressalier för personer som rapporterar eller gör ett offentliggörande.

I **artikel 6.1** fastställs på vilka villkor rapporterande personer omfattas av skydd, som exempelvis att de vid tidpunkten för rapporteringen har rimliga skäl att tro att informationen är sann. Detta innebär att de rapporterande personerna inte förlorar skyddet om de har rapporterat felaktig information genom ett ärligt misstag, och att deras motiv är ovidkommande. Artikel 6.1 har införlivats på ett felaktigt sätt av ett fåtal medlemsstater vars lagstiftning i fråga om skydd förefaller ta hänsyn till personernas motiv.

I **artikel 7.1 och 7.2** fastställs principen att rapporterande personer får välja om de först ska rapportera internt eller om de ska rapportera externt direkt. Enligt **artikel 6.4** omfattas personer som rapporterar till relevanta EU-institutioner och EU-organ av skydd på samma villkor som personer som rapporterar externt. Flera medlemsstater har felaktigt infört en skyldighet att först rapportera internt, eller tillåter direkt extern rapportering endast under särskilda omständigheter. Vissa medlemsstater har inte uttryckligen föreskrivit skydd för personer som rapporterar till EU-institutionerna.

I **artikel 15** i direktivet anges villkoren för skydd vid offentliggöranden.

I synnerhet fastställs i **artikel 15.1 b** villkoren för direkt offentliggörande, dvs. när de rapporterande personerna inte först har rapporterat internt och externt eller åtminstone externt. Personerna ska ha rimliga skäl att tro att i) överträdelsen kan utgöra överhängande eller uppenbar fara för allmänintresset eller ii) det, vid extern rapportering, finns risk för repressalier eller att det är osannolikt att överträdelsen kommer att avhjälpas på ett effektivt sätt. I artikeln anges även särskilda omständigheter som utgör fall som omfattas av i eller ii,

till exempel omständigheter där det finns risk för oåterkallelig skada eller där bevis kan döljas eller förstöras.

Flera medlemsstater har inte införlivat de grundläggande omständigheter som anges i artikel 15.1 b. Några har definierat situationen med fara för allmänintresset eller risk för repressalier på ett felaktigt sätt.

3.3. Kanaler och förfaranden för rapportering

3.3.1. Interna kanaler och förfaranden för rapportering

I **artikel 8** i direktivet anges vilka rättsliga enheter i den privata och offentliga sektorn som är skyldiga att inrätta kanaler och förfaranden för intern rapportering. Här fastställs även under vilka omständigheter som sådana kanaler får delas eller drivas externt av en tredje part.

Enligt **artikel 8.3** ska alla rättsliga enheter i den privata sektorn med 50 eller fler arbetstagare inrätta interna kanaler. Enligt **artikel 8.6** får privata rättsliga enheter med 50 till 249 arbetstagare dela resurser för att ta emot rapporter och genomföra utredningar. Syftet är att minska bördorna för dessa enheter. Den flexibilitet som artikel 8.6 ger har av några medlemsstater felaktigt utvidgats även till större enheter. Dessa medlemsstater har i synnerhet gjort det möjligt för bolagskoncerner att inrätta rapporteringskanaler enbart på koncernnivå, vilket innebär att alla enheter som tillhör samma koncern undantas från skyldigheten att inrätta en egen intern kanal. Detta strider mot direktivets mål att säkerställa att potentiella visselblåsare har kanalerna nära och tillgängliga.

I **artikel 9** fastställs kraven för interna rapporteringsförfaranden. Olika delar av denna bestämmelse, såsom skyldigheten att omsorgsfullt följa upp rapporter eller tidsfristerna för bekräftelse av mottagande eller för fysiska möten, har i de flesta medlemsstater inte införlivats korrekt.

3.3.2. Externa kanaler och förfaranden

I **artikel 11** fastställs skyldigheterna att inrätta externa rapporteringskanaler och att följa upp rapporter.

Vissa av dessa skyldigheter har införlivats på ett felaktigt sätt. En medlemsstat har uteslutit uppföljning av rapporter om överträdelser som ägde rum mer än två år tidigare. Denna tidsbegränsning undergräver direktivets ändamålsenlighet när det gäller att stärka kontrollen av efterlevnaden av EU-rätten. Några medlemsstater har inte tillhandahållit erforderlig rättslig klarhet angående vilka de utsedda behöriga myndigheterna är.

