

III

(Vorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 4/2018

*(uitgebracht krachtens artikel 325, lid 4, VWEU)***over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden**

(2018/C 405/01)

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 325, lid 4,

Gezien het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018) 218 final),

Gezien het verzoek van het Parlement en van de Raad van 29 mei 2018 inzake dit voorstel,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Naar aanleiding van het grote aantal spraakmakende klokkenluiderszaken en verschillende initiatieven op lidstaat ⁽¹⁾- en internationaal niveau ⁽²⁾ heeft de Commissie op 23 april 2018 een richtlijn voorgesteld inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden („het voorstel”). De richtlijn ging vergezeld van een mededeling over de versterking van de bescherming van klokkenluiders op EU-niveau ⁽³⁾.

2. We merken op dat er momenteel in de lidstaten een breed scala aan benaderingen met betrekking tot klokkenluiders bestaat ⁽⁴⁾. We merken verder op dat in het *acquis* van de Unie een gefragmenteerde aanpak wordt gehanteerd ten aanzien van het melden van inbreuken. Een alomvattende, goed ontworpen en gebruiksvriendelijke richtlijn kan een doeltreffend instrument zijn om te waarborgen dat personen ervan worden weerhouden om Uniewetgeving te overtreden en dat inbreuken, waar deze zich voordoen, niet onbestraft blijven. Voor zover inbreuken van invloed kunnen zijn op de financiële belangen van de EU, kan het voorkómen ervan door tijdige en doeltreffende melding bijdragen tot de bescherming van de EU-begroting, goed financieel beheer en de verantwoordingsplicht.

3. We juichen het voorstel zeer toe, omdat we van oordeel zijn dat de invoering of uitbreiding van beschermings-systemen voor klokkenluiders in alle lidstaten, zoals beoogd in het voorstel, het beheer van EU-beleid van onderaf door middel van de acties van burgers en werknemers zou verbeteren, als aanvulling op handhaving van bovenaf, zoals

⁽¹⁾ Zie de analyse door de Commissie van het wetgevingskader van de lidstaten, dat hier beschikbaar is: „Annex 6”: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf

⁽²⁾ Zie onder meer: Raad van Europa, *Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie*, Serie Europese Verdragen nr. 173, Straatsburg, 27.1.1999; Raad van Europa, *Protection of whistleblowers*, aanbeveling CM/Rec(2014)7 en toelichting; resolutie 58/04 van 31 oktober 2003 van de Algemene Vergadering van de VN: *United Nations Convention against Corruption*; actieplan voor corruptiebestrijding van de G-20 inzake de bescherming van klokkenluiders: *Study on whistle blower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation* (2011).

⁽³⁾ COM(2018) 214 final.

⁽⁴⁾ Zie de analyse door de Commissie van het wetgevingskader van de lidstaten, dat hier beschikbaar is: „Annex 6”: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf

inbreukprocedures die de Commissie heeft ingeleid tegen lidstaten, in het kader van artikel 258, VWEU ⁽¹⁾. In die zin zou de richtlijn kunnen zorgen voor een groter bewustzijn van burgers van hun wettelijke rechten en van het feit dat ze een cruciale rol kunnen spelen in de toepassing van EU-wetgeving. Daar waar een specifieke inbreuk duidt op een systematischer probleem, kan de melding ervan de Commissie helpen een inbreukprocedure tegen een lidstaat voor te bereiden.

4. Verder kunnen meldingen van klokkenluiders, ingeval een gemelde inbreuk de financiële belangen van de EU raakt, de EU-begroting potentieel besparingen opleveren door middel van de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen. Op langere termijn zullen meldingen van klokkenluiders de aandacht vestigen op mazen of lacunes in het financieel beheer van EU-programma's, waardoor de wetgever van de Unie op voorstel van de Commissie de noodzakelijke wijzigingen in de voorschriften kan doorvoeren.

5. Als extern controleur van de Unie zouden we geen directe rol spelen in het door het voorstel beoogde meldingssysteem. Bij het uitvoeren van het in artikel 287 VWEU genoemde mandaat nemen we niet automatisch het initiatief tot controles of onderzoeken op basis van informatie die we van derden ontvangen. Bij de planning van onze controlewerkzaamheden nemen we alle informatie die ons via externe kanalen heeft bereikt, heel serieus. Wanneer een van onze controleurs door een klokkenluider wordt gewezen op niet-naleving, kan alle niet openbaar gemaakte informatie worden meegenomen in de controlewerkzaamheden ⁽²⁾. Verslagen die voortvloeien uit meldingen van klokkenluiders kunnen ook van nut zijn bij de bepaling van onze toekomstige werkprioriteiten ⁽³⁾.

6. We merken op dat het voorstel geen klokkenluidersmeldingen van EU-personeel betreft inzake de activiteiten van EU-instellingen, -bureaus en -organen, die momenteel onder het Statuut vallen ⁽⁴⁾.

VOORBEREIDENDE WERKZAAMHEDEN DOOR DE COMMISSIE

7. We merken op dat de Commissie gedurende 2017 een aanzienlijke hoeveelheid voorbereidende werkzaamheden uitvoerde. Zij organiseerde een openbare raadpleging van twaalf weken, die 5 707 antwoorden opleverde, alsmede drie online op belanghebbenden gerichte raadplegingen, twee workshops met nationale deskundigen en één workshop met academici en deskundigen op het gebied van belangenbehartiging. Ook gaf zij opdracht tot een externe studie en verrichtte zij een effectbeoordeling ⁽⁵⁾: na een aanvankelijk negatief oordeel werd deze goedgekeurd door de Raad voor regelgevingstoetsing ⁽⁶⁾.

8. In haar effectbeoordeling schat de Commissie het huidige risico in de EU als gevolg van fraude en corruptie op 179 tot 256 miljard EUR per jaar ⁽⁷⁾. Zij berekent dat op grond van het voorstel 40 % van het personeel van de EU het recht op klokkenluidersbescherming zou krijgen en het beschermingsniveau van bijna 20 % van het personeel zou worden verhoogd. Ten slotte schat zij dat de eenmalige kosten van het voorstel voor de overheids- en de particuliere sector in totaal 747,8 miljoen EUR zouden bedragen en de jaarlijkse operationele kosten 1 336,6 miljoen EUR.

SPECIEFIEKE OPMERKINGEN

In dit gedeelte wordt alleen ingegaan op artikelen in het voorstel waarover we specifieke opmerkingen hebben.

Artikel 1 — Materieel toepassingsgebied

9. Het voorstel beoogt personen te beschermen die inbreuken in de volgende vier hoofdcategorieën melden:

— inbreuken die op een beperkt aantal terreinen onder het toepassingsgebied van de handelingen van de Unie vallen ⁽⁸⁾. De desbetreffende handelingen zijn in een bijlage opgenomen, waarvan het tweede deel handelingen bevat die reeds specifieke voorschriften inzake het melden van inbreuken omvatten. Krachtens de overwegingen 19 en 82 kan telkens wanneer een *nieuwe* handeling van de Unie wordt vastgesteld ten aanzien waarvan de bescherming van klokkenluiders relevant is, worden overwogen om de bijlage te wijzigen (d.w.z. uit te breiden),

⁽¹⁾ Zie hiervoor ons op 3 september 2018 gepubliceerde overzicht („landscape review”): „In de praktijk brengen van EU-recht: de toezicht-verantwoordelijkheden van de Europese Commissie krachtens artikel 17, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie”.

⁽²⁾ Internationale controlenorm (ISA) 250 (herzien), Het in aanmerking nemen van wet- en regelgeving bij een controle van financiële overzichten, A17. „De accountant kan zich bewust worden van informatie met betrekking tot een geval van niet-naleving van wet- en regelgeving anders dan als gevolg van de uitvoering van de werkzaamheden in paragrafen 13-17 (bijv. wanneer de accountant wordt geattendeerd op niet-naleving door een klokkenluider).”

⁽³⁾ Zie voor het huidige jaar ons werkprogramma voor 2018.

