EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 23.4.2018
SWD(2018) 117 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimusten vahvistamisesta unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta tietyillä unionin oikeuden aloilla
A. Toimenpiteen tarve
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?
Väärinkäytösten paljastajien tehokkaan suojelun puute heikentää unionin oikeuden täytäntöönpanoa. Vaikka EU:n ja jäsenvaltioiden valvontamekanismeja ja täytäntöönpanoelimiä vahvistetaan erilaisilla unionin toimilla (mm. perustamalla EU:n virastoja ja tukemalla jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiä), unionin oikeuden rikkomisen paljastamiseen, tutkintaan ja syytteeseenpanoon liittyy edelleen haasteita. Tietyillä aloilla on vaikea paljastaa unionin oikeuden rikkomisia, jotka voivat vahingoittaa yleistä etua, koska tarvittavan näytön hankkiminen on hankalaa. Tällaisissa tapauksissa sisäpiiriin kuuluvilta väärinkäytösten paljastajilta saadut todisteet voivat olla ratkaisevan tärkeitä. Siksi unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta voidaan parantaa varmistamalla, että väärinkäytöksistä tietävät henkilöt uskaltavat myös ilmoittaa tiedoistaan. EU:n lainsäätäjä on viime vuosina todennut, että unionin oikeuden täytäntöönpano edellyttää myös väärinkäytösten paljastajien suojelemista. Tätä varten joihinkin alakohtaisiin unionin säädöksiin on sisällytetty suojelua ja ilmoituskanavia koskevia säännöksiä. Väärinkäytösten paljastajien suojelu on kuitenkin toistaiseksi hyvin rajallista ja alakohtaista. Se ei kata kaikkia keskeisiä aloja, joilla ei uskalleta puutteellisen suojelun vuoksi ilmoittaa unionin oikeuteen kohdistuvista väärinkäytöksistä, jotka voivat aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa. Myös useimmissa jäsenvaltioissa saatavilla oleva suojelu on hajanaista ja sen taso vaihtelee. Koska EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla ei ole saatavilla riittävää ja yhdenmukaista suojelua, kaikista väärinkäytöksistä ei uskalleta ilmoittaa. Näin menetetään tilaisuus ehkäistä ja paljastaa unionin oikeuteen kohdistuvia rikkomisia, mikä heikentää unionin oikeuden täytäntöönpanoa.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Toimenpiteen yleisenä tavoitteena on korjata tilanne, jossa ei ilmoiteta riittävästi sellaisista unionin oikeuden rikkomisista, jotka voivat aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa. Toimenpide kohdistuu aloihin, joilla väärinkäytösten paljastajien suojelu voi merkittävällä tavalla edistää tällaisten vahinkojen paljastamista ja ehkäistä niiden syntymistä jo ennalta. **Erityistavoitteina** on i) lujittaa väärinkäytösten paljastajien suojelua ja torjua heihin kohdistuvia vastatoimia; ii) luoda oikeudellista selkeyttä ja oikeusvarmuutta; ja iii) edistää tietoisuuden parantamista ja torjua sellaisia sosiaalisia ja kulttuurisia tekijöitä, joiden vuoksi väärinkäytöksistä ei uskalleta ilmoittaa.