I **artikel 11.6** fastställs särskilda skyldigheter för de myndigheter som tar emot rapporter men inte är behöriga att vidta åtgärder angående dessa. Omkring hälften av medlemsstaterna har införlivat denna bestämmelse på ett felaktigt sätt. Så är exempelvis fallet om de endast ålägger vissa myndigheter dessa skyldigheter, om de utelämnar skyldigheten att översända rapporterna till de behöriga myndigheterna inom en rimlig tidsfrist och på ett säkert sätt, eller om de utelämnar de skyldigheten att omgående underrätta den rapporterande personen.

3.3.3. Hantering av anonyma rapporter

Enligt artikel 6.2 påverkar direktivet inte medlemsstaternas befogenhet att besluta huruvida rättsliga enheter i den privata eller offentliga sektorn och behöriga myndigheter ska vara skyldiga att ta emot och följa upp anonyma rapporter. Kommissionen betonar att om medlemsstaterna inför en sådan skyldighet att godta anonyma rapporter måste dessa hanteras på samma sätt som alla andra rapporter när det gäller de rapporterande personernas processuella rättigheter liksom enheternas och myndigheternas skyldighet att följa upp dessa rapporter.

Anonyma rapporter regleras i omkring hälften av lagarna om införlivande. I de flesta av dem åläggs behöriga myndigheter eller mer allmänt alla rättsliga enheter som driver rapporteringskanaler en skyldighet att ta emot och följa upp anonyma rapporter. I några av lagarna föreskrivs dock undantag från kraven i direktivet, till exempel för bekräftelse av mottagande och återkoppling eller för uppföljning. En medlemsstat föreskriver ett helt annat förfarande för hantering och uppföljning av anonyma rapporter.

3.3.4. Sekretesskyldighet

I **artikel 16** fastställs de konfidentialitetskrav som är tillämpliga på både extern och intern rapportering för att skydda de rapporterande personernas identitet. På samma sätt ska enligt **artikel 5.8** allt bistånd från främjande personer vara konfidentiellt.

Enligt **artikel 16.1** ska medlemsstaterna säkerställa att den rapporterande personens identitet inte lämnas ut till någon annan än den godkända personal som är behörig att ta emot och följa upp rapporter, utan den personens uttryckliga samtycke. I **artikel 16.2** anges villkoren för undantag från sekretesskyldigheten. Flera medlemsstater har införlivat detta undantag på ett felaktigt sätt, till exempel genom att utelämna hänvisningen till utredningar eller rättsliga förfaranden. Flera medlemsstater har inte korrekt införlivat de skyddsåtgärder som enligt **artikel 16.3** ska användas när detta undantag tillämpas, till exempel att rapporterande personer informeras *innan* deras identitet lämnas ut, eller att den behöriga myndigheten tillsänder dem en motivering som anger skälen för utlämnandet.

När det gäller **artikel 5.8** har flera medlemsstater införlivat begreppet främjande person men utelämnat kravet på konfidentialitet. Detta påverkar konfidentialiteten för både de rapporterande personernas och de berörda personernas identitet. Det påverkar också de främjande personernas roll i rapporteringsprocessen, eftersom de skulle kunna jämföras med mottagare av offentliggöranden.

3.4. Skydds- och stödåtgärder

I **artiklarna 19–23** fastställs skydds- och stödåtgärder för de personer som avses i artikel 4 och för personer som berörs av rapporter eller offentliga utlämnanden.

3.4.1. Förbud mot repressalier

Enligt **artikel 19** ska medlemsstaterna förbjuda alla former av repressalier, inbegripet hot om och försök till repressalier. Artikeln innehåller också en icke uttömmande – men väsentlig – förteckning över förbjudna repressalieåtgärder.

Flera medlemsstater har utelämnat förbudet mot hot om och försök till repressalier. Ett fåtal medlemsstater har införlivat artikel 19 genom ett allmänt förbud mot repressalier, utan att återge förteckningen i denna artikel. Ungefär hälften av de medlemsstater som har inkluderat en vägledande förteckning över förbjudna typer av handlande har utelämnat vissa former av repressalier som anges i denna artikel eller också införlivat dem på ett felaktigt sätt.

3.4.2. Stödåtgärder

I **artikel 20** föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa tillgång till stödåtgärder, i synnerhet i) omfattande, oberoende information och rådgivning, utan kostnad, ii) effektivt bistånd från behöriga myndigheter och iii) rättshjälp.

Vissa medlemsstater säkerställer inte tillgång till enskild rådgivning, utan kräver endast att information görs tillgänglig på en webbplats. I flera lagar om införlivande säkerställs inte att de behöriga myndigheterna tillhandahåller effektivt bistånd. Flera medlemsstater har inte inkluderat hänvisningar till tillämplig lagstiftning om rättshjälp, vilket skapar osäkerhet om rättsläget.

Artikel 20.2 ger medlemsstaterna möjlighet att föreskriva ekonomiskt bistånd och andra stödåtgärder som ett led i rättsliga förfaranden. Några medlemsstater föreskriver ekonomiskt stöd på vissa villkor, till exempel vid en allvarlig försämring av den rapporterande personens ekonomiska situation. Psykosocialt stöd föreslås också i vissa medlemsstater.

3.4.3. Skydd mot repressalier och rättsmedel

I **artikel 21** anges åtgärder för skydd mot repressalier, däribland undantag från ansvar och omvänd bevisbörda, samt rättsmedel såsom interimistiska åtgärder och ersättning. I **artikel 23.2** föreskrivs åtgärder för att ersätta skador som de berörda personerna har lidit.

Enligt **artikel 21.2** är rapporterande personer under vissa omständigheter undantagna från ansvar för brott mot restriktioner om offentliggörande av information, till exempel lojalitetsklausuler eller sekretessavtal. Denna bestämmelse har införlivats felaktigt i flera medlemsstater som föreskriver ytterligare villkor, genom att exempelvis kräva att den rapporterande personen har handlat i god tro, eller som inte tillämpar undantaget från ansvar på rapporter inom vissa rättsområden eller på offentliggöranden.

I **artikel 21.7** första stycket föreskrivs ett undantag från allt ansvar i rättsliga förfaranden avseende bland annat förtal, överträdelse av dataskyddsregler, röjande av företagshemligheter eller ersättningsanspråk. De flesta medlemsstater har begränsat omfattningen av detta undantag, till exempel genom att utesluta i) främjande personer eller tredje personer som har anknytning till den rapporterande personen, ii) vissa typer av rättsliga förfaranden eller iii) offentliggöranden. I artikel 21.7 andra stycket anges villkoren för undantag från ansvar om den information om överträdelser som rapporterats eller offentliggjorts inbegriper företagshemligheter. Flera medlemsstater har felaktigt införlivat kravet på att röjandet av företagshemligheter ska anses som lagligt enligt tillämplig EU-lagstiftning om den person som rapporterade eller offentliggjorde denna information uppfyller villkoren i direktivet.

I **artikel 21.3** föreskrivs ett undantag från ansvar för handlingar som begåtts i samband med anskaffande av – eller tillgång till – den information som rapporteras eller offentliggörs, under

förutsättning att dessa handlingar inte utgör självständiga brott, dvs. inte rör rapporteringen eller offentliggörandet eller inte är nödvändiga för att avslöja en överträdelse. Ungefär hälften av medlemsstaterna har införlivat denna bestämmelse på ett felaktigt sätt, i de flesta fall genom att utelämna kravet avseende ”självständig”. Det gör att undantaget förlorar sin verkan.

I **artikel 21.5** fastställs en omvänd bevisbörda i förfaranden som rör repressalier mot den rapporterande personen. Det betyder att den person som vidtog den åtgärd som orsakade skadan åläggs att bevisa att åtgärden inte på något sätt var kopplad till rapporteringen. Flera medlemsstater har införlivat denna bestämmelse på ett felaktigt sätt, till exempel genom att kräva att den rapporterande personen bevisar att rapporteringen är laglig eller vid första påseendet visar att en viss åtgärd utgjorde repressalier för rapporten. I en medlemsstat gäller omvänd bevisbörda endast under en period på två år.

Enligt **artikel 21.6 och 21.8** ska personer som utsatts för repressalier ha tillgång till rättsmedel mot repressalier, inbegripet interimistiska åtgärder, och till åtgärder för att ersätta skador. I flera nationella lagar har bestämmelserna om interimistiska åtgärder och om ersättning inte införlivats på ett tillfredsställande sätt. Framför allt föreskrivs inga interimistiska åtgärder i dessa lagar, eller också skapar lagarna osäkerhet om rättsläget genom att de saknar hänvisningar till tillämpliga allmänna bestämmelser. I några fall begränsas dessutom ersättningen till ekonomiska skador, och i vissa lagar säkerställs inte att rättsmedlen är tillgängliga för alla personer som har rätt till skydd.

Enligt **artikel 23.2** ska medlemsstaterna föreskriva åtgärder för att ersätta skador som de berörda personerna har lidit om de rapporterande personerna medvetet har rapporterat eller offentliggjort falsk information. Ungefär hälften av medlemsstaterna har misslyckats med att införliva denna bestämmelse på ett korrekt sätt, till exempel genom att inte inkludera lämpliga hänvisningar till tillämplig lagstiftning.

3.4.4. Sanktioner

Enligt **artikel 23.1 och 23.2** ska medlemsstaterna föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för personer som hindrar eller försöker hindra rapportering, vidtar repressalier eller väcker okynnestalan mot personer som har rätt till skydd, bryter mot skyldigheten att behandla rapporterande personers identitet konfidentiellt, eller som medvetet rapporterar eller offentliggör falsk information.

Flera medlemsstater har i) definierat det handlande som leder till sanktioner i vaga ordalag, till exempel genom att bestraffa överträdelser eller missbruk av den nationella införlivandelagstiftningen i allmänhet, eller ii) infört sanktioner som förefaller för låga för att anses avskräckande. Några medlemsstater har inte korrekt införlivat sanktionerna för personer som ”försöker” hindra rapportering, eller också har de definierat begreppet ”hindra” med hjälp av en uttömmande förteckning, vilket begränsar begreppet. Sanktionerna för repressalier har på det hela taget införlivats korrekt, med några efterlevnadsrelaterade problem som har orsakats av i) bristande rättslig klarhet när det gäller vilket handlande som leder till sanktioner, ii) ineffektivt låga böter eller iii) sanktioner vid repressalier enbart mot rapporterande personer och inte mot andra kategorier av personer som avses i artikel 4 (till

exempel främjande personer). Flera medlemsstater har underlåtit att korrekt införliva sanktionerna för okynnestalan genom att inte fastställa en specifik sanktion eller genom att inte inkludera en hänvisning till annan relevant lagstiftning. I vissa fall har sanktionerna för sekretessöverträdelser införlivats på ett felaktigt sätt, till exempel genom att det saknas lämpliga hänvisningar till tillämplig lagstiftning.

4. SLUTSATS

Syftet med antagandet av direktivet var att stärka kontrollen av efterlevnaden av EU-rätten genom att förenkla rapporteringen av överträdelser och ge ett starkt skydd åt rapporterande personer. Direktivet ger mervärde genom att det fastställer tydliga gemensamma normer som löser den tidigare situationen med ett fragmenterat och ojämnt skydd inom EU och på olika politikområden.

I detta syfte är det avgörande att skapa rättslig klarhet. Människor måste till fullo kunna förstå omfattningen av sina rättigheter och villkoren för skydd. De måste kunna fatta välgrundade beslut om huruvida och på vilket sätt de ska rapportera eller offentliggöra, utan att riskera att ”falla mellan stolarna” på grund av att de tillämpliga reglerna är oklara eller tvetydiga.

Alla medlemsstater har införlivat direktivets viktigaste bestämmelser, till exempel om villkoren för skydd, om kraven på inrättande och drift av interna och externa rapporteringskanaler, om förbud mot repressalier och om skydds- och stödåtgärder för rapporterande personer. En stor majoritet av medlemsstaterna har utvidgat direktivets skyddssystem till andra områden av den nationella lagstiftningen. Flera medlemsstater har föreskrivit ytterligare stödåtgärder, såsom ekonomiskt och psykologiskt stöd till rapporterande personer.

Kommissionen sätter värde på de insatser som medlemsstaterna hittills har gjort, men beklagar det generellt sett mycket sena införlivandet av direktivet. Precis som domstolen har konstaterat är det särskilt allvarligt att bestämmelser som är nödvändiga för att säkerställa ett fullständigt och precist införlivande av direktivet inte har antagits, med tanke på hur viktigt det är för att skydda allmänintresset [15] . Kommissionen understryker att bristen på konfidentiella rapporteringskanaler och lämpligt skydd har en dämpande effekt på potentiella visselblåsare och får negativa konsekvenser som sträcker sig mycket längre än själva direktivet. Detta undergräver både ett effektivt genomförande av alla EU-rättsakter som omfattas av direktivets materiella tillämpningsområde och yttrandefriheten.

Av denna rapport framgår också att det behövs ett bättre införlivande av direktivet på vissa centrala områden, såsom det materiella tillämpningsområdet, villkoren för skydd och skyddsåtgärderna mot repressalier, i synnerhet undantagen från ansvar och sanktionerna.

Kommissionen kommer att fortsätta att bedöma medlemsstaternas efterlevnad av direktivet och vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att det införlivas fullständigt och korrekt i hela EU, bland annat genom att vid behov inleda överträdelseförfaranden.

[15] Se dom i mål C-147/23 (se hänvisning ovan), punkterna 73 och 97.

Efter en tillräckligt lång tillämpningsperiod, och senast 2026, kommer kommissionen att lägga fram den rapport som avses i artikel 27.3 för Europaparlamentet och rådet. Rapporten kommer att innehålla en bedömning av hur direktivet fungerar och beakta behovet av ytterligare åtgärder, inbegripet ändringar i syfte att utvidga direktivets tillämpningsområde till ytterligare EU-rättsakter eller områden.