

III

(Ettevalmistavad aktid)

KONTROLLIKODA

ARVAMUS nr 4/2018

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 325 lõikele 4)

ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitse kohta

(2018/C 405/01)

EUROOPA LIIDU KONTROLLIKODA,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 325 lõiget 4,

võttes arvesse ettepanekut võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitse kohta (COM(2018) 218 final),

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. mai 2018. aasta taotlusi arvamuse esitamiseks eespool nimetatud ettepaneku kohta,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

ÜLDISED TÄHELEPANEKUD

1. Pärast mitut suurt tähelepanu pälvinud rikkumisest teatamise juhtumit ning mitmeid algatusi liikmesriikide ⁽¹⁾ ja rahvusvahelisel tasandil ⁽²⁾ tegi komisjon 23. aprillil 2018 ettepaneku võtta vastu direktiiv, mis käsitleb liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitset (edaspidi „ettepanek“). Direktiivile oli lisatud teatis rikkumisest teatajate kaitse tugevdamise kohta ELi tasandil ⁽³⁾.
2. Kontrollikoda märgib, et liikmesriigid kasutavad rikkumisest teatamise puhul erinevaid lähenemisviise ⁽⁴⁾. Lisaks võib täheldada, et liidu õigustikus käsitletakse rikkumisest teatamist hajusalt. Terviklik, hästi kavandatud ja kasutajasõbralik direktiiv võiks olla tõhus vahend selle tagamiseks, et inimesed hoiduksid liidu õiguse rikkumisest ja et rikkumised, kui need aset leiavad, ei jääks karistamata. Kuivõrd rikkumised võivad mõjutada ELi finantshuve, võib nende ärahoidmine õigeaegse ja tõhusa aruandluse abil aidata kaitsta ELi eelarvet, usaldusväärset finantsjuhtimist ja vastutust.
3. Kontrollikoda suhtub ettepanekusse väga pooldavalt, kuna meie hinnangul aitab rikkumistest teatamise süsteemide kasutuselevõtt või laiendamine kõikides liikmesriikides, nagu see ettepanekus on kavandatud, parandada ELi poliitika juhtimist alt üles kodanike ja töötajate kaudu, mis on täienduseks õigusnormide ülalt-alla jõustamisele, nagu näiteks

⁽¹⁾ Vt komisjoni analüüs liikmesriikide õigusraamistiku kohta: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

⁽²⁾ Vt muu hulgas: Euroopa Nõukogu, *Criminal Law Convention on Corruption*, Euroopa lepingute seeria nr 173, Strasbourg, 27/01/1999; Euroopa Nõukogu, *Protection of whistleblowers*, soovitus CM/Rec(2014)7 ja seletuskiri; ÜRO Peaassamblee 31. oktoobri 2003. aasta resolutsioon 58/04: ÜRO korrupsioonivastane konventsioon; G-20 korrupsioonivastane tegevuskava rikkumistest teatajate kaitse kohta: *Study on whistle blower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation* (2011).

⁽³⁾ COM(2018) 214 final.

⁽⁴⁾ Vt komisjoni analüüs liikmesriikide õigusraamistiku kohta: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

rikkumisega seotud hagid, mida komisjon algatab liikmesriikide suhtes Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 258⁽¹⁾ alusel. Selles mõttes võiks direktiiv suurendada kodanike teadlikkust oma õigustest ja sellest, et neil võib olla oluline osa ELi õiguse kohaldamisel. Kui konkreetne rikkumine toob välja süstemaatilise probleemi, võib sellest teavitamine aidata komisjonil koostada liikmesriigi vastu hagi.

4. Veelgi enam, kui rikkumine puudutab ELi finantshuve, võib sellest teatamine ELi eelarve jaoks tähendada kokkuhoidu tänu alusetult makstud summade tagasinõudmisele. Kui rikkumisest teatamine juhib tähelepanu puudustele või lünkadele ELi programmide finantsjuhtimises, võimaldab see pikemas perspektiivis teha liidu seadusandjal komisjoni ettepaneku alusel eeskirjade vajalikud muudatused.

5. Liidu välisaudiitorina ei osale kontrollikoda ettepanekus kavandatud teatamissüsteemis. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 287 sätestatud volituste täitmisel ei algata kontrollikoda automaatselt kolmandatelt isikutelt saadud teabe alusel auditeid või uurimisi. Oma audititöö kavandamisel kaalume aga põhjalikult väliskanalite edastatud asjakohast teavet. Kui mõnda meie audiitoritest teavitatakse õigusnormide rikkumisest, võidakse avalikustamata teavet kasutada audititöös⁽²⁾. Rikkumistest teatamise alusel koostatavad aruanded võidakse lülitada ka kontrollikoja tööprioriteetide hulka⁽³⁾.

6. Kontrollikoda märgib, et ettepanekus ei käsitleta rikkumistest teatamist ELi töötajate poolt seoses ELi institutsioonide, asutuste ja organite tegevusega, mida praegu hõlmavad personalieeskirjad⁽⁴⁾.

KOMISJONI ETTEVALMISTUSTÖÖ

7. Kontrollikoda nendib, et 2017. aastal tegi komisjon märkimisväärses mahus ettevalmistustööd. Ta korraldas 12-nädalase avaliku konsultatsiooni (mille tulemuseks oli 5 707 vastust), kolm veebipõhist konsultatsiooni, mis olid suunatud sidusrühmadele, kaks õpituba riiklike ekspertidega ning ühe õpitoa akadeemiliste ja tugiekspertidega. Samuti tellis komisjon välisuuringu ja koostas mõjuhindangu,⁽⁵⁾ mille õiguskontrollikomitee pärast esialgset negatiivset otsust heaks kiitis⁽⁶⁾.

8. Oma mõjuhindangus hindab komisjon ELi pettuse- ja korruptsiooniohu rahaliseks suuruseks 179–256 miljardit eurot aastas⁽⁷⁾. Komisjon leiab, et ettepanek annab 40 %-le ELi töödust õiguse saada rikkumisest teatamise korral kaitset ja parandab ELi tööjõu kaitsetaset peaaegu 20 %. Ettepaneku rakendamise avaliku ja erasektori kogukulud on komisjoni hinnangul 747,8 miljonit eurot ühekordsete kuludena ja 1 336,6 miljonit eurot iga-aastaste tegevuskuludena.

KONKREETSED MÄRKUSED

Selles osas käsitletakse üksnes neid ettepaneku artikleid, mille kohta on kontrollikojal konkreetseid tähelepanekuid.

Artikkel 1. Kohaldamisala

9. Ettepaneku kohaselt kaitstakse isikuid, kes teatavad rikkumistest järgmises neljas põhikategoorias:

— teatud valdkondades⁽⁸⁾ toimuvad rikkumised, mis kuuluvad liidu õigusaktide kohaldamisalasse. Asjaomased õigusaktid on loetletud lisas, mille teises osas on toodud õigusaktid, mis juba sisaldavad konkreetseid sätteid rikkumisest teatamise kohta. Põhjendused 19 ja 82 võimaldavad kaaluda lisa muutmist (st laiendamist) iga kord, kui rikkumisest teataja kaitse seoses liidu mõne uue õigusaktiga päevakorda tõuseb;

⁽¹⁾ Selle teema kohta vt 3. septembril 2018 avaldatud kontrollikoja ülevaatearuanne: „ELi õigusaktide rakendamine: Euroopa Komisjoni järelevalvekohustused vastavalt Euroopa Liidu lepingu artikli 17 lõikele 1“.

⁽²⁾ Rahvusvaheline auditeerimisstandard (ISA) 250 (üle vaadatud), seaduste ja määruste arvestamine finantsaruannete auditeerimisel (A17). „Audiitor võib saada teavet õigus- ja haldusnormide rikkumise kohta muul viisil kui punktides 13–17 kirjeldatud toimingute läbiviimisel (nt kui teave jõuab audiitorini tänu rikkumisest teatajale).“

⁽³⁾ Jooksva aasta kohta vt 2018. aasta töökava.

⁽⁴⁾ Määruse nr 31 (EMÜ), 11 (Euratom), milles sätestatakse Euroopa Majandusühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse ametnike personalieeskirjad ja muude teenistujate teenistustingimused, viimati muudetud versioon (EÜT 45, 14.6.1962, lk 1385), artikli 22 punkt c; vt ka Euroopa Ombudsmanni uurimine eeskirjade kohta, mis lõpetati 27.2.2015 (kohtuasi OI/1/2014/PMC).