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Väärinkäytösten paljastajien suojelun käyttöönotto edellyttää EU:n toimia niillä aloilla, joilla i) täytäntöönpanoa on tarpeen lujittaa, ii) se, että väärinkäytöksistä ei ilmoiteta riittävästi, heikentää unionin oikeuden täytäntöönpanoa olennaisella tavalla, ja iii) unionin oikeuden rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa. Näiden kriteerien perusteella väärinkäytösten paljastajien suojelu on tarpeen unionin oikeuden täytäntöönpanon lujittamiseksi seuraavilla aloilla: i) julkiset hankinnat, ii) rahoituspalvelut, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen; iii) tuoteturvallisuus, iv) liikenneturvallisuus, v) ympäristönsuojelu, vi) ydinturvallisuus, vii) elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi, viii) kansanterveys, ix) kuluttajansuoja, x) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus. Suojelu kattaa myös ilmoitukset, joiden aiheena olevat rikkomiset kohdistuvat unionin kilpailusääntöihin, unionin taloudellisiin etuihin tai yhteisöverojen kiertämiseen (koska veronkierto heikentää sisämarkkinoiden toimintaa). Jos väärinkäytösten paljastajille ei ole tarjolla riittävää suojelua jossakin jäsenvaltiossa, tämä voi heikentää unionin politiikkojen toimintaa kyseisessä jäsenvaltiossa, mutta lisäksi siitä voi aiheutua heijastusvaikutuksia toisissa jäsenvaltioissa ja koko EU:ssa. Väärinkäytösten paljastajien suojelun epäyhtenäisyys eri puolilla EU:ta heikentää tasapuolisia toimintaedellytyksiä, jotka ovat tarpeen sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan ja yritystoiminnan terveen kilpailuympäristön turvaamiseksi. Etenkin korruptio ja julkisiin hankintoihin liittyvät petokset nostavat piiloon jäädessään liiketoimintakustannuksia, vääristävät kilpailua ja vähentävät investointien houkuttelevuutta. Aggressiiviset verosuunnittelujärjestelyt, joiden avulla yritykset välttyvät maksamasta oman osuutensa veroista, vääristävät yritysten tasapuolisia toimintaedellytyksiä, minkä seurauksena sekä yksittäiset jäsenvaltiot että koko EU menettävät niille kuuluvia verotuloja (esim. Luxleaks-skandaali). Muita heijastusvaikutuksia ovat valtioiden rajat ylittävät riskit, jotka johtuvat kilpailua vääristävistä toimenpiteistä, sisämarkkinoille saatetuista vaarallisista tuotteista, elintarvikkeista ja rehuista ja ympäristön pilaantumisesta, sekä riskit, jotka kohdistuvat ydinturvallisuuteen, kansanterveyteen, eläinten terveyteen ja hyvinvointiin, kuluttajansuojaan, yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan, verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuteen ja liikenneturvallisuuteen. Vaikka ongelmat koskisivat alun perin vain yhtä jäsenvaltiota, ne leviävät helposti myös muihin jäsenvaltioihin. Lisäksi puutteet väärinkäytösten paljastajien suojelussa voivat rajat ylittävässä tilanteessa johtaa siihen, että ilmoittaja jää kokonaan vaille suojelua. Suojelun tason epäyhtenäisyys voidaan korjata vain EU:n toimilla, joilla varmistetaan yhdenmukainen korkeatasoinen suojelu kaikkialla unionissa vahvistamalla vähimmäistason yhdenmukaistamista koskevat säännöt. Lisäksi alakohtaisissa unionin säädöksissä jo olevat väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevat säännökset voidaan yhdenmukaistaa ainoastaan unionin säädöksellä.

B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

- **Vaihtoehto 1:** Vallitsevan tilanteen säilyttäminen.
- **Vaihtoehto 2:** Komission suositus, jossa annetaan jäsenvaltioille ohjeita väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevista keskeisistä seikoista ja täydennetään tätä liitännäistoimilla kansallisten viranomaisten tukemiseksi.
- **Vaihtoehto 3:** Direktiivi, jossa säädetään väärinkäytösten paljastajien suojelusta unionin taloudellisten etujen osalta ja täydennetään tätä tiedonannolla, jossa esitetään EU:n tason toimintakehys ja liitännäistoimia kansallisten viranomaisten tukemiseksi.
- **Vaihtoehto 4:** Direktiivi, jossa säädetään väärinkäytösten paljastajien suojelusta tietyillä unionin oikeuden aloilla.
- **Vaihtoehdon 4 alavaihtoehto 1**: Vaihtoehdon 4 mukainen direktiivi ja sitä täydentävä tiedonanto, jossa esitetään EU:n tason toimintakehys ja liitännäistoimia kansallisten viranomaisten tukemiseksi. **Tämä on parhaaksi arvioitu vaihtoehto.**

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Vain harvat kuulemiseen osallistuneista sidosryhmistä (kansalliset viranomaiset) olivat sitä mieltä, että ongelman määrittely ja taustatekijät voitaisiin ratkaista kokonaan muilla kuin lainsäädäntötoimilla. Komission toteuttamaan julkiseen kuulemiseen vastanneista elinkeinoelämän järjestöistä puolet kannatti EU:n sitovia vähimmäisvaatimuksia. Toinen puoli tyytyisi kansallisiin vaatimuksiin tai nykytilanteen säilyttämiseen ennallaan. Vastaajien ylivoimainen enemmistö sekä kansalaisyhteiskunnan ja ammattiliittojen edustajat ja Euroopan parlamentti (päätöslauselma lokakuussa 2017) pitivät parhaana vaihtoehtona väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevaa kattavaa EU:n säädöskehystä.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto tuo taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöhyötyjä. Sen avulla voidaan paljastaa ja ehkäistä EU:n talousarvioon kohdistuvia petoksia ja korruptiota (tulonmenetyksiin liittyvän riskin arvioidaan olevan nykyään 179–256 miljardia euroa). Julkisten hankintojen alalla väärinkäytösten paljastajien tehokkaan suojelun arvioidaan tuovan EU:n tasolla hyötyä 5,8–9,6 miljardin euron arvosta vuodessa. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto auttaa myös veronkierron torjunnassa. Jäsenvaltioiden ja EU:n arvioidaan menettävän vuosittain voitonsiirtojen vuoksi noin 50–70 miljardin euron verotulot.

Väärinkäytösten paljastajien suojelun arvioidaan tuovan kansalaisille ja yrityksille myös runsaasti myönteisiä sosiaalisia vaikutuksia. Kun väärinkäytösten paljastajien suojelua tehostetaan, 40 prosenttia EU:n työntekijöistä (60 miljoonaa työntekijää) saa suojan vastatoimia vastaan, jollainen heiltä puuttuu toistaiseksi kokonaan. Samalla paranevat sekä yksityisen että julkisen sektorin lahjomattomuus ja läpinäkyvyys, mikä edistää reilua kilpailua sisämarkkinoilla. Vaikka hyötyä ei voida mitata määrällisesti, on olemassa näyttöä siitä, että väärinkäytösten paljastajien ansiosta voidaan estää huolimattomuutta ja laiminlyöntejä, joilla voi olla vakavia vaikutuksia mm. ympäristönsuojeluun, tuotteiden, elintarvikkeiden ja liikenteen turvallisuuteen, kuluttajansuojaan ja kansanterveyteen.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Täytäntöönpanokustannukset (eli sisäisten ilmoituskanavien käyttöönottoa koskevan velvollisuuden noudattamisesta aiheutuvat kustannukset) voidaan tiivistää seuraavasti:

- Julkisen sektorin kertaluontoisten täytäntöönpanokustannusten odotetaan olevan 204,9 miljoonaa euroa ja käyttökustannusten 319,9 miljoonaa euroa vuodessa.
- Yksityisellä sektorilla (keskisuurten ja suurten yritysten osalta) kertaluontoisten kokonaiskustannusten odotetaan olevan 542,9 miljoonaa euroa ja käyttökustannusten 1 016,7 miljoonaa euroa vuodessa.
- Kokonaiskustannukset olisivat julkisella ja yksityisellä sektorilla yhteensä 1 312,4 miljoonaa euroa.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto koskee ainoastaan keskisuuria ja suuria yrityksiä. Niille ei odoteta aiheutuvan merkittäviä kustannuksia, sillä kertaluonteisten käyttöönottokustannusten odotetaan olevan noin 1 374 euroa ja vuotuisten käyttökustannusten keskimäärin 1 054,6 euroa (luvut kattavat työntekijöiden vuosittaisen koulutuksen, mikä ei ole välttämätöntä). Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon mukaan pienet ja mikroyritykset vapautetaan velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava, paitsi jos ne toimivat rahoituspalvelujen alalla tai jos ne ovat alttiina rahanpesulle tai terrorismin rahoitukselle. Lisäksi jäsenvaltiot voivat vaatia niitä

noudattamaan tätä velvollisuutta, jos se katsotaan tarpeelliseksi yritysten toiminnan luonteen ja riskitason huomioon ottavan riskinarvioinnin perusteella.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Parhaaksi arvioituun vaihtoehtoon perustuvien oikeudellisten vaatimusten noudattamisesta arvioidaan aiheutuvan 34 miljoonan euron lisäkustannukset (noin 15 miljoonaa euroa enemmän kuin perusskenaariosta aiheutuvat kustannukset).

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Tämä vaihtoehto edistää perusoikeuksia ja erityisesti sananvapautta ja oikeudenmukaisia työoloja, lisää ilmoitusvaatimuksia ja ehkäisee perusoikeuksien loukkauksia unionin oikeuden täytäntöönpanon yhteydessä.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Komissio esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle täytäntöönpanokertomuksen kahden vuoden kuluttua direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisestä ja arviointikertomuksen (viimeistään) kuuden vuoden kuluttua direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisestä.