



EUROOPA
KOMISJON

Strasbourg, 15.9.2026
SWD(2026) 983 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,

milles käsitletakse sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise digiüleminekut ja millega kehtestatakse Euroopa sotsiaalkindlustuspassi (ESSPASS) raamistik ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 883/2004, (EÜ) nr 987/2009 ja (EL) 2018/1724

{COM(2026) 980 final} - {SEC(2026) 980 final} - {SWD(2026) 981 final} -
{SWD(2026) 982 final}

A. Vajadus ELi meetmete järele

Mis on lahendamist vajav probleem?

Algatuses käsitletakse olemasolevaid takistusi, mis ei võimalda üksikisikutel tõendada kiiresti oma sotsiaalkindlustusõigusi ja kindlustusstaatust ning sotsiaalkindlustusasutustel, tööinspektsioonidel ja tervishoiuteenuse osutajatel seda teavet kogu Euroopas tõhusalt ja turvaliselt kontrollida. Samuti aitab see lahendada probleeme, millega ettevõtjad puutuvad kokku nõuete sujuval täitmisel, kui nad lähetavad töötajaid ajutiselt välismaale tööle.

Probleem tuleneb sellest, et tuginetakse [porditavate dokumentide](#) ja [Euroopa ravikindlustuskaardi](#) taotlemise, väljastamise ja kontrollimise menetlustele, mis on endiselt suuresti paberipõhised, dokumentide vormingu ja kontrollimeetodite piiratud piiriülesele koostalitlusvõimele ja standardimisele ning protsessidele, mis ei vasta piisavalt üksikisikute ja ettevõtjate vajadustele. See põhjustab ebatõhusust, tarbetut menetluslikku keerukust, suuremaid kulusid, ajakadu, vigu ja pettusi ning võib tekitada teistes liikmesriikides probleeme juurdepääsul sotsiaalkindlustushüvitistele ja tervishoiuteenustele.

Mida selle algatusega loodetakse saavutada?

Algatuse eesmärk on hõlbustada sotsiaalkindlustusõiguste piiriülest kasutamist ning parandada ELi sotsiaalkindlustuse koordineerimist käsitlevate eeskirjade kohaldamist ja täitmise tagamist. Eeldatakse, et ELi tasandi meetmetega muudetakse õigused läbipaistvamaks ja kättesaadavamaks, vähendades petturlikke ja ekspluateerivaid tavasid. Samuti on need mõeldud selleks, et aidata ettevõtteid, hõlbustades nende piiriülest tegevust, ning toetada riiklikke ametiasutusi, lihtsustades protsesse ja tugevdades koostööd. Algatus on kooskõlas ELi laiemate eesmärkidega, mille eesmärk on lihtsustada haldusmenetlusi, hõlbustada digitaliseerimisega juurdepääsu teenustele ning parandada üksikisikute teadlikkust ja kontrolli andmete üle. See aitab kiirendada avalike teenuste digitaliseerimist, mis on Euroopa digikümnendi üks peamisi eesmärke, aidates lõppkokkuvõttes kaasa ELi majanduse paremale konkurentsivõimele.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?

ELi tasandi meetmed annavad märkimisväärset lisaväärtust, võimaldades sotsiaalkindlustusõiguste ja kindlustusstaatuse sujuvat piiriülest kontrollimist. Sellega parandatakse ELi piires ümberasuvate töötajate tingimusi ja toetatakse inimeste vaba liikumist õppimise, reisimise, elamise või ettevõtluse eesmärgil. Võttes arvesse tuvastatud probleemide piiriülest olemust, saab neid tulemuslikult lahendada üksnes ELi tasandi sekkumisega, mitte üksikute liikmesriikide jõupingutustega. ELi tasandi meetmega tagatakse kooskõla muude ELi digialgatustega, nagu ühtse digivärava määrus ja Euroopa digiidentiteedi raamistik, tagades vajaliku tõhususe ja koostoime ning aidates luua sidusat ELi digimaastikku. ELi tasandi meetmetega välditakse killustatust, mis võib tekkida, kui liikmesriigid töötavad välja eraldi süsteemid, mille tagajärjeks on mitteoptimaalsed tulemused ja potentsiaalselt suuremad parandusmeetmete kulud.

B. Poliitikavariandid

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

Euroopa sotsiaalkindlustuspassi (ESSPASS) algatuse eesmärk on hõlmata kõiki porditavaid dokumente ja Euroopa ravikindlustuskaarti, kusjuures rakendatakse etapiviisilist lähenemisviisi, alustades porditavast dokumendist A1, millega tõendatakse piiriülestes olukordades kohaldatavaid sotsiaalkindlustusalaseid õigusakte, ja Euroopa ravikindlustuskaardist, mille tehnilist teostatavust ja asjakohasust on tõendatud katsetegevuse käigus.

Hinnati kolme poliitikavarianti, tuginedes nende katseprojektide tulemustele ja sidusrühmade seisukohtadele.

1. poliitikavariandiga luuakse lahendus, millega tõhustatakse porditavate dokumentide ja Euroopa ravikindlustuskaardi olemasolevat vormingut ning võimaldatakse nende piiriülest kontrollimist. See hõlmab dokumentide väljastamist turvaelementidega standardvormis, mida saab välja trükkida või elektrooniliselt salvestada.

2. poliitikavariandiga võetakse kasutusele lahendus porditavate dokumentide ja Euroopa ravikindlustuskaardi väljastamiseks ja viivitamatuks kontrollimiseks, tuginedes Euroopa digiidentiteedi raamistikule. Üksikisikud ja ettevõtjad saavad säilitada neid dokumente standardsete elektrooniliste tõenditena turvaliselt oma Euroopa digiidentiteedikukrutes. Kui nad ei saa kasutada või eelistavad mitte kasutada Euroopa digiidentiteedikukrut, on endiselt kättesaadavad täiustamata füüsilised dokumendid.

3. poliitikavariandiga luuakse 2. poliitikavariandi põhielemente hõlmav lahendus. Üksikisikud, kes ei saa kasutada või eelistavad mitte kasutada Euroopa digiidentiteedikukruid, saavad siiski taotleda selliste täiustatud kontrollitavate dokumentide väljastamist, mida on võimalik välja trükkida (nagu 1. poliitikavariandi puhul).

Eelistatud valik on **3. poliitikavariant**, sest see on eesmärkide saavutamiseks kõige mõjusam, kulude ja tulude seisukohast kõige tõhusam ning tagab suurima sidususe muude ELi poliitikavaldkondadega. See on täielikult kooskõlas e-halduse aluspõhimõtetega: i) vaikimisi digitaalsus, ii) ühekordsuse põhimõte, iii) sisseprojekteeritud koostalitlusvõime, iv) kasutajakesksus, v) kaasatus ja ligipääsetavus, vi) usaldusväärsus ja turvalisus, vii) vaikimisi piiriülesus.

Võttes arvesse probleemi piiriülest olemust, vajadust vältida õiguslikku killustatust ja tagada kiire rakendamine, nagu on nõudnud peamised sidusrühmad, peetakse määrust algatuse eesmärkide saavutamiseks sobivaks, proportsionaalseks ja tõhusaks vahendiks, mis on kooskõlas kindlaksmääratud õigusliku alusega. Selline määrus hõlmab digitaliseerimisalgatusi, millega rakendatakse sotsiaalkindlustuse koordineerimise eeskirju, ja tugineb komiteele, kes abistab komisjoni rakendamisevõimet kasutamisel.

Kes millist varianti toetab?

3. poliitikavarianti eelistavad kõige enam eri sidusrühmad, sealhulgas riiklikud ametiasutused, ettevõtjad, ametiühingud ja üksikisikud. Laialdaselt ollakse üksmeelel seoses vajadusega

tugineda Euroopa digiidentiteedi raamistikule ja digiidentiteedikukrutele, