



Brussel, 23.4.2018
COM(2018) 214 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

Versterking van de bescherming van klokkenluiders op EU-niveau

1. Inleiding

De afgelopen maanden en jaren is een aantal grote schandalen aan het licht gekomen, zoals LuxLeaks, Panama Papers, Paradise Papers, dieselgate en Cambridge Analytica. Door die schandalen is onder de aandacht gekomen dat misstanden binnen organisaties en bedrijven, zowel in de openbare sector als de privésector, het algemeen belang ernstige schade kunnen toebrengen. In veel gevallen zijn deze schandalen en de resulterende schade aan het milieu, de volksgezondheid, de openbare veiligheid en de nationale of Europese openbare financiën in de openbaarheid gekomen dankzij mensen die niet bleven zwijgen toen zij bij hun werk geconfronteerd werden met misstanden. Deze „klokkenluiders” riskeren dikwijls hun loopbaan en hun inkomen en ondervinden in sommige gevallen ernstige en langdurige gevolgen voor hun financiën, gezondheid, reputatie en persoonlijke leven. Het is, om wangedrag te voorkomen het algemeen belang te beschermen, essentieel dat wie een misstand meldt, naar behoren wordt beschermd.

Klokkenluiders zijn een essentiële bron voor de onderzoeksjournalistiek. Klokkenluiders wenden zich vaak tot journalisten als er niets wordt gedaan met hun melding van misstanden en zij niet anders kunnen dan de zaak in de openbaarheid te brengen. De waakhondfunctie die onderzoeksjournalistiek in een democratische samenleving vervult, vereist niet alleen dat de vertrouwelijkheid van bronnen wordt beschermd, maar ook dat klokkenluiders bescherming wordt geboden tegen represailles, als hun identiteit bekend wordt.

De Commissie zet daarom een beleidskader op ter versterking van de bescherming van klokkenluiders op EU-niveau en stelt een richtlijn voor inzake de bescherming van personen die melding maken van inbreuken op het Unierecht¹. Zij baseert zich daarbij op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over het recht op vrijheid van meningsuiting en op de aanbeveling betreffende de bescherming van klokkenluiders² die de Raad van Europa in 2014 heeft vastgesteld. Deze aanbeveling bevat beginselen die als leidraad dienen voor staten die regels willen vaststellen of herzien voor klokkenluiders die informatie melden of openbaar maken over dreigingen of schade voor het algemeen belang³. De beginselen omvatten een aantal punten die essentieel zijn voor doeltreffende en evenwichtige regels ter bescherming van bonafide klokkenluiders, en tegelijkertijd waarborgen en rechtsmiddelen bieden voor slachtoffers van onjuiste of kwaadwillige meldingen⁴.

Sommige van deze normen zijn de afgelopen jaren door een aantal lidstaten van de EU overgenomen. Een aantal lidstaten heeft de bescherming van klokkenluiders bij de wet uitgebreid geregeld⁵. Andere lidstaten bieden alleen sectorale bescherming, bijvoorbeeld ten

¹ COM(2018) 218 final.

² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

³ Zie ook Resolutie 2170 (2017) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa „Promoting integrity in governance to tackle political corruption”, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en>, en Resolutie 2060 (2015) „Improving the protection of whistle-blowers”, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>.

⁴ Normen voor de bescherming van klokkenluiders zijn ook vervat in internationale instrumenten, zoals het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie van 2004, waarbij de EU en alle lidstaten partij zijn, en de verdragen van de Raad van Europa inzake de civielrechtelijke en de strafrechtelijke bestrijding van corruptie van 1999.

⁵ Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Litouwen, Malta, Nederland, Slowakije, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

aanzien van de strijd tegen corruptie of alleen voor de openbare sector. Sommige lidstaten overwegen nieuwe wetgeving om klokkenluiders te beschermen of de bescherming te verbeteren.

Elementen van de bescherming van klokkenluiders zijn al ingevoerd in het kader van specifieke EU-instrumenten op het gebied van financiële diensten, vervoersveiligheid en milieubescherming, wanneer er een dringende noodzaak was om ervoor te zorgen dat het EU-recht naar behoren wordt uitgevoerd. De richtlijn bedrijfsgeheimen⁶ beschermt klokkenluiders die een bedrijfsgeheim ter bescherming van het algemeen belang openbaar maken, door hen vrij te stellen van aansprakelijkheid.

In het algemeen loopt de bescherming van klokkenluiders in de EU van lidstaat tot lidstaat sterk uiteen en is de bescherming niet op alle beleidsgebieden even goed. De recente schandalen met grensoverschrijdende gevolgen, die door toedoen van klokkenluiders aan het licht zijn gekomen, illustreren dat ontoereikende bescherming in één land niet alleen negatieve gevolgen kan hebben voor de werking van het EU-beleid in dat land, maar ook haar weerslag heeft op andere landen en de EU in haar geheel.

Volgens de speciale Eurobarometer inzake corruptie van 2017⁷ is ongeveer een op de drie (29%) Europeanen van mening dat corruptie soms niet wordt gemeld omdat melders niet worden beschermd. In een openbare raadpleging⁸ die de Commissie in 2017 heeft gehouden, waren angst voor juridische en financiële gevolgen de meest genoemde redenen waarom werknemers ervan afzagen misstanden te melden.

De vrees voor represailles is vaak gegrond. Uit de in 2016 gehouden *Global Business Ethics Survey*⁹, waarbij meer dan 10 000 werknemers in de particuliere sector, de openbare sector en de non-profitsector in dertien landen werden bevraagd, kwam naar voren dat 33% van de respondenten wangedrag had opgemerkt; 59% had daar melding van gemaakt, en van die groep had 36% represailles ondervonden.

Het gebrek aan vertrouwen in het nut van melding komt ook naar voren in de bevindingen van speciale Eurobarometer 470. De twee vaakst genoemde redenen waarom corruptie niet werd gemeld, zijn: i) het is moeilijk aan te tonen (45% van de respondenten); en ii) zelfs als de corruptie kan worden bewezen, zouden de verantwoordelijken niet worden gestraft (32%).

Het kan bovendien zo zijn dat potentiële klokkenluiders die illegale activiteiten opmerken en niet bang zijn om daar melding van te maken, dat niet doen omdat zij simpelweg niet weten hoe en bij wie zij dergelijke activiteiten moeten melden. 49% van de respondenten van de speciale Eurobarometer inzake corruptie van 2017 gaf aan niet te weten waar zij corruptie zouden kunnen melden als zij ermee te maken zouden krijgen of er getuige van zouden zijn. Slechts 15% van alle respondenten van de openbare raadpleging van de Commissie was op de hoogte van de regels voor de bescherming van klokkenluiders in het eigen land.

⁶ Richtlijn (EU) 2016/943 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).

⁷ https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG

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

⁹ ECI (2016), *Global Business Ethics Survey – Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity* http://www.boeing-suppliers.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf. De Global Business Ethics Survey wordt door de sector gefinancierd.

Ook sociaal-culturele factoren, met name een diep gewortelde negatieve maatschappelijke perceptie van klokkenluiders, dragen ertoe bij dat misstanden niet altijd worden gemeld¹⁰. Vrees voor een slechte reputatie is de op twee na belangrijkste reden in de raadpleging van de Commissie waarom werknemers wangedrag niet melden.

De EU-instellingen en veel belanghebbenden pleiten al enige tijd voor een betere bescherming van klokkenluiders op EU-niveau. In januari en oktober 2017 heeft het Europees Parlement de Commissie verzocht¹¹ om tegen eind 2017 een voorstel in te dienen voor een horizontaal rechtskader dat garanties biedt voor een hoog niveau van bescherming van klokkenluiders in de EU, zowel in de openbare als in de particuliere sector en bij de nationale en Europese instellingen. De Raad heeft in zijn conclusies over belastingtransparantie van 11 oktober 2016¹² de Commissie aangemoedigd te onderzoeken of maatregelen op EU-niveau mogelijk zijn. Maatschappelijke organisaties en vakbonden hebben consequent aangedrongen op EU-brede wetgeving ter bescherming van klokkenluiders die in het algemeen belang handelen¹³.

2. Toegevoegde waarde van de bescherming van klokkenluiders op EU-niveau

Overeenkomstig de toezegging van Commissievoorzitter Juncker in de intentieverklaring bij de Staat van de Unie 2016¹⁴ is de Commissie nagegaan of er ruimte is voor verdere maatregelen om de bescherming van klokkenluiders op EU-niveau te versterken.

Krachtiger handhaving van het EU-recht en bescherming van de vrijheid van meningsuiting

Uit de beoordeling van de Commissie blijkt dat de bestaande lacunes en de ongelijke bescherming van klokkenluiders afbreuk doen aan de handhaving van de EU-regels. Op gebieden waar schendingen van het Unierecht vaak moeilijk zijn op te sporen, kunnen klokkenluiders een cruciale rol spelen. Door ervoor te zorgen dat klokkenluiders in alle veiligheid melding kunnen doen, kunnen inbreuken op het Unierecht die anders tot ernstige schade voor het algemeen belang zouden kunnen leiden, effectief worden opgespoord, onderzocht en vervolgd.

De bestaande EU-regels inzake de bescherming van klokkenluiders zijn opgesteld als reactie op schandalen en naar aanleiding van gebleken tekortkomingen op het gebied van de handhaving in specifieke sectoren. De EU is bijvoorbeeld klokkenluiders in de sector financiële diensten gaan beschermen na de financiële crisis, die ernstige tekortkomingen in de

¹⁰ Transparency International (2013), *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU*.

¹¹ Resolutie van het Europees Parlement van 24 oktober 2017 over legitieme maatregelen ter bescherming van klokkenluiders die handelen in het algemeen belang bij het onthullen van vertrouwelijke informatie van bedrijven en overheidsinstanties (2016/2224(INI)) en resolutie van het Europees Parlement van 14 februari 2017 over de rol van klokkenluiders bij de bescherming van de financiële belangen van de EU (2016/2055(INI)).

¹² <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/10/11-ecofin-conclusions-tax-transparency/>

¹³ Onder andere Transparency International, de Europese Federatie van ambtenarenvakbonden (European Public Service Union, EPSU) en de Europese Federatie van Journalisten. Een petitie van Eurocadres werd meer van 81 000 maal ondertekend en kreeg steun van ruim 80 organisaties <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_nl. Deze toezegging werd opnieuw bevestigd in de werkprogramma's van de Commissie voor 2017 en 2018: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_nl.pdf en https://ec.europa.eu/info/strategy/strategy-documents_nl.

handhaving van de EU-regels aan het licht bracht¹⁵. Uit de beoordeling van de Commissie blijkt dat het hoog tijd is om proactief op te treden en dat de bescherming van klokkenluiders moet worden gezien als een integrerend aspect van de handhaving van het Unierecht, niet alleen op die gebieden waar het openbaar belang al ernstig is geschaad, maar ook preventief.

Versterking van de bescherming van klokkenluiders geeft uitvoering aan de verbintenis van de Commissie om een sterkere nadruk te leggen op handhaving teneinde het algemeen belang te dienen, zoals uiteengezet in haar mededeling van 2016 „*EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing*”¹⁶. Betere bescherming van klokkenluiders is gunstig voor het dagelijks leven en het welzijn van alle Europeanen, omdat mede daardoor ernstige risico's voor het algemeen belang, die zich ook voorbij de nationale grenzen kunnen voordoen, kunnen worden voorkomen. Bovendien is uit de door de Commissie gehouden raadpleging gebleken dat er veel steun is voor het opnemen in het Unierecht van juridisch bindende minimumnormen inzake de bescherming van klokkenluiders, met name als het gaat om de bestrijding van fraude, corruptie, belastingontduiking en belastingontwijking, en de bescherming van het milieu, de volksgezondheid en de openbare veiligheid.

Krachtige bescherming van klokkenluiders op EU-niveau waarborgt bovendien het recht op de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van de media, zoals vastgelegd in artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Hierdoor wordt uitvoering gegeven aan de toezegging die de Commissie heeft gedaan in het kader van het tweede jaarlijkse grondrechtencolloquium over pluralisme in de media en democratie, dat in november 2016 werd gehouden¹⁷. Klokkenluiders zullen vaker bereid zijn met onderzoeksjournalisten te spreken als zij zich beschermd weten tegen represailles en de rechtszekerheid genieten die nodig is om tot een geïnformeerd besluit te komen, in het volle besef van hun rechten en plichten.

Betere bescherming van de financiële belangen van de EU

Krachtige bescherming van klokkenluiders, die verder gaat dan de bescherming die personeelsleden van de EU reeds genieten, kan het gemakkelijker maken om fraude, corruptie, wanpraktijken en andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de EU kunnen schaden, op te sporen, te voorkomen en te bestrijden, en daardoor het betrokken handhavingstelsel versterken. Dit stelsel is momenteel gebaseerd op het werk van de nationale autoriteiten en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Het stelsel wordt in de toekomst versterkt door de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (EOM), dat strafbare feiten die de EU-begroting schaden, zal onderzoeken en vervolgen.

Wat het personeel van de instellingen en organen van de EU betreft, genieten klokkenluiders bescherming op grond van het statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie. In 2004 is het statuut bij Verordening (EG, Euratom) nr. 723/2004¹⁸ gewijzigd, onder meer door procedures in te stellen voor het

¹⁵ Mededeling van 8.12.2010: Het versterken van sanctieregelingen in de financiële sector (COM(2010) 716 definitief).

¹⁶ 2017/C 18/02.

¹⁷ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

¹⁸ Verordening (EG, Euratom) 723/2004 van de Raad van 22 maart 2004 tot wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en van de regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen (PB L 124 van 27.4.2004, blz. 1) (zie de artikelen 22 bis, 22 ter en 22 quater).

melden van fraude, corruptie of ernstige onregelmatigheden, en personeelsleden van de EU die inbreuken melden bescherming te bieden tegen negatieve gevolgen.

Bijdragen tot een eerlijke en goed functionerende interne markt

Robuuste bescherming van klokkenluiders kan op verschillende manieren bijdragen aan de werking van de interne markt.

Als nationale overheden of openbare nutsbedrijven de regels voor overheidsopdrachten onvoldoende handhaven, kunnen klokkenluiders bijdragen tot het aanpakken daarvan¹⁹. Dit kan weer leiden tot een versterking van de organisatorische integriteit en de verantwoordingsplicht in de publieke en particuliere sector en bijdragen tot het voorkomen en opsporen van corruptie en ander wangedrag. In het bijzonder doet niet openbaar gemaakte corruptie afbreuk aan inkomsten en budgetten, wat tot inefficiënte openbare dienstverlening leidt, de overheidsinvesteringen verstoort en de economische groei afremt, als gevolg van bedrijfsonzekerheid, vertragingen en extra kosten²⁰.

Bescherming van klokkenluiders draagt ook bij tot het gelijke speelveld dat vereist is voor de correcte werking van de interne markt en voor een gezond mededingingsklimaat voor alle ondernemingen. Strenge regels ter bescherming van klokkenluiders zijn bevorderlijk voor het vermogen van een bedrijf om misbruik in een vroeg stadium op te sporen en aan de kaak te stellen en verdere economische en reputatieschade te voorkomen.

Informatie van binnen een organisatie is essentieel om inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie, met inbegrip van de regels inzake staatssteun, aan het licht te brengen. Ook wordt daardoor een bijdrage geleverd aan de efficiënte werking van de markten in de Unie, een gelijk speelveld voor ondernemingen en voordelen voor de consument. Wat de mededingingsregels voor ondernemingen betreft, is de bescherming van klokkenluiders een element van het clementiebeleid van de EU, dat ondernemingen die bij een kartel zijn betrokken en dat zelf melden en bewijsmateriaal leveren, volledige of gedeeltelijke immuniteit voor geldboetes biedt. Dit beleid is in 2017 aangescherpt door middel van: i) een voorstel voor een richtlijn die mogelijk maakt dat de nationale mededingingsautoriteiten de mededingingsregels doeltreffender handhaven. De voorgestelde richtlijn voorziet in een bepaalde vorm van bescherming van de werknemers van de eerste onderneming die aan onderzoeken meewerkt²¹; en ii) een online-instrument dat kan worden gebruikt om de Commissie anoniem op de hoogte te stellen van inbreuken op het mededingingsrecht²². Melding van schendingen van de staatssteunregels vermindert het risico dat de mededinging op de interne markt door subsidies wordt vervalst. Klokkenluiders kunnen met name een belangrijke rol spelen door onrechtmatig verleende steun te melden en informatie te geven over misbruik van steun op nationaal, regionaal en lokaal niveau.

¹⁹ In een studie die de Commissie in 2017 heeft laten uitvoeren, wordt het verlies aan potentiële voordelen als gevolg van het ontbreken van bescherming van klokkenluiders geraamd op 5,8 tot 9,6 miljard EUR per jaar voor de hele EU: Milieu (2017), *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement* <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en.pdf

²¹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot toekenning van bevoegdheden aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten voor een doeltreffendere handhaving en ter waarborging van de goede werking van de interne markt (COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD) van 22 maart 2017).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_nl.htm

Door transparantie, sociale verantwoordelijkheid en financiële en niet-financiële prestaties te stimuleren, kan de bescherming van klokkenluiders een aanvulling vormen op maatregelen ter vergroting van de transparantie van ondernemingen op sociaal en milieugebied²³ en bijdragen aan het streven van de Commissie om tot een brede, overkoepelende EU-strategie voor duurzame financiering te komen, zoals uiteengezet in haar actieplan voor een groenere en schonere economie²⁴.

Doeltreffende bescherming van klokkenluiders kan een bijdrage leveren aan de agenda van de Commissie voor een eerlijkere belastingheffing in de EU, zoals beschreven in de mededeling die naar aanleiding van het schandaal met de Panama Papers is uitgebracht²⁵. Klokkenluiders kunnen een belangrijke rol spelen door de overheid te helpen fiscale constructies op te sporen die belastingfraude of -ontwijking behelzen en die leiden tot oneerlijke belastingconcurrentie en tot derving van belastinginkomsten voor de lidstaten en voor de algemene begroting van de EU. Dit vormt een aanvulling op een aantal recente initiatieven van de EU om de transparantie op diverse beleidsterreinen te vergroten en de uitwisseling van fiscale informatie te verbeteren, zoals: i) de nieuwe regels voor fiscale rulings²⁶, ii) het voorstel op grond waarvan fiscale intermediairs zoals belastingadviseurs, accountants, banken en juristen fiscale planningconstructies moeten melden aan de belastingdiensten²⁷, en iii) de nieuwe regels die grote multinationals verplichten de belastingdiensten te melden waar zij hun winsten genereren en waar zij belasting betalen²⁸. De bescherming van klokkenluiders vormt tevens een aanvulling op: i) de voorgestelde aanscherping van de regels tegen witwassen, die ervoor zorgt dat belastingautoriteiten toegang hebben tot essentiële informatie die hen in staat stelt belastingontduiking en -ontwijking via offshorefondsen te bestrijden²⁹ en ii) de krachtigere inspanningen om in de EU een eerlijker vennootschapsbelastingklimaat tot stand te brengen³⁰.

Een krachtige bescherming van klokkenluiders op gebieden als productveiligheid, volksgezondheid en consumentenbescherming, veiligheid van het vervoer, bescherming van het milieu, nucleaire veiligheid, veiligheid van levensmiddelen en diervoeders,

²³ Richtlijn 2013/34/EU van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen (PB L 182 van 29.6.2013, blz. 19) en mededeling over richtsnoeren inzake niet-financiële rapportage (2017/C 215/01).

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

²⁵ Mededeling van 5 juli 2016 over verdere maatregelen om de transparantie te verhogen en belastingontduiking en -ontwijking te bestrijden (COM(2016) 451).

²⁶ Richtlijn 2015/2376/EU van de Raad van 8 december 2015 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 332 van 18.12.2015, blz. 1).

²⁷ Voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot te rapporteren grensoverschrijdende constructies (COM(2017) 335 final – 2017/0138 (CNS)), waarover op 13 maart 2018 een politiek akkoord is bereikt.

²⁸ Voorstel van 12 april 2016 voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren (COM(2016) 198 final – 2016/0107 (COD)).

²⁹ Voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG (COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD)).

³⁰ Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (zoals gewijzigd), voorstel voor een richtlijn betreffende een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) (COM(2016) 683 final – 2016/0336) en voorstel voor een richtlijn betreffende een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (COM(2016) 685 final – 2016/0337).

diergezondheid en dierenwelzijn, bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen draagt bij tot een doeltreffende uitvoering van een aantal andere beleidsmaatregelen die een rechtstreeks effect hebben op de voltooiing van de interne markt en rechtstreeks van invloed zijn op het dagelijks leven en het welzijn van alle Europeanen.

Een gemeenschappelijk hoog niveau van bescherming van personen die inbreuken op de EU-regels in het kader van hun werk melden, versterkt de bescherming van werknemers, met inbegrip van hun gezondheid en veiligheid, in overeenstemming met de doelstellingen van de Commissie die zij met name nastreeft met de Europese pijler van sociale rechten³¹. De bescherming geldt voor alle personen die in hun werkomgeving het risico lopen op represailles wanneer zij zich uitspreken, met inbegrip van werknemers, zelfstandigen, freelancers, contractanten en leveranciers, vrijwilligers en onbezoldigde stagiairs. De bescherming zal ook gelden voor klokkenluiders in grensoverschrijdende situaties, die momenteel door verschillen tussen de nationale regels tussen wal en schip dreigen te vallen en met represailles te maken kunnen krijgen als zij voor het algemeen belang opkomen.

De cultuur op de werkplek zal in het algemeen worden verbeterd als er passende kanalen voor klokkenluiders zijn en potentiële klokkenluiders er gerust op kunnen zijn dat zij een misstand op veilige en aanvaardbare wijze kunnen melden. De regels voor de bescherming van klokkenluiders zouden moeten gelden parallel aan: i) de regels voor gelijke behandeling, die bescherming bieden tegen represailles in reactie op een klacht of op een maatregel om naleving van dit beginsel af te dwingen³², en ii) de regels inzake bescherming tegen intimidatie en inzake veiligheid en gezondheid op het werk³³, die werknemers het recht geven problemen voor te leggen aan de bevoegde nationale autoriteiten als zij menen dat de genomen maatregelen ontoereikend zijn om veiligheid en gezondheid te garanderen, en bepalen dat zij geen nadeel mogen ondervinden van zo'n melding.

