Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 8. mai 2018
(OR. en)

Institutsioonidevaheline dokument:
2018/0106 (COD)

8713/18
ADD 3

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

ETTEPANEK

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	23. aprill 2018
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2018) 117 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE *Lisatud dokumendile:* Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitse kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2018) 117 final.

Lisatud: SWD(2018) 117 final

EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 23.4.2018
SWD(2018) 117 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitse kohta

{COM(2018) 218 final} - {SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final}

Kommenteeritud kokkuvõte
Mõjuhinnang ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega kehtestatakse ühised miinimumstandardid ELi õiguse spetsiifilistes valdkondades esinevatest rikkumistest teatavate isikute kaitseks
A. Vajadus meetmete järele
Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?
Rikkumisest teatajate tõhusa kaitse puudumine ELis kahjustab ELi õiguse tõhusa täitmise tagamist. Kuigi ELi ja riiklikke järelevalvemehhanisme ja õiguskaitseasutusi tugevdatakse konkreetsete ELi meetmete kaudu (st ELi ametite loomise, liikmesriikide kohtusüsteemide toetamise jne kaudu), on ELi õiguse rikkumiste tulemuslik tuvastamine ja uurimine ning nende eest vastutusele võtmine endiselt probleemne. Teatavates valdkondades on avalikku huvi kahjustada võivaid ELi õiguse rikkumisi raske paljastada, kuna tõendeid on keeruline koguda. Selliste rikkumisest teatajate teated, kellel on siseringi juurdepääs sellistele tõenditele, võivad olla sellistel juhtudel otsustava tähtsusega. Sellest tulenevalt saab õigusnormide täitmise tagamise meetmete tõhusust parandada, tagades, et rikkumisest teatajad tunneksid ennast rikkumistest teatamisel ohutult. Viimastel aastatel on ELi seadusandja tunnustanud vajadust rikkumisest teatajate kaitse järele osana ELi õiguse täitmise tagamisest ning on lisanud mõnedesse valdkondlikesse liidu õigusaktidesse teatavaid kaitseelemente ja teatamiskanaleid. Kuid selline kaitse on endiselt väga piiratud ja valdkonnapõhine ning ei hõlma kõiki olulisi valdkondi, kus ebapiisav rikkumisest teatajate kaitse põhjustab ELi õiguse rikkumistest teatamata jätmist, mis võib tõsiselt kahjustada avalikku huvi. Sarnaselt pakub suurem osa liikmesriikidest kaitset üksnes killustatud viisil ning selle tase on erinev. Kuna ELi ja liikmesriikide tasandil puudub piisav ja järjepidev kaitse, jäetakse rikkumisest teatamata, mis tähendab omakorda kaotatud võimalusi ELi õiguse rikkumiste tuvastamisel ja ärahoidmisel ning nõrgendab selle täitmise tagamise tõhusust.
Mida selle algatusega loodetakse saavutada?
Üldine eesmärk on käsitleda sellistest ELi õiguse rikkumistest teatamata jätmist, mis kahjustavad tõsiselt avalikku huvi valdkondades, kus rikkumisest teatajate tugev kaitse võib sellise kahju paljastamisele, ärahoidmisele ja tõkestamisele märkimisväärselt kaasa aidata. **Konkreetsed eesmärgid** on järgmised: i) tugevdada rikkumisest teatajate kaitset ja vältida nende vastu suunatud kättemaksu; ii) tagada õigusselgus ja -kindlus; ning iii) toetada teadlikkuse suurendamist ja võidelda teatamata jätmist põhjustavate sotsiaal-kultuuriliste tegurite vastu.
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiaarsus)?

Rikkumisest teatajate kaitse kehtestamiseks võetavad ELi meetmed on vajalikud nendes valdkondades, kus i) on olemas vajadus õigusnormide täitmise tagamise tugevdamise järele; ii) rikkumisest teatamata jätmine on peamine õigusnormide täitmise tagamist mõjutav tegur; ja iii) ELi õiguse rikkumised võivad avalikku huvi tõsiselt kahjustada. Nende kriteeriumide alusel on rikkumisest teatajate kaitse vajalik õigusnormide täitmise tagamise tugevdamiseks järgmistes valdkondades: i) riigihanked; ii) finantsteenused, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine; iii) tooteohutus; iv) transpordiohutus; v) keskkonnakaitse; vi) tuumaohutus; vii) toiduainete ja sööda ohutus, loomatervis ja loomade heaolu; viii) rahvatervis; ix) tarbijakaitse; x) privaatsuse ja isikuandmete kaitse ning võrgu- ja infosüsteemide turvalisus. See kehtib ka liidu konkurentsieeskirjadega seotud rikkumiste, ELi finantshuve kahjustavate rikkumiste ning äriühingu tulumaksu vältimise puhul, võttes arvesse nende negatiivset mõju siseturu nõuetekohasele toimimisele. Rikkumisest teatajatele ebapiisava kaitse tagamine teatavas liikmesriigis võib avaldada negatiivset mõju mitte üksnes ELi poliitika toimimisele selle liikmesriigis, vaid see võib põhjustada ülekanduvat mõju ka muudes liikmesriikides ja ELis tervikuna. Rikkumisest teatajate ebavõrdne kaitse ELis õõnestab võrdseid tingimusi, mis on vajalikud ühtse turu nõuetekohaseks toimimiseks ja ettevõtjatele õiglase konkurentsi keskkonnas tegutsemiseks. Eelkõige suurendavad tuvastamata jäänud korruptsioon ja pettused riigihangete valdkonnas ettevõtluskulusid, moonutavad konkurentsi ja vähendavad investeerimise atraktiivsust. Tuvastamata jäänud agressiivse maksuplaneerimise skeemid, mida ettevõtjad kasutavad maksudest oma õiglase osa maksmise vältimiseks, moonutavad võrdseid tingimusi ettevõtjate vahel ning põhjustavad maksutulude vähenemist üksikutes liikmesriikides ja ELis tervikuna (näiteks nn LuxLeaks). Edasised välismõjud on piiriülesed riskid, mis tulenevad konkurentsi moonutavatest tegevustest, ühtsele turule ohtlike toodete, toiduainete ja sööda toomisest, keskkonna saastamisest või tuumaohutuse, rahvatervise, loomatervise ja loomade heaolu, tarbijakaitse, privaatsuse ja isikuandmete kaitse, võrgu- ja infosüsteemide turvalisuse ning transpordiohutuse riskidest ühes liikmesriigis ja mis kanduvad üle muudele liikmesriikidele, ning puudujääkidest selliste rikkumisest teatajate kaitsmisel piiriülestes olukordades, kelle puhul on oht, et süsteem neid ei hõlma. Kaitsetaseme ebaühtlust on võimalik käsitleda üksnes ELi meetmetega, mis võimaldavad tagada kaitse püsivalt kõrge taseme kogu ELis ühtlustamise miinimumstandardite kehtestamise kaudu. Lisaks on üksnes ELi meetmetega võimalik viia valdkondlikes liidu õigusaktides juba ette nähtud rikkumisest teatajate kaitset käsitlevad eeskirjad omavahel vastavusse.

B. Lahendused

Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?

- **Poliitikavariant 1:** Praeguse olukorra säilitamine.
- **Poliitikavariant 2:** Komisjoni soovitus, milles antakse liikmesriikidele suuniseid rikkumisest teatajate kaitse põhielementide kohta, mida täiendatakse kõrvalmeetmetega liikmesriikide asutuste toetamiseks.
- **Poliitikavariant 3:** Direktiiv, millega kehtestatakse rikkumisest teatajate kaitse liidu finantshuvide valdkonnas, mida täiendatakse teatisega, millega luuakse poliitikaraamistik ELi tasandil, hõlmates kõrvalmeetmeid liikmesriikide asutuste toetamiseks.
- **Poliitikavariant 4:** Direktiiv, millega kehtestatakse rikkumisest teatajate kaitse teatavates ELi õiguse valdkondades.
- **Poliitikavariandi 4 alavariant 1**: Poliitikavariandi 4 kohane direktiiv, mida täiendatakse teatisega, millega luuakse poliitikaraamistik ELi tasandil, hõlmates kõrvalmeetmeid liikmesriikide asutuste toetamiseks. **Eelistatud variant on viimati mainitud variant.**

Kes millist varianti toetab?

Üksnes mõned konsulteeritud sidusrühmadest (liikmesriikide asutused) on seisukohal, et mitteregulatiivne poliitikavariant võimaldaks probleemi määratlust ja selle põhjuseid täielikult käsitleda. Ettevõtjate ühenduste seas toetavad pooled komisjoni avalikule konsulteerimisele vastajatest ELi tasandil siduvaid miinimumstandardeid, samas kui ülejäänud oleksid rahul siseriiklike standardite või praeguse olukorraga. Valdav osa vastajatest ning kodanikuühiskond, ametiühingud ja Euroopa Parlament (2017. aasta oktoobri resolutsioon) on seisukohal, et eelistatud poliitikavariant oleks rikkumisest teatajate kaitset käsitlev laiapõhjaline ELi õigusraamistik.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Eelistatud poliitikavariandiga kaasnevad majanduslikud, ühiskondlikud ja keskkonnaalased kasud. See aitab paljastada ja tõkestada ELi eelarvega seotud pettusi ja korruptsiooni (praegune tulude vähenemise risk on hinnanguliselt 179–256 miljardit eurot). Riigihangete valdkonnas on rikkumisest teatajate tõhusast kaitsest tulenev kasu ELis hinnanguliselt 5,8–9,6 miljardit eurot aastas. Eelistatud poliitikavariant aitab võidelda ka maksustamise vältimise vastu. Kasumi ülekandmisest tingitud maksutulude vähenemine liikmesriikides ja ELis on hinnanguliselt 50–70 miljardit eurot.

Samuti eeldatakse, et laiapõhjalised sotsiaalsed mõjud avaldavad inimestele ja ettevõtjatele positiivset mõju. Rikkumisest teatajate tugeva kaitse kehtestamine parandab 40 % ELi tööjõu töötingimusi, sest nemad oleksid vastasel korral kaitseta (umbes 60 miljonit töötajat). See parandab era- ja avaliku sektori terviklikkust ja läbipaistvust ning aitab kaasa ühtsel turul õiglase konkurentsi tagamisele. Kuigi neid kasusid ei ole võimalik kvantifitseerida, näitavad tõendid, et rikkumisest teatajad võimaldaksid ära hoida hooletust või ametiseisundi kuritarvitamist, millel on tõsised tagajärjed muu hulgas keskkonnakaitsele, toote-, toiduainete ja transpordiohutusele, tarbijakaitsele ja rahvatervisele.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Rakendamise (st asutusesiseste teatamiskanalite loomisega seotud kohustuse täitmise kulud ja seotud kulud) kulud on kokkuvõtlikult järgmised:

- Avaliku sektori puhul on kogukulu 204,9 miljonit eurot ühekordsete kuludena ja 319,9 miljonit eurot iga-aastaste kuludena.
- Erasektori puhul (keskmise suurusega ja suured ettevõtjad) on ettenähtud kogukulud eurot (542,9 miljonit eurot ühekordsete kuludena ja 1016,7 miljonit eurot iga-aastaste kuludena).
- Avaliku ja erasektori kogukulud on 1312,4 miljonit eurot.

Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?

Eelistatud poliitikavariant hõlmab üksnes keskmise suurusega ja suuri ettevõtjaid ning sellega ei kaasne märkimisväärseid kulusid – st ligikaudsed rakendamise kulud (ühekordsed) on hinnanguliselt 1374 eurot ja keskmised iga-aastased tegevuskulud on hinnanguliselt 1054,6 eurot (see hõlmab iga-aastaseid töötajate koolituskulusid, mida ei pruugi vaja minna). Eelistatud poliitikavariant vabastab asutusesiseste teatamiskanalite loomise kohustusest väikesed ja mikroettevõtjad (välja arvatud finantsteenuste või rahapesu või terrorismi rahastamise osas haavatavates valdkondades tegutsevad ettevõtjad, juhul kui liikmesriigid seda pärast riskihindamise läbiviimist üksuste tegevuse olemuse ja kaasneva riskitaseme alusel nõuavad).

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Eelistatud poliitikavariandi korral oleks oodatav kulude suurenemine seadusest tulenevate nõuete rakendamisel tehtavate kulutuste osas 34 miljonit eurot (umbes 15 miljonit eurot rohkem kui algse stsenaariumi kohaselt).
Kas on oodata muud olulist mõju?
See poliitikavariant edendab põhiõigusi, eelkõige sõnavabadust ja õiglaseid töötingimusi, karmistab aruandlusnõudeid ja takistab põhiõiguste rikkumist ELi õiguse rakendamisel.
D. Järelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?
Komisjon esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule rakendamisaruande ja hindamisaruande vastavalt (hiljemalt) kaks ja kuus aastat pärast ülevõtmiseks määratud tähtaja möödumist.