⁽⁵⁾ SWD(2018) 116.

⁽⁶⁾ SEC(2018) 198.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 116, lk 46.

⁽⁸⁾ Riigihanked; finantsteenused, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine; tooteohutus; transpordiohutus; keskkonnakaitse; tuumaohutus; toiduainete ja sööda ohutus, loomatervis ja loomade heaolu; rahvatervis; tarbijakaitse; eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse ning võrgu- ja infosüsteemide turvalisus.

- konkurentsieeskirjade eiramine;
- rikkumised, mis kahjustavad liidu finantshuve, nagu need on määratletud ELi toimimise lepingu artiklis 325 (pettusevastase võitluse kohta) ning nagu neid on täpsustatud eelkõige finantshuvide kaitse direktiivis ⁽¹⁾ ja OLAFi määruses ⁽²⁾.
- siseturgu puudutavad rikkumised, mis on seotud tegevusega, millega rikutakse äriühingu tulumaksu käsitlevaid norme, ja kokkulepetega, mille eesmärk on saada maksusoodustusi, millega minnakse äriühingu tulumaksu suhtes kohaldatavate õigusaktide eesmärgiga vastuollu.

10. Arvestades, et paljud ELi õigusaktid juba sisaldavad rikkumistest teatamise menetluste elemente, sätestatakse ettepanekus, et valdkondlikud normid (näiteks turu kuritarvitamise direktiivi sätted) ⁽³⁾ on ülimuslikud. Ettepanekut kohaldataks aga kõigis küsimustes, mida ei ole valdkondliku õigusaktiga reguleeritud.

Kontrollikoja analüüs

11. Kontrollikoda toetab komisjoni eesmärki tagada, et direktiiv hõlmaks paljusid liidu tegevusvaldkondi. See vastab Euroopa Nõukogu soovitusel kehtestada terviklik ja sidus normatiivne raamistik ⁽⁴⁾.

12. Tunnistades täielikult vajadust järgida jaotust liidu ja selle liikmesriikide vahel ning direktiivi olemuslikku piiratud õigusliku vahendina, väljendab kontrollikoda aga muret kohaldamisala keerukuse ja selle võimaliku mõju pärast rikkumisest teatajate tõhusale kaitsele. Ettepanekule lisatud teatises ergutab komisjon liikmesriike kaaluma direktiivi kohaldamisala laiendamist teistesse valdkondadesse ning tagama riigi tasandil tervikliku ja ühtse raamistiku ⁽⁵⁾. Kui liikmesriigi õiguses sellist vabatahtlikku kohaldamisala laiendamist ei tehta, võivad lõppkasutajad seista silmitsi ülesandega teha keerulisi hindamisi, mis nõuavad ekspertteadmisi, mida neil alati ei pruugi olla. Võimalik rikkumisest teataja peaks sel juhul aru saama, kas rikkumine, millest ta teatada kavatseb, puudutab mõnd lisas (mida võib olla vahepeal muudetud ja konsolideeritud) loetletud õigusakti, mis annab talle õiguse saada direktiivist ja liikmesriigi ülevõtivatest õigusaktidest tulenevat kaitset. Selline keerukus võib vähendada võimalike rikkumisest teatajate õiguskindlust ja seega panna neid õiguse rikkumisest teatamisest loobuma.

13. Kontrollikoja hinnangul vähendavad kohaldamisala keerukust osaliselt ettepaneku eri sätted võimalike rikkumisest teatajate abistamiseks selge ja lihtsalt kättesaadava teabe, nõu ja toetusega ⁽⁶⁾. Samuti vähendab keerukust asjaolu, et kaitse saamiseks piisab, kui rikkumisest teataval isikul oli põhjendatud alus uskuda, et esitatud teave kuulub direktiivi kohaldamisalasse ⁽⁷⁾.

14. Kontrollikoda toetab komisjoni eesmärki hõlmata kõiki rikkumisi, mis kahjustavad liidu finantshuve, nagu need on määratletud ELi toimimise lepingu artiklis 325 ja mis on ettepaneku kohaselt „põhiline valdkond, milles tuleb liidu õiguse täitmise tagamist tugevdada“ ⁽⁸⁾. Finantshuvide kaitse direktiivi kohaselt on „liidu finantshuvid“ „kõik tulud, kulud ja varad, mis on hõlmatud i) liidu eelarvega; ii) aluslepingute kohaselt asutatud liidu institutsioonide, organite ja asutuste eelarvetega või otseselt või kaudselt nende hallatavate ja kontrollitavate eelarvetega, või mis on neist saadud või tuleb neisse maksta“ ⁽⁹⁾. Selle alla kuuluvad näiteks kõik ELi fondid, käibemaks ja tollimaks, mitte aga rahastamisvahendid, mida ei ole loodud liidu õiguse alusel ning mis ei hõlma ELi tulusid ega kulusid, nagu Euroopa stabiilsusmehhanism.

Artikkel 2. Isikuline kohaldamisala

15. Ettepanek hõlmab rikkumisest teatavaid isikuid, kes töötavad era- või avalikus sektoris ja kes on saanud teavet rikkumise kohta tööalases kontekstis, sealhulgas vabatahtlikke, tasustamata praktikante ja isikuid, kelle värbamisprotsess on veel pooleli.

⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil (ELT L 198, 28.7.2017, lk 29).

⁽²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. septembri 2013. aasta määrus (EL, Euratom) nr 883/2013, mis käsitleb Euroopa Pettusevastase Ameti (OLAF) juurdlusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1073/1999 ja nõukogu määrus (Euratom) nr 1074/1999 (ELT L 248, 18.9.2013, lk 1).

⁽³⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiv 2014/57/EL turukuritarvituse korral kohaldatavate kriminaalkaristuste kohta (ELT L 173, 12.6.2014, lk 179).

⁽⁴⁾ CM/Rec(2014)7, punkt 7.

⁽⁵⁾ COM(2018) 214 final, lk 12.

⁽⁶⁾ Artikli 5 lõike 1 punkt e seoses era- ja avaliku sektori juriidiliste isikutega, artikkel 10 seoses pädevate asutustega ning artikli 15 lõiked 2 ja 3 seoses liikmesriikidega.

⁽⁷⁾ Artikli 13 lõige 1.

⁽⁸⁾ Põhjendus 16.

⁽⁹⁾ Direktiivi (EL) 2017/1371 artikli 2 lõike 1 punkt a.

Kontrollikoja analüüs

16. Kontrollikoda tunnustab selle sätte ulatust, eriti asjaolu, et selles võetakse arvesse ELi finantshuve kahjustavaid rikkumisi keerukates projektides, mis on seotud erinevate osalejatega (töövõtjad, alltöövõtjad, konsultandid, vabatahtlikud jne), kes kõik on võimalikud rikkumisest teatajad.

Artikkel 4. Rikkumisest teatamiseks ja teadete suhtes järelmeetmete võtmiseks asutusesiseste kanalite ja meetmete loomise kohustus

17. Ettepaneku kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et era- ja avaliku sektori juriidilised isikud kehtestaksid rikkumisest teatamiseks ja teadete suhtes järelmeetmete võtmiseks asutusesiseseid kanaleid ja meetmeid. Selliste sisekanalite kasutamine peab olema töötajatele avatud ja võib olla avatud muudele rühmadele, näiteks osanikele, töövõtjatele või praktikantidele.

18. Ettepanek ei hõlma erasektori juriidilisi isikuid, kellel on vähem kui 50 töötajat või kelle käive või bilansi kogumaht on alla 10 miljoni euro, välja arvatud teatavates tundlikes valdkondades tegutsevad juriidilised isikud.

19. Avaliku sektori juriidilised isikud on määratletud kui riigiasutused, piirkondlikud omavalitsused, rohkem kui 10 000 elanikuga kohalikud omavalitsused ja muud avalik-õiguslikud üksused.

Kontrollikoja analüüs

20. Kontrollikoda mõistab komisjoni soovi vabastada teatavad era- ja avaliku sektori asutused kohustusest luua asutusesiseseid teatamiskanaleid, millega komisjoni mõjuhinnangu kohaselt kaasnevad finants- ja halduskulud. Samuti on selge, et selline erand ei takistaks rikkumisest teatajaid väliskanaleid kasutamast.

21. Kontrollikoda leiab siiski, et teatud omavalitsuste vabastamine asutusesiseste teatamiskanalite loomise kohustusest võib oluliselt nõrgendada rikkumisest teatajatele pakutavat kaitset, kuna ELi kohalike omavalitsuste keskmine suurus on 5 887 inimest, kusjuures liikmesriigiti on erinevused väga suured ⁽¹⁾. Kontrollikoda mõistab, et kavandatud künnis on juba kasutusel mitmes liikmesriigis (Belgia, Prantsusmaa, Hispaania) väiksemate omavalitsuste määramiseks. Siiski peaks komisjon kontrollikoja hinnangul esitama parlamendile ja nõukogule künnise kohta põhjenduse, selgitades, millisel määral peegeldab see töötajate ja käibe piirmäära, mille alusel erasektori üksused kohustusest vabastada.

Artikkel 5. Asutusesisese teatamise ja teadete suhtes järelmeetmete võtmise menetlused

22. Ettepanekus on esitatud asutusesisese teatamise korra üksikasjad, eelkõige konfidentsiaalsete kanalite loomine ja sellise isiku või üksuse määramine, kelle ülesanne on rikkumisest teatamise suhtes hoolsalt järelmeetmeid võtta ning rikkumisest teatavat isikut sellistest järelmeetmetest mõistliku ajavahemiku jooksul, mis ei ole pikem kui kolm kuud, teavitada.

Kontrollikoja analüüs

23. Asutusesisese teatamise üksikasjalikud kohustused sisaldavad nõuet esitada „selge ja lihtsalt kättesaadav teave“ menetluste ja teavitamise kohta, mis on teretulnud. Kontrollikoja hinnangul ei hõlma kohustused aga piisavalt töötajate teadlikkuse suurendamist ega koolitust. Soovime rõhutada, kui oluline on soodustada nii avalikus kui ka erasektoris positiivset ja usalduslikku õhkkonda, milles rikkumistest teatamine on korporatiivkultuuri heakskiidetud osa ⁽²⁾.

Artikkel 13. Rikkumisest teatavate isikute kaitse tingimused

24. Selles artiklis sätestatakse tingimused, mille alusel on rikkumisest teataval isikul õigus saada direktiivi kohast kaitset. Olenemata kasutatud kanalist (asutusesisene, asutuseväline või avalik) peab tal olema põhjendatud alus uskuda, et esitatud teave vastas teatamise ajal tõele ja et selline teave kuulub direktiivi kohaldamisalasse.

⁽¹⁾ OECD, *Subnational governments in OECD Countries: Key Data*, 2018 edition, lk 5–6.

⁽²⁾ Vt Ühendkuningriigi riigikontroll (UK National Audit Office), *Making a whistleblowing policy work*, riigikontrolõri aruanne, HC 1152, istung 2013–14, 18. märts 2014; Chartered Institute of Internal Auditors, *Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing*, jaanuar 2014.

25. Isikul, kes teatab rikkumisest *asutuseväliselt* (st väljaspool oma asutust/bürood riiklikule pädevale asutusele), on õigus saada rikkumisest teatava isiku kaitset, kui on täidetud üks järgmistest tingimustest:

- ta teatas rikkumisest kõigepealt asutusesiselt, kuid sellele teatele reageerimiseks ei võetud asjakohaseid meetmeid „mõistliku ajavahemiku jooksul“ (mis ei ületa kolme kuud);
- tal ei olnud võimalik rikkumisest asutusesiselt teatada või ei olnud võimalik mõistlikult eeldada, et ta oli asutusesisese teatamise võimalusest teadlik;
- ta kuulub kategooriasse, mille puhul ei ole asutusesisese teatamiskanali kasutamine kohustuslik (nt töövõtjad, tasustamata praktikandid);
- temalt ei saanud rikkumisteate sisu arvesse võttes mõistlikult eeldada asutusesiseste teatamiskanalite kasutamist;
- tal oli põhjendatud alus uskuda, et asutusesiseste teatamiskanalite kasutamine võib ohustada pädeva asutuse uurimismeetmete tõhusust;
- tal oli liidu õiguse alusel õigus teatada rikkumisest asutuseväliselt.

26. Isikul, kes avalikustab *üldsusele* teavet rikkumise kohta, on õigus saada rikkumisest teatava isiku kaitset, kui

- ta teatas rikkumisest kõigepealt asutusesiselt ja/või asutuseväliselt, nagu direktiivis ette nähtud, või
- temalt ei olnud mõistlikult võimalik eeldada asutusesiseste ja/või asutuseväliste teatamiskanalite kasutamist avalikku huvi ähvardava vahetu või ilmse ohu, juhtumi konkreetsete asjaolude või pöördumatu kahju ohu tõttu.

Kontrollikoja analüüs

27. Kontrollikoda leiab, et määravaks teguriks peaks olema avalik huvi rikkumisest teatamise käigus ilmnenud teabe vastu. Seega tuleks takistada liikmesriikidel jätta kaitset rakendamata juhtudel, kui rikkumisest teatamine toimub isiklike kavatsuste või motiivide alusel.

28. Kontrollikoja hinnangul on üldreegel kasutada kõigepealt asutusesiseseid kanaleid põhjendatud ja aitab edendada kultuuri, kus rikkumisest teatamise suhtutakse positiivselt. Juhime siiski tähelepanu sellele, et üldsõnalised erandid sellest reeglist vajaksid täiendavat (nii haldus- kui õigusosalast) täpsustamist, et mitte panna võimalikud rikkumisest teatajad ebakindlasse olukorda. Lisaks tuleb tagada, et kavandatud astmeline süsteem ei takistaks tähtaegade kuhjumise tõttu rikkumise ärahoidmist, mis kahjustaks direktiivi eesmärki.

29. Samuti tuleb märkida, et kuigi ELi institutsioonilise ülesehituse eripära arvesse võttes ei ole kaks olukorda otseselt võrreldavad, erineb praegune personalieeskirjades sätestatud kord, mille alusel ELi töötajad rikkumisest teatavad, komisjoni ettepanekus kavandatud eeskirjadest. Personalieeskirjade kohaselt võivad ELi töötajad ilma igasuguste eranditeta rikkumisest teataja kaitset kasutada, pöördudes *otse* Euroopa Pettustevastase Ameti poole, ilma kohustuseta eelnevalt asutusesiseseid kanaleid kasutada ⁽¹⁾.

30. Seoses eranditega, mis võimaldavad asutusesiseste teatamiskanalite mittekasutamist, oleks kontrollikoda eeldanud, et artikli 13 lõikes 2 nähakse ette selline võimalus rikkumisest teatajate jaoks, kellel on põhjendatud alus arvata, et asutusesisene teatamine ohustaks nende isiklikku turvalisust või õiguspäraseid huvisid.

31. Euroopa Kontrollikoda saab korrapäraselt teateid pettusekahtluse kohta kolmandatelt isikutelt (2017. aastal laekus 29 sellist teadet), sealhulgas juhtumite kohta, mis võivad jääda ettepaneku üldise ja isikulise kohaldamisala piiresse. Pärast uurimist edastab kontrollikoda kõik käsitlemist vajavad juhtumid OLAFile ⁽²⁾. Kontrollikojal on hea meel, et ettepanek ⁽³⁾ tagab sellistele rikkumisest teatajatele samasuguse kaitse nagu siis, kui nad teataksid rikkumisest oma liikmesriigi pädevatele asutustele.

32. Samuti usume, et rikkumisest anonüümselt teatanud isikut ei tohiks rikkumisest teataja kaitsest ilma jätta, kui tema isikuandmed hiljem teatavaks saavad. See oleks kooskõlas liidu põhimõttega soodustada rikkumiste anonüümset

⁽¹⁾ Personalieeskirjade artikli 22a lõige 1, viimati muudetud versioon.

⁽²⁾ Euroopa Kontrollikoja otsus 43-2017, mis käsitleb koostööd Euroopa Kontrollikoja ja Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) vahel seoses pettusekahtluse juhtumitega, mille kontrollikoda on tuvastanud audititöö käigus või mille on talle edastanud kolmandad isikud omal algatusel.

⁽³⁾ Artikli 13 lõige 3.

edastamist OLAFi muu hulgas ka liikmesriigist, ⁽¹⁾ ning komisjoni poliitikaga konkurentsioiguse valdkonnas ⁽²⁾. Käesoleva arvamuse koostamise käigus sai kontrollikoda komisjonilt kinnituse, et kaitset laiendatakse tõepoolest anonüümsetele rikkumisest teatajatele, kelle isikuandmed hiljem teatavaks saavad.

Artikkel 15. Meetmed rikkumisest teatavate isikute kaitsmiseks survemeetmete eest

33. Ettepanekuga kohustatakse liikmesriike võtma vajalikke meetmeid rikkumisest teatavate isikute kaitsmiseks survemeetmete eest. Selles esitatakse mittetäielik loetelu seitsmest meetmest

- avaliku teabe nõuded;
- pädevate asutuste osutatav abi;
- rikkumisest teatamist ei käsitata lepingu või muude normidega (nt konfidentsiaalsusklausliga) teabe avaldamisele kehtestatud piirangute rikkumisena;
- töendamiskoormise ülekandmine kohtumenetluses, mis on seotud rikkumisest teatajale tekitatud kahjuga (nt peab *tööandja* töendama, et töölt vabastamine ei toimunud rikkumisest teatamise tõttu, vaid põhines täielikult muudel, nõuetekohaselt põhjendatud alustel);
- õigus kaitsemeetmetele, sealhulgas ajutistele õiguskaitsvahenditele;
- vabastus ärisaladuste direktiivi ⁽³⁾ meetmetest, menetlustest ja õiguskaitsvahenditest ning võimalus toetuda hagi rahuldamata jätmise taotlemisel sellele, et teatati rikkumisest;
- õigusabi ning rahaline ja õigusala toetus.

Kontrollikoja analüüs

34. Kokkuvõttes on kontrollikoda komisjoniga samal seisukohal ja toetab direktiivi ettepanekut. Eriti tervitav on ulatuslik loetelu survemeetmete vastu võetavate abinõude näidetest, mis samas ei takista tööandjatel teha nõuetekohaselt põhjendatud tööhõivealaseid otsuseid, seda ka rikkumisest teatavate isikute suhtes. Kontrollikoda rõhutab, kui oluline on soodustada nii avalikus kui ka erasektoris positiivset õhkkonda, milles rikkumistest teatamine on korporatiivkultuuri heakskiidetud osa. Juhime tähelepanu ka sellele, et direktiivis ei käsitleta ajaliste piirangute küsimust, mis tähendab, et liikmesriigid ei saa kehtestada või säilitada selliseid piiranguid rikkumisest teatavate isikute kaitse suhtes.

Artikkel 21. Aruandlus, hindamine ja läbivaatamine

35. Liikmesriigid peavad komisjonile edastama kogu asjakohase teabe seoses direktiivi rakendamise ja kohaldamisega. Seejärel nähakse ette kaheetapiline lähenemisviis. 15. maiks 2023 (st kaks aastat pärast ülevõtmisperioodi lõppu 15. mail 2021) peab komisjon esitama parlamendile ja nõukogule aruande direktiivi rakendamise ja kohaldamise kohta.

36. Samuti peavad liikmesriigid komisjonile igal aastal esitama teatavad statistilised andmed, „kui need on asjaomases liikmesriigis kesktasandil kättesaadavad“. Statistilised andmed puudutavad pädevate asutuste vastuvõetud teadete arvu, teadete tulemusel algatatud uurimiste ja menetluste arvu ja nende lõpptulemusi, ning hinnangulist majanduslikku kahju ja sissenõutud summasid. Oma seletuskirjas märgib komisjon, et andmed annavad omakorda teavet OLAFi praeguste aruannete jaoks ning neid võib täiendada Euroopa Prokuratuuri ja ELi Ombudsmani iga-aastaste aruannetega.

37. Võttes arvesse kõnealuseid statistilisi andmeid, peab komisjon 15. maiks 2027 esitama parlamendile ja nõukogule aruande, milles ta hindab direktiivi ülevõtvate riigisiseste õigusnormide mõju. Aruandes hinnatakse muu hulgas vajadust muudatuste järele, mille eesmärk on direktiivi kohaldamisala laiendada.

⁽¹⁾ Määruse (EL, Euratom) nr 883/2013 artikli 5 („Juurdluse algatamine“) lõige 1: „Peadirektor võib algatada juurdluse, kui on piisavaid kahtlusi, mis võivad põhineda ka kolmanda isiku esitatud teabel või *anonüümsel* teabel, selle kohta, et on esinenud kelmus/pettus, korruptsioon või muu liidu finantshuve kahjustav ebaseaduslik tegevus.“ (rõhuasetus lisatud).

⁽²⁾ Komisjoni teatis, mis käsitleb kaitset trahvide eest ja trahvide vähendamist kartellide puhul (ELT C 298, 8.12.2006, lk 17).

⁽³⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/943, milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset (ELT L 157, 15.6.2016, lk 1).

Kontrollikoja analüüs

38. Kontrollikoda leiab, et kavandatud aruandlusnõuete läbipaistvust ja ulatust on võimalik parandada. Meie hinnangul vähendab asjaolu, et statistiliste andmete saatmine on teatavate liikmesriikide jaoks (need, kellel puudub kesktasandil kättesaadav statistika) vabatahtlik ja et andmeid ei esitata poliitikavaldkondade kaupa, selle sätte tõhusust. Lisaks tuleks oodata kuus aastat pärast ülevõtmise tähtaega ja kaheksa aastat alates direktiivi jõustumisest, et statistilistes andmetes sisalduvat teavet avalikult kasutada. Selline ajavahemik tundub olevat ebaproportsionaalselt pikk ja vastuolus artikli 21 lõikes 2 sätestatud liikmesriikide kohustusega esitada „kogu asjakohane teave“ seoses direktiivi rakendamise ja kohaldamisega.

39. Kontrollikoda märgib, et liikmesriikide aruannete esitamine vabatahtlikkuse alusel ei ole esmakordne – sama on sätestatud ka finantshuvide kaitse direktiivis ⁽¹⁾. Me ei leia siiski, et taoline järjepidevus iseenesest põhjendaks nii nõrkade aruandlussätete kinnistamist. Tunnistades laiema kohustuse mõju kuludele suurenemisele, juhib kontrollikoda parlamendi ja nõukogu tähelepanu asjaolule, et kõnealuse statistika kättesaadavus võib olla hilisemas etapis otsustava tähtsusega, et mõõta tunduvalt suuremate finants- ja haldusinvesteeringute tulemuslikkust, mida liikmesriigid ning avaliku ja erasektori üksused peaksid direktiivi rakendamisel tegema. Oma ettevalmistustöös sai komisjon tugineda eri jurisdiktsioonides saadud kogemustele üle kogu maailma; see sai osaliselt võimalikuks tänu asjaolule, et nende jurisdiktsioonide andmed rikkumistest teatamise korra rakendamise kohta olid kättesaadavad. Vajaduse korral võiks komisjon uurida võimalusi ELi rahaliste vahendite eraldamiseks, et abistada liikmesriike andmete kogumisel.

40. Kontrollikoda usub, et statistika rikkumistest teatamise kohta liikmesriikides peab olema võimalikult kvaliteetne, ning eelkõige peaks see olema kättesaadav riikide, õigusaktide ja teemavaldkondade kaupa, sisaldades nii tsiviil- kui ka kriminaalasjade lõpptulemusi. Jagame Ühendkuningriigi riigikontrolli seisukohta, et põhjaliku statistika avaldamine rikkumisest teatamise juurdluste, sealhulgas nende tulemuste kohta, võimaldab suurendada töötajate usaldust rikkumisest teatamise mehhanismide vastu, sest see näitab neile, et edastatud teateid võetakse tõsiselt ⁽²⁾.

V auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Lazaros S. LAZAROU, võttis käesoleva arvamuse vastu 26. septembri 2018. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner LEHNE

⁽¹⁾ Direktiivi (EL) 2017/1371 artikli 18 lõige 2.

⁽²⁾ Ühendkuningriigi riigikontroll, *Making a whistleblowing policy work*, riigikontrolöri aruanne, HC 1152, istung 2013-14, 18. märts 2014, punkt 4.18.