3. Een kader voor doeltreffende bescherming van klokkenluiders in de EU

Het voorstel van de Commissie voor een richtlijn bevat minimumnormen voor de bescherming van klokkenluiders op die gebieden met een duidelijke Europese dimensie waar het grootste effect op de handhaving kan worden bereikt. Doeltreffende bescherming van klokkenluiders is nodig om de handhaving van de EU-wetgeving te verbeteren op gebieden waar:

³¹ Met name de beginselen 5 (billijke arbeidsvoorwaarden) en 7b (bescherming bij ontslag) https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_nl.

³² Richtlijn 2006/54/EG van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking), Richtlijn 2004/113/EG van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep en Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming.

³³ Richtlijn 89/391/EEG van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PB L 183 van 29.6.1989, blz. 1) en de autonome kaderovereenkomsten die door de Europese sociale partners zijn ondertekend op 26 april 2007 (geweld en pesten op het werk) en 8 oktober 2004 (stress op het werk).

- inbreuken op het EU-recht ernstige schade kunnen toebrengen aan het algemeen belang;
- de behoefte aan krachtiger handhaving is vastgesteld; en
- klokkenluiders zich bij uitstek in een positie bevinden om inbreuken te melden.

Het voorstel is dan ook met name gericht op klokkenluiders die melding maken van onwettige activiteiten of inbreuken op het Unierecht op de volgende gebieden: i) overheidsopdrachten, ii) financiële diensten en voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering, iii) productveiligheid, iv) vervoersveiligheid, v) milieubescherming, vi) nucleaire veiligheid, vii) veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn, viii) volksgezondheid, ix) bescherming van de consument en x) bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen. Het voorstel is ook van toepassing op inbreuken op de mededingingsregels van de Unie, inbreuken die schade toebrengen aan de financiële belangen van de EU alsmede, gezien de negatieve gevolgen voor de goede werking van de interne markt, inbreuken op de regelgeving inzake vennootschapsbelasting en constructies die tot doel hebben een belastingvoordeel te verkrijgen dat het doel of de toepassing van het toepasselijke vennootschapsbelastingrecht ondermijnt.

De Commissie zal er bij toekomstige handelingen van de Unie waarvoor de bescherming van klokkenluiders relevant is en tot doeltreffender handhaving kan bijdragen, goed op letten of het nodig is het toepassingsgebied van de richtlijn uit te breiden tot andere gebieden of handelingen van de Unie, teneinde de richtlijn actueel te houden. Dit punt wordt tevens in overweging genomen bij de verslaglegging over de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

De in de voorgestelde richtlijn opgenomen minimumnormen zijn gericht op een consequent hoog niveau van bescherming van klokkenluiders in de hele EU. Deze normen moeten waarborgen dat:

- potentiële klokkenluiders gebruik kunnen maken van duidelijke kanalen voor zowel interne melding (binnen een organisatie) als externe melding (aan een externe instantie);
- potentiële klokkenluiders misstanden in de openbaarheid kunnen brengen, indien dergelijke kanalen niet beschikbaar zijn of redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat deze naar behoren functioneren;
- de bevoegde autoriteiten verplicht zijn aan ontvangen meldingen een zorgvuldige follow-up te geven en klokkenluiders feedback te geven;
- represailles in elke vorm verboden zijn en bestraft worden;
- klokkenluiders, indien die het slachtoffer worden van represailles, gemakkelijk kosteloos advies kunnen krijgen en over passende rechtsmiddelen beschikken, bijvoorbeeld voorlopige maatregelen om een einde te maken aan lopende represailles, zoals pesterijen op het werk, of om ontslag te voorkomen in afwachting van de voltooiing van mogelijk langdurige gerechtelijke procedures; de bewijslast wordt omgekeerd, zodat de persoon die maatregelen neemt tegen een klokkenluider moet bewijzen dat er geen sprake is van represailles wegens het klokkenluiden.

Deze minimumnormen dienen ook te voorzien in waarborgen:

- ter bescherming van verantwoordelijk handelende klokkenluiders die werkelijk beogen het algemeen belang te beschermen;
- om kwaadwillig klokkenluiden proactief te ontmoedigen en ongerechtvaardigde reputatieschade te voorkomen.

- om de rechten van de verdediging van degenen op wie een melding betrekking heeft, volledig te eerbiedigen.

Meer bepaald geldt het volgende:

- klokkenluiders voor bescherming in aanmerking komen indien zij gegronde redenen hadden om aan te nemen dat de gemelde informatie juist was op het moment van de melding;
- klokkenluiders moeten in het algemeen eerst gebruikmaken van interne kanalen; klokkenluiders moeten de mogelijkheid hebben, indien deze kanalen niet functioneren of redelijkerwijs niet kunnen worden verwacht te zullen functioneren, bijvoorbeeld wanneer het gebruik van interne kanalen de effectiviteit van onderzoek door de bevoegde autoriteiten zou kunnen aantasten, om hun melding te richten aan deze autoriteiten en vervolgens aan het publiek of de media indien geen passende actie wordt ondernomen of er sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals dreigend of manifest gevaar voor het algemeen belang;
- de lidstaten moeten voorzien in evenredige sancties ter ontmoediging van kwaadwillige of oneerlijke meldingen of openbaarmakingen;
- voor degenen op wie een melding betrekking heeft, gelden onverkort het vermoeden van onschuld, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht en de rechten van de verdediging.

Ondersteunende en andere maatregelen op EU-niveau

De Commissie steunt de doeltreffende bescherming van klokkenluiders niet alleen met de in de voorgestelde richtlijn opgenomen minimumnormen, maar ook met andere maatregelen.

In het kader van haar optreden ter verdediging van journalisten en de vrijheid van de mediavrijheid, en op initiatief van het Europees Parlement, cofinanciert de Commissie momenteel projecten van het Europees Centrum voor pers- en mediavrijheid. Deze projecten bieden praktische en juridische bijstand aan journalisten die worden bedreigd, alsmede training op het gebied van digitale zelfverdediging voor journalisten. Sinds februari 2018 is er ook een financieringsregeling voor grensoverschrijdende onderzoeksjournalistiek³⁴. De Commissie financiert ook de Media Pluralism Monitor, een project in het kader waarvan risico's voor het pluralisme van de media in de EU worden gemeten aan de hand van indicatoren als de bescherming van de vrijheid van meningsuiting, de journalistieke normen en de bescherming van journalisten³⁵.

Via haar programma voor de uitwisseling van ervaringen op het gebied van corruptiebestrijding³⁶ faciliteert de Commissie ook de uitwisseling van beste praktijken in de EU en de financiering van projecten waarmee klokkenluiders zich beter kunnen informeren over hun wettelijke rechten en plichten, toegang kunnen krijgen tot veilige en betrouwbare kanalen om misstanden te melden en adequate organisatorische steun kunnen ontvangen. Een van de prioriteiten van de lopende oproep tot het indienen van voorstellen op het gebied van de preventie van corruptie, in het kader van het „Fonds voor interne veiligheid – Politie”,

³⁴ In het kader van een voorbereidende actie van het Parlement inzake grensoverschrijdende onderzoeksjournalistiek is 1 miljoen EUR toegewezen aan het Europees Centrum voor pers- en mediavrijheid om deze activiteiten uit te voeren. Het project is op 1 februari 2018 gestart.

³⁵ <http://cmpf.eu.europa.eu/media-pluralism-monitor/>

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm

betreft bijvoorbeeld het bevorderen van mechanismen voor maatschappelijk toezicht en het verlenen van technische en juridische bijstand aan klokkenluiders en onderzoeksjournalisten³⁷. De Commissie zal ook in het kader van het Europees semester de inspanningen van de lidstaten ter bestrijding van corruptie blijven monitoren, waaronder ook de bescherming van klokkenluiders valt.

In het kader van haar strategie voor een doeltreffende handhaving van de EU-regelgeving³⁸ erkent de Commissie de belangrijke rol die het Europees Netwerk van Ombudsmannen speelt. Dit netwerk, dat gecoördineerd wordt door de Europese Ombudsman, brengt de nationale en regionale ombudsmannen samen ter bevordering van behoorlijk bestuur bij de nationale toepassing van het EU-recht. De leden van het netwerk behandelen, binnen de grenzen van hun bevoegdheden, klachten in geval van wanbeheer, wanneer aan een melding van een klokkenluider geen gevolg wordt gegeven. Dat kan met name als de melding van de klokkenluider niet leidt tot een correct onderzoek en vervolgmaatregelen op nationaal niveau. De Europese Ombudsman zou een verslag kunnen opstellen over de informatie die de leden van het netwerk hem verstrekken met betrekking tot activiteiten en onderzoeken inzake de bescherming van klokkenluiders, en dat verslag kunnen toezenden aan de Commissie en het Parlement.

Met het oog op een zo groot mogelijke consistentie zal de Commissie de lidstaten ook ondersteunen bij de omzetting van de richtlijn. De Commissie zal de problemen op nationaal niveau bilateraal met de autoriteiten van de lidstaten bespreken en een platform bieden waar zij informatie kunnen uitwisselen over de omzetting, en ervaringen en expertise kunnen delen.

4. Maatregelen van de lidstaten

Naar een volledige bescherming van klokkenluiders in de lidstaten

Bescherming van klokkenluiders levert toegevoegde waarde op als het gaat om een betere handhaving van de EU-wetgeving op bepaalde gebieden, maar de voordelen ervan voor de bescherming van het algemeen belang zijn breder en reiken ook verder dan alleen het EU-recht. Veel lidstaten hebben daarom nationale kaders voor de bescherming van klokkenluiders opgezet. Een doeltreffende, brede bescherming van klokkenluiders vereist rechtszekerheid en een consequente aanpak van fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten die schadelijk zijn voor de overheidsbegrotingen, met inbegrip van de nationale fondsen. In de aanloop naar de vaststelling van de voorgestelde richtlijn moedigt de Commissie de lidstaten aan om de beginselen toe te passen die worden aangehaald in de aanbeveling van de Raad van Europa en de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens inzake vrijheid van meningsuiting. Samen met de principes in het voorstel voor een richtlijn kunnen die beginselen fungeren als gemeenschappelijk kader voor lidstaten die klokkenluiders, op een in grote lijnen consistente wijze, ook doeltreffend willen beschermen buiten de gebieden die door het voorstel worden bestreken.

Omvattende en coherente nationale regels voor de bescherming van klokkenluiders bieden een aantal voordelen:

- ze bevorderen verantwoording, transparantie, goed bestuur en corruptiebestrijding;

³⁷ <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-corrupt.html>

³⁸ Mededeling *EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing*, zoals eerder geciteerd.

- ze komen het investeringsklimaat ten goede en vergroten het vertrouwen in de overheidsinstellingen;
- ze bieden de burgers de nodige duidelijkheid en rechtszekerheid ten aanzien van de bescherming die kan worden geboden, stellen potentiële klokkenluiders gerust en moedigen hen aan zich uit te spreken.

Bewustmaking

De ervaring op nationaal niveau en het beschikbare bewijsmateriaal wijzen uit dat de regels voor de bescherming van klokkenluiders ook moeten leiden tot daadwerkelijke bewustmaking. Als aanvulling op de voorgestelde richtlijn wil de Commissie dan ook de lidstaten aanmoedigen verdere (praktische) maatregelen te overwegen, zoals op het gebied van bewustmaking en algemene publieksvoorlichting. De bedoeling daarvan moet zijn:

- een positief beeld te geven van klokkenluiders, als mensen die handelen in het openbaar belang en uit loyaliteit met hun organisatie en de samenleving; en
- algemene informatie te bieden over de beschikbare meldingskanalen en de bescherming die kan worden geboden³⁹.

Een doeltreffende bescherming van klokkenluiders in de praktijk kan ook worden bevorderd met meer gerichte, op maat gesneden maatregelen. Daarvoor kan inspiratie worden geput uit de bestaande internationale normen en aanbevelingen⁴⁰ en maatregelen die zijn genomen in de verschillende nationale contexten.

Richtsnoeren voor de werkomgeving

Werknemers van overheidsinstanties en particuliere organisaties en alle andere categorieën van personen die bij hun werk in contact komen met dergelijke organisaties, hebben gebruiksvriendelijke informatie over de regels nodig om de betekenis en de praktische gevolgen ervan te kunnen begrijpen⁴¹. Een openbare en gemakkelijk toegankelijke lijst van autoriteiten, waarop is aangegeven welke instantie gezien haar rol en mandaat het meest

⁴⁰ Naast de aanbeveling van de Raad van Europa over de bescherming van klokkenluiders kunnen bijvoorbeeld worden genoemd:

het OESO-verslag van 2016 over effectieve bescherming van klokkenluiders <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>, de UN Resource Guide over goede praktijken bij de bescherming van melders https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf, het Compendium van de G20 van beste praktijken en leidende beginselen voor de wetgeving ter bescherming van klokkenluiders <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>, de internationale beginselen voor wetgeving inzake klokkenluiders (2013) van Transparency International https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation, de OESO-aanbeveling van 2003 voor richtsnoeren inzake de omgang met belangenconflicten bij de overheid <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf> en de gids met beste praktijken voor wetgeving inzake klokkenluiders (2018) van Transparency International https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

⁴¹ Zoals de richtsnoeren inzake klokkenluiders die de Britse overheid heeft opgesteld voor werknemers <https://www.gov.uk/whistleblowing>, en de Ierse Industrial Relations Act 1990 (Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014) voor werkgevers, werknemers en hun vertegenwoordigers <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/print>.

geschikt is om een specifiek vraagstuk te behandelen, kan ook de rechtszekerheid van potentiële klokkenluiders bevorderen⁴².

Richtsnoeren voor werkgevers in zowel overheidsorganisaties als particuliere organisaties kunnen hen helpen inzicht te krijgen in hun rechten en verantwoordelijkheden ten aanzien van het opzetten en beheren van meldingsprocedures, het behandelen en onderzoeken van meldingen en het voorkomen en bestrijden van represailles⁴³.

Ook als wetgeving, beleidsmaatregelen en richtsnoeren al bestaan, kunnen potentiële klokkenluiders met vragen blijven zitten over de toepasselijkheid daarvan op hun specifieke geval. Onafhankelijke overheidsinstanties⁴⁴, maatschappelijke organisaties⁴⁵ en vakbonden kunnen in dat geval advies en ondersteuning bieden, mogelijk kosteloos of met overheidssteun.

Steun aan het bedrijfsleven, met name kleine en middelgrote ondernemingen

Richtsnoeren voor het bedrijfsleven en de industrie kunnen duidelijk maken dat klokkenluiders een onderneming een dienst kunnen bewijzen door het voorkomen en bestrijden van reputatieschade en prestatievermindering. Codes voor goede praktijken kunnen ertoe bijdragen dat in organisaties steeds de beste praktijken worden toegepast en bedrijven helpen bij het opzetten van een klokkenluidersbeleid dat is afgestemd op de omvang van de organisatie⁴⁶. Dergelijke codes zijn ontwikkeld op internationaal niveau⁴⁷ en in de nationale context, door zowel particuliere⁴⁸ als openbare actoren⁴⁹.

Kmo's die meldingskanalen opzetten en/of beheren kunnen behoefte hebben aan financiële, technische of andere praktische steun. De lidstaten zouden een instantie kunnen belasten met de taak meldingskanalen te bieden voor zulke bedrijven⁵⁰. Kmo's kunnen ook worden

⁴² Zie bijvoorbeeld „Whistleblowing: list of prescribed people and bodies”, een lijst van te raadplegen personen en instanties in het Verenigd Koninkrijk, op <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁴³ Zie bijvoorbeeld de al eerder genoemde Ierse Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014 en de Britse richtsnoeren en praktijkcode voor werkgevers op het gebied van klokkenluiden „Guidance and code of practice for employers” op <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁴⁴ Zoals de Défenseur des Droits in Frankrijk of het Huis voor Klokkenluiders in Nederland.

⁴⁵ Voorbeelden zijn Public Concern at Work, een Britse liefdadigheidsorganisatie voor klokkenluiders, en Transparency International, dat overal ter wereld Advocacy and Legal Advice Centres beheert.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld de praktische gids voor het midden- en kleinbedrijf van de Franse werkgeversorganisatie MEDEF, die uiteenzet hoe kan worden voldaan aan de verplichtingen uit hoofde van de Franse wetgeving inzake de bescherming van klokkenluiders, ook wat het opzetten van interne meldingskanalen betreft <http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf>.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld het handboek inzake ethiek en regelgeving voor corruptiebestrijding voor ondernemingen van de OESO, het UNODC en de Wereldbank (2013) <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf> Internationale Kamer, de richtsnoeren inzake klokkenluiden van de Internationale Kamer van Koophandel (2008) <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/> en de richtsnoeren voor multinationale ondernemingen van de OESO (2011) <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalerprises.htm>.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld de praktijkcode voor klokkenluidersregelingen die is ontwikkeld door Public Concern at Work en de British Standards Institution (2008) [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default &firstPage = true&bhcp = 1\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=(sc.Default &firstPage = true&bhcp = 1)).

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld de brochures op het gebied van integriteit in de praktijk van het Nederlandse Huis voor Klokkenluiders, met name „De meldregeling” en „Werken aan cultuur” <https://huisvoorklokkenluiders.nl/brochures/> en de eerder genoemde UK Whistleblowing Guidance and Code for employers.

⁵⁰ Punt 62 van de al eerder genoemde aanbeveling van de Raad van Europa van 2014 inzake de bescherming van klokkenluiders.

aangemoedigd hun middelen te bundelen en (externe) vertrouwenspersonen en onderzoekscapaciteit te delen. Werkgeversorganisaties en vakbonden, brancheverenigingen, overkoepelende en beroepsorganisaties kunnen ook worden aangemoedigd steun te verlenen door op gecentraliseerde basis vertrouwenspersonen en juridisch deskundigen aan te bieden die advies verlenen, meldingen in ontvangst nemen en zelfs onderzoeken uitvoeren.

Richtsnoeren voor het personeel van nationale autoriteiten

Ook werknemers van nationale autoriteiten die meldingen van klokkenluiders in ontvangst nemen en behandelen, kunnen voordeel hebben bij richtsnoeren. Deze autoriteiten kunnen variëren van belastingautoriteiten tot regelgevende instanties op het gebied van milieubescherming en voedselveiligheid. Richtsnoeren kunnen nuttig zijn om hun taken en verantwoordelijkheden op hun specifieke terrein te verduidelijken en hen te adviseren over goede praktijken als aanvulling op de wetgeving⁵¹.

Training

Het personeel dat bij de bevoegde autoriteiten is aangewezen voor het in ontvangst nemen en behandelen van meldingen, moet uiteraard passende training krijgen⁵². Meer in het algemeen kan die training ook nuttig zijn voor ambtenaren in het kader van de aanvangsopleiding en de interne training betreffende integriteitsnormen⁵³. In de richtsnoeren voor de particuliere sector kunnen ook minimumopleidingsnormen voor organisaties worden opgenomen. Werkgevers kunnen bovendien de verantwoordelijkheid krijgen om het beleid op gepaste wijze te promoten onder hun werknemers⁵⁴. Training van rechters en beoefenaars van juridische beroepen kan in het bijzonder belangrijk zijn voor een doeltreffende uitvoering van de wetgeving.

5. Conclusie

Een robuuste bescherming van klokkenluiders zou een verrijking betekenen van de hulpmiddelen die de EU toepast om een correcte toepassing van de EU-wetgeving te waarborgen en transparantie, goed bestuur, verantwoording en vrijheid van meningsuiting, waarden en rechten waarop de EU is gegrondvest, te waarborgen.

De Commissie stelt een **evenwichtig geheel van maatregelen op EU-niveau** voor op specifieke gebieden die een duidelijke Europese dimensie hebben. Op deze gebieden is de impact op de rechtshandhaving het sterkst, komen meldingen van klokkenluiders niet frequent voor en kunnen niet-opgemerkte schendingen van het Unierecht tot ernstige schade voor het algemeen belang leiden. Een evenwichtige aanpak is tevens gewaarborgd doordat de lasten voor de nationale autoriteiten en het bedrijfsleven, met name kleine en micro-ondernemingen, beperkt blijven. Tot slot wordt in de voorgestelde richtlijn voor een evenwicht gezorgd tussen

⁵¹ Zoals in het Verenigd Koninkrijk [Prescribed Persons guidance](#) en in Ierland [Guidance for the purpose of assisting public bodies in the performance of their functions](#).

⁵² In Ierland kunnen overheidsinstanties training krijgen over de omgang met beschermde openbaarmaking: <https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518>.

⁵³ Zie de aanbeveling van de OESO inzake integriteit bij de overheid van 2017 <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>.

⁵⁴ Zie de aanbeveling van Transparency International in de eerder genoemde gids met beste praktijken voor wetgeving inzake klokkenluiders uit 2018.

enerzijds de bescherming van klokkenluiders en anderzijds de bescherming van degenen op wie de melding betrekking heeft teneinde misbruik te voorkomen.

De invoering van regels ter bescherming van klokkenluiders op EU-niveau zou bijdragen tot de bescherming van de financiële belangen van de Unie en tot de totstandkoming van het gelijke speelveld dat noodzakelijk is voor de goede werking van de interne markt en een eerlijk mededingingsklimaat voor bedrijven.

Hoewel de voorgestelde richtlijn, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, om klokkenluiders te beschermen maatregelen op EU-niveau beoogt die gericht zijn op de handhaving van het Unierecht op specifieke gebieden, moedigt de Commissie de lidstaten aan om bij de omzetting van de richtlijn te overwegen het toepassingsgebied uit te breiden tot andere gebieden, en meer in het algemeen te zorgen voor een alomvattend en samenhangend kader op nationaal niveau.

Ter erkenning van de significante bijdrage die klokkenluiders leveren aan de preventie en bestrijding van onrechtmatige gedragingen die het algemeen belang schaden, en om ervoor te zorgen dat klokkenluiders in de hele EU afdoende worden beschermd, is een alomvattende aanpak onontbeerlijk. Gezien het belang van de bescherming van klokkenluiders zouden alle instellingen en lidstaten van de EU en alle andere belanghebbenden zich daarvoor gezamenlijk ten volle moeten inzetten.