⁽⁴⁾ Artikel 22, onder c), van Verordening nr. 31 (EEG), nr. 11 (EGA) tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 45 van 14.6.1962, blz. 1385); zie ook het onderzoek van de Europese Ombudsman naar deze voorschriften, dat op 27.2.2015 werd afgesloten (Zaak OI/1/2014/PMC).

⁽⁵⁾ SWD(2018) 116.

⁽⁶⁾ SEC(2018) 198.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 116, blz. 46.

⁽⁸⁾ Plaatsing van overheidsopdrachten; financiële diensten, voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme; productveiligheid; vervoersveiligheid, milieubescherming; nucleaire veiligheid; veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn; volksgezondheid; consumentenbescherming; bescherming van privacy en persoonsgegevens, en beveiliging van netwerken en informatiesystemen.

- inbreuken op mededingingregels,
- inbreuken die de financiële belangen van de Unie schaden, zoals omschreven in artikel 325 VWEU (inzake fraudebestrijding), waarbij in het bijzonder wordt verwezen naar de PIF-richtlijn ⁽¹⁾ en de OLAF-verordening ⁽²⁾,
- inbreuken in verband met de interne markt met betrekking tot handelingen die in strijd zijn met de regels van de vennootschapsbelasting of constructies die erop gericht zijn een belastingvoordeel te verkrijgen dat het doel of de toepassing van het toepasselijke belastingrecht ondermijnt.

10. Gezien het feit dat veel rechtshandelingen van de EU al elementen van klokkenluidersprocedures bevatten, wordt in het voorstel bepaald dat sectorspecifieke regels (bijvoorbeeld regels die in de richtlijn marktmisbruik ⁽³⁾ worden genoemd) voorrang krijgen. Het voorstel zou echter van toepassing zijn op alle aangelegenheden die niet in een sector-specifieke handeling zijn gereguleerd.

Onze analyse

11. We zijn ingenomen met het streven van de Commissie om de richtlijn zo veel mogelijk werkterreinen van de Unie te laten bestrijken. Daarin komt de aanbeveling van de Raad van Europa tot uitdrukking om een alomvattend en samenhangend normatief kader in te voeren ⁽⁴⁾.

12. Hoewel wij de noodzaak om de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en haar lidstaten volledig erkennen en de inherente beperkingen van de richtlijn als wettelijk instrument accepteren, zijn wij bezorgd over de complexiteit van het materiële toepassingsgebied en de gevolgen die deze in de praktijk kan hebben voor de doeltreffende bescherming van klokkenluiders. In haar begeleidende mededeling moedigt de Commissie de lidstaten specifiek aan om te „overwegen het toepassingsgebied uit te breiden tot andere gebieden” en „te zorgen voor een alomvattend en samenhangend kader op nationaal niveau” ⁽⁵⁾. Indien er geen sprake is van een dergelijke vrijwillige uitbreiding van het toepassingsgebied, kunnen eindgebruikers met een situatie worden geconfronteerd waarin ze complexe beoordelingen moeten maken die gespecialiseerde kennis vereisen, waarover ze niet altijd beschikken. Een potentiële klokkenluider zou moeten begrijpen of de inbreuk die hij/zij wil melden een handeling in de bijlage betreft (die inmiddels mogelijk is gewijzigd en geconsolideerd), zodat hij/zij gebruik kan maken van de bescherming die wordt geboden door de richtlijn en de nationale wetgeving ter omzetting daarvan. Deze complexiteit kan de rechtszekerheid voor potentiële klokkenluiders verminderen en hen dan ook ontmoedigen om inbreuken op wetgeving van de Unie te melden.

13. Naar ons oordeel wordt de complexiteit van het toepassingsgebied gedeeltelijk verminderd door diverse bepalingen in het voorstel die zijn bedoeld om potentiële klokkenluiders bij te staan met duidelijke en gemakkelijk toegankelijke informatie, adviezen en bijstand ⁽⁶⁾, en door het feit dat het zou volstaan om redelijke gronden te hebben om aan te nemen dat een melding binnen de werkingssfeer valt ⁽⁷⁾.

14. We zijn ingenomen met het streven van de Commissie om alle inbreuken te bestrijken die de financiële belangen van de EU schaden, zoals omschreven in artikel 325 VWEU; deze belangen worden beschouwd als „een belangrijk gebied waarop de handhaving van het Unierecht moet worden verbeterd” ⁽⁸⁾. De PIF-richtlijn omschrijft de „financiële belangen van de Unie” als „alle ontvangsten, uitgaven en activa die worden gedekt door, zijn verworven in het kader van, of zijn verschuldigd aan: i) de begroting van de Unie; ii) de begrotingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie die op grond van de Verdragen zijn opgericht, en de begrotingen die zij direct dan wel indirect beheren en controleren” ⁽⁹⁾. Hieronder zouden bijvoorbeeld alle EU-middelen, btw en douanerechten vallen, maar geen instrumenten die niet zijn vastgesteld in het kader van wetgeving van de Unie en geen EU-ontvangsten of -uitgaven, zoals het Europees Stabiliteitsmechanisme.

Artikel 2 — Persoonlijk toepassingsgebied

15. Het voorstel betreft melders in de particuliere of overheidssector die informatie verkrijgen over inbreuken in een werkgerelateerde context, met inbegrip van vrijwilligers, onbetaalde stagiairs en personen die zich in de aanwervingsprocedure bevinden.

⁽¹⁾ Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29).

⁽²⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB L 248 van 18.9.2013, blz. 1).

⁽³⁾ Richtlijn 2014/57/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 179).

⁽⁴⁾ CM/Rec(2014)7, paragraaf 7.

⁽⁵⁾ COM(2018) 214 final, blz. 12.

⁽⁶⁾ Artikel 5, lid 1, onder e), voor wettelijke entiteiten in de particuliere en overheidssector, artikel 10 voor bevoegde autoriteiten en artikel 15, leden 2 en 3, voor lidstaten.

⁽⁷⁾ Artikel 13, lid 1, VWEU.

⁽⁸⁾ Overweging 16.

⁽⁹⁾ Artikel 2, lid 1, onder a), van Richtlijn 2017/1371.

Onze analyse

16. We zijn ingenomen met de breedte van deze bepaling, en met name met het feit dat er rekening wordt gehouden met inbreuken die de financiële belangen van de EU schaden bij complexe projecten waarbij allerlei actoren zijn betrokken (contractanten, subcontractanten, adviseurs, vrijwilligers enz.), die allemaal potentiële klokkenluiders zijn.

Artikel 4 — Verplichting tot het opzetten van interne kanalen en procedures voor melding en follow-up van meldingen

17. Het voorstel zou de lidstaten verplichten om ervoor te zorgen dat juridische entiteiten in de particuliere en de publieke sector interne kanalen en procedures voor klokkenluiders opzetten. Dergelijke interne kanalen moeten openstaan voor werknemers en kunnen openstaan voor andere categorieën, zoals aandeelhouders, contractanten of stagiairs.

18. Particuliere wettelijke entiteiten met minder dan 50 werknemers of met een omzet of balanstotaal van minder dan 10 miljoen EUR zouden hierbuiten vallen, met uitzondering van entiteiten die op bepaalde gevoelige terreinen werkzaam zijn.

19. Publieke juridische entiteiten worden omschreven als nationale en regionale overheden, gemeenten met meer dan 10 000 inwoners en andere publiekrechtelijke entiteiten.

Onze analyse

20. We begrijpen de wens van de Commissie om bepaalde particuliere en publieke entiteiten vrij te stellen van de verplichting om interne meldingskanalen op te zetten, waaraan, zoals de Commissie opmerkt in haar effectbeoordeling, financiële en administratieve kosten zijn verbonden. Het is ook duidelijk dat ondanks deze vrijstelling klokkenluiders nog altijd gebruik kunnen maken van externe kanalen.

21. We zijn echter van oordeel dat de vrijstelling van bepaalde gemeenten van de verplichting om interne meldingskanalen op te zetten, de aan klokkenluiders geboden bescherming aanzienlijk zou kunnen verminderen, omdat de gemiddelde omvang van gemeenten in de EU 5 887 inwoners is, met grote verschillen tussen de lidstaten⁽¹⁾. We begrijpen dat de voorgestelde drempel al wordt toegepast in een aantal lidstaten (België, Frankrijk, Spanje) als maatstaf kleinere gemeenten. Toch zijn we van oordeel dat de Commissie het Parlement en de Raad haar redenen voor de drempel moet geven en moet uitleggen in welke mate deze de personeels- en omzetlimieten weerspiegelt die gehanteerd zouden worden voor de vrijstelling van entiteiten in de particuliere sector.

Artikel 5 — Procedures voor interne meldingen en follow-up van meldingen

22. In het voorstel worden details gegeven van de procedures voor interne meldingen, met name het opzetten van vertrouwelijke kanalen en het aanwijzen van een persoon of dienst die verantwoordelijk is voor de zorgvuldige follow-up van meldingen van klokkenluiders, en wordt een redelijke termijn vastgesteld — niet langer dan drie maanden — waarbinnen klokkenluiders feedback moeten krijgen.

Onze analyse

23. De gedetailleerde verplichtingen inzake interne meldingen omvatten de bepaling van „duidelijke en gemakkelijk toegankelijke informatie” betreffende procedures en meldingen, waarmee wij ingenomen zijn. Naar ons oordeel wordt er echter te weinig aandacht besteed aan bewustmaking of opleiding van personeel. Wij willen het belang onderstrepen van het bevorderen, in zowel de publieke als de particuliere sector, van een positieve omgeving waarin een sfeer van vertrouwen heerst en klokkenluiden een geaccepteerd onderdeel is van de organisatiecultuur⁽²⁾.

Artikel 13 — Voorwaarden voor de bescherming van de melders

24. In dit artikel worden de voorwaarden uiteengezet waaronder melders in aanmerking kunnen komen voor bescherming in het kader van de richtlijn. Ongeacht het gebruikte kanaal (intern, extern of openbaar), moeten ze redelijke gronden hebben om aan te nemen dat de gemelde informatie juist was op het moment van melding en dat de informatie binnen het toepassingsgebied van de richtlijn viel.

⁽¹⁾ OESO, *Subnational governments in OECD Countries: Key Data*, editie 2018, blz. 5 en 6.

⁽²⁾ Zie National Audit Office van het VK, *Making a whistleblowing policy work*, rapport van de controleur-generaal en de auditeur-generaal, HC 1152, sessie 2013-14, 18 maart 2014; Chartered Institute of Internal Auditors, *Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing*, januari 2014.

25. Om in aanmerking te komen voor klokkenluidersbescherming bij het doen van een *externe* melding (d.w.z. buiten zijn/haar bedrijf/kantoor aan een nationale bevoegde autoriteit):

- moet een persoon eerst een interne melding hebben gedaan, waarna er echter geen passende maatregelen werden genomen binnen de „redelijke termijn” (niet meer dan drie maanden), of
- moet een persoon niet in staat zijn geweest een interne melding te doen of kon hij/zij niet redelijkerwijs worden geacht zich bewust te zijn van de mogelijkheid om een interne melding te doen, of
- moet een persoon in een categorie vallen waarvoor een interne melding niet verplicht was (bijv. contractanten, onbetaalde stagiairs), of
- kon een persoon niet redelijkerwijs worden geacht gebruik te maken van kanalen voor interne melding, gezien „de inhoud van de melding”, of
- moet een persoon redelijke gronden hebben om aan te nemen dat interne melding de doeltreffendheid van onderzoeksacties door bevoegde autoriteiten in gevaar zou kunnen brengen, of
- moet een persoon op grond van het Unierecht gerechtigd zijn om een externe melding te maken.

26. Om voor klokkenluidersbescherming in aanmerking te komen bij het doen van een *openbare* melding:

- moet een persoon eerst een interne en/of externe melding hebben gedaan in overeenstemming met de richtlijn, of
- moet een persoon niet redelijkerwijs kunnen worden geacht gebruik te maken van interne en/of externe kanalen wegens dreigend of manifest gevaar voor het algemeen belang, vanwege de bijzondere omstandigheden van het geval of een risico op onherstelbare schade.

Onze analyse

27. Wij zijn van oordeel dat de doorslaggevende factor het algemeen belang van de door de klokkenluider onthulde informatie moet zijn. De lidstaten moeten er dus van weerhouden worden geen bescherming toe te kennen op basis van de subjectieve bedoelingen of de specifieke motivatie van de klokkenluider.

28. We beschouwen de algemene regel dat er eerst gebruik moet worden gemaakt van interne kanalen als een deugdelijk beginsel dat een cultuur bevordert waarin klokkenluiden wordt aanvaard. We willen echter opmerken dat de ruim geformuleerde uitzonderingen op deze regel nadere uitleg vereisen (administratief en juridisch) om onzekerheid voor potentiële klokkenluiders te voorkomen. Verder moet ervoor worden gezorgd dat het voorgestelde cascadesysteem vanwege de opeenstapeling van uiterste termijnen geen belemmeringen opwerpt voor het voorkómen van een inbreuk, wat het doel van de richtlijn zou ondermijnen.

29. Ten slotte merken we op dat, hoewel de twee situaties niet een-op-een vergelijkbaar zijn gezien de specificiteit van de institutionele opzet van de EU, de huidige benadering in het Statuut van klokkenluidersmeldingen door EU-personeel afwijkt van de regels die hier door de Commissie worden voorgesteld. Op grond van het Statuut kan EU-personeel zonder uitzondering aanspraak maken op klokkenluidersbescherming door *rechtstreeks* naar OLAF te stappen zonder eerst interne kanalen te hebben uitgeput ⁽¹⁾.

30. Met betrekking tot de uitzonderingen op grond waarvan de interne meldingskanalen kunnen worden omzeild, hadden we verwacht in artikel 13, lid 2, een dergelijke mogelijkheid aan te treffen voor klokkenluiders die redelijke gronden hebben om aan te nemen dat een interne melding hun persoonlijke veiligheid of legitieme belangen in gevaar zou brengen.

31. De Europese Rekenkamer ontvangt van derden regelmatig spontane meldingen van vermoede fraude (in 2017 werden 29 van dat soort meldingen ontvangen), waaronder gevallen die binnen het persoonlijke en materiële toepassingsgebied van het voorstel zouden vallen. Na onderzoek dragen we alle relevante zaken over aan OLAF ⁽²⁾. We zijn ingenomen met het feit dat het voorstel ⁽³⁾ deze klokkenluiders dezelfde bescherming garandeert als wanneer zij inbreuken zouden melden bij de bevoegde autoriteiten van hun lidstaten.

32. Ten slotte zijn we van oordeel dat personen die anoniem een melding hebben gedaan, geen klokkenluidersbescherming mag worden geweigerd indien hun identiteit vervolgens aan het licht komt. Dit zou in overeenstemming zijn

⁽¹⁾ Artikel 22 bis, lid 1, van het Statuut, zoals gewijzigd.

⁽²⁾ Besluit 43-2017 van de Europese Rekenkamer inzake de samenwerking tussen de Europese Rekenkamer (ECA) en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) aangaande gevallen van vermoede fraude die door de ERK vastgesteld worden tijdens haar controlewerkzaamheden of onder haar aandacht worden gebracht door ongevraagde meldingen van derden.

⁽³⁾ Artikel 13, lid 3.

met de aanmoediging door de Unie van anonieme meldingen aan OLAF, onder andere vanuit een lidstaat ⁽¹⁾, alsmede met het beleid van de Commissie op het gebied van mededingingsrecht ⁽²⁾. In de context van onze werkzaamheden ten behoeve van dit advies bevestigde de Commissie ons dat de bescherming uitgebreid zou worden tot anonieme klokkenluiders van wie de identiteit vervolgens werd onthuld.

Artikel 15 — Maatregelen voor de bescherming van melders tegen represailles

33. Het voorstel verplicht de lidstaten om de noodzakelijke maatregelen tegen represailles te nemen. Het omvat een niet-uitputtende lijst van zeven maatregelen:

- vereisten inzake openbare informatie;
- bijstand door bevoegde autoriteiten;
- niet-handhaving ten opzichte van de klokkenluider van contractuele en niet-contractuele beperkingen met betrekking tot openbaarmaking (bijv. vertrouwelijkheidsclausule in een contract);
- omkering van de bewijslast in gerechtelijke procedures in verband met benadeling waarmee de klokkenluider te maken heeft gekregen (de *werkgever* moet bijvoorbeeld bewijzen dat het ontslag geen gevolg was van de melding van de klokkenluider, maar uitsluitend gebaseerd was op naar behoren gemotiveerde gronden);
- toegang tot herstelmaatregelen, met inbegrip van maatregelen in kort geding;
- vrijstelling van in de richtlijn inzake bedrijfsgeheimen genoemde maatregelen, procedures en rechtsmiddelen ⁽³⁾ en de mogelijkheid om een beroep te doen op klokkenluiden bij een verzoek om ongegrondverklaring van gerechtelijke procedures;
- juridische steun, en juridische en financiële bijstand.

Onze analyse

34. In grote lijnen delen wij de visie van de Commissie en juichen we het voorstel voor een richtlijn toe. We zijn met name ingenomen met de uitgebreide lijst met voorbeelden van maatregelen tegen represailles, die werkgevers er echter niet van weerhoudt om — zelfs tegen klokkenluiders — naar behoren gemotiveerde besluiten te nemen met betrekking tot het dienstverband. Wij willen met name het belang onderstrepen, in zowel de publieke als de particuliere sector, van het bevorderen van een positieve omgeving waarin klokkenluiden een geaccepteerd onderdeel is van de organisatiecultuur. We merken ook op dat de richtlijn zwijgt over de kwestie van termijnen, wat betekent dat de lidstaten dat soort termijnen niet kunnen invoeren of handhaven met betrekking tot de bescherming van klokkenluiders.

Artikel 21 — Verslaglegging, evaluatie en toetsing

35. De lidstaten zouden verplicht zijn de Commissie alle relevante informatie betreffende de uitvoering en toepassing van de richtlijn te verstrekken. Vervolgens wordt er in het voorstel een aanpak in twee fasen uiteengezet. Uiterlijk op 15 mei 2023, dat wil zeggen twee jaar na afloop van de omzettingstermijn die op 15 mei 2021 eindigt, zou de Commissie een verslag moeten indienen bij het Parlement en de Raad over de uitvoering en toepassing van de richtlijn.

36. De lidstaten zouden ook verplicht zijn de Commissie ieder jaar bepaalde statistieken te verstrekken „indien in de betrokken lidstaat op centraal niveau beschikbaar”. De desbetreffende statistieken hebben betrekking op het aantal door de bevoegde autoriteiten ontvangen meldingen, het aantal onderzoeken en procedures dat naar aanleiding van deze verslagen is ingeleid en het uiteindelijke resultaat daarvan, en de geschatte financiële schade en teruggevorderde bedragen. In haar toelichting verklaart de Commissie dat deze gegevens weer zouden worden verwerkt in de huidige verslagen van OLAF en aangevuld zouden kunnen worden door de jaarverslagen van het Europees Openbaar Ministerie en de EU-Europese Ombudsman.

37. Uiterlijk op 15 mei 2027 zou de Commissie, rekening houdend met deze statistieken, nog een verslag bij het Parlement en de Raad moeten indienen waarin de gevolgen worden beoordeeld van de nationale wetgeving tot omzetting van de richtlijn. In het verslag zou onder meer worden nagegaan of wijzigingen nodig zijn om het materiële toepassingsgebied van de richtlijn uit te breiden.

⁽¹⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013, artikel 5 (Opening van een onderzoek), paragraaf 1: „De directeur-generaal kan een onderzoek openen bij voldoende ernstige verdenking van fraude, corruptie of enige andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, ook indien de desbetreffende informatie door derden of *anoniem* wordt verstrekt.” (cursivering toegevoegd).

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie betreffende immuniteit tegen geldboeten en vermindering van geldboeten in kartelzaken (PB C 298 van 8.12.2006, blz. 17).

⁽³⁾ Richtlijn (EU) 2016/943 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende de bescherming van niet-openbaar gemaakte knowhow en bedrijfsinformatie (bedrijfsgeheimen) tegen het onrechtmatig verkrijgen, gebruiken en openbaar maken daarvan (PB L 157 van 15.6.2016, blz. 1).

Onze analyse

38. We zijn van oordeel dat er ruimte is om de transparantie en reikwijdte van de voorgestelde rapportagevereisten te verbeteren. Naar ons oordeel zou het feit dat het aanleveren van statistieken optioneel zou zijn voor bepaalde lidstaten (namelijk lidstaten waarin op centraal niveau geen statistieken beschikbaar zijn) en het feit dat de statistieken niet zouden worden opgesplitst per beleidsterrein, de doeltreffendheid van deze bepaling verminderen. Verder zou er zes jaar moeten worden gewacht vanaf de uiterste omzettingstermijn en acht jaar vanaf de inwerkingtreding van de richtlijn voordat er openbaar gebruik kan worden gemaakt van informatie in de statistieken. Deze periode lijkt onevenredig lang en in strijd met de in artikel 21, lid 2, opgenomen verplichting voor de lidstaten om de Commissie „alle relevante informatie” te verstrekken met betrekking tot de uitvoering en toepassing van de richtlijn.

39. We merken op dat er een precedent bestaat voor het optionele karakter van de rapportage door de lidstaten, namelijk in de PIF-richtlijn ⁽¹⁾. We menen echter dat deze consistentie op zichzelf geen reden is om dergelijke gebrekkige rapportagebepalingen te blijven gebruiken. Hoewel we erkennen dat een ruimere verplichting kosten met zich meebrengt, willen we het Parlement en de Raad wijzen op het feit dat de beschikbaarheid van deze statistieken in een later stadium van cruciaal belang zou kunnen zijn voor het meten van de prestaties van de veel grotere financiële en administratieve investeringen die de lidstaten en publieke en particuliere entiteiten zouden moeten doen om de richtlijn uit te voeren. Bij haar voorbereidende werkzaamheden kon de Commissie lering trekken uit verschillende rechtsgebieden wereldwijd; dit was gedeeltelijk te danken aan de beschikbaarheid van gegevens van die rechtsgebieden met betrekking tot de uitvoering van hun regelingen inzake klokkenluiders. Zo nodig zou de Commissie de diverse mogelijkheden tot het verschaffen van EU-financiering kunnen onderzoeken om lidstaten bij te staan bij het verzamelen van gegevens.

40. Wij zijn van mening dat statistische informatie over klokkenluiden in de lidstaten van de hoogst mogelijke kwaliteit moet zijn; met name moet deze per land, per rechtshandeling en per onderwerp beschikbaar zijn en zou deze de definitieve uitkomst van burger- en strafrechtelijke zaken moeten omvatten. We delen de mening van het National Audit Office van het VK dat het publiceren van uitgebreide statistieken over onderzoeken naar aanleiding van meldingen van klokkenluiders, met inbegrip van de uitkomsten daarvan, een middel is om het vertrouwen van werknemers in klokkenluidersregelingen te vergroten, omdat ze daaraan kunnen zien dat meldingen serieus worden genomen ⁽²⁾.

Dit advies werd door kamer V onder leiding van de heer Lazaros S. LAZAROU, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 26 september 2018.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

President

⁽¹⁾ Artikel 18, lid 2, van Richtlijn (EU) 2017/1371.

⁽²⁾ National Audit Office van het VK, *Making a whistleblowing policy work*, verslag van de controleur-generaal en de auditeur-generaal, HC 1152, sessie 2013-2014, 18 maart 2014, punt 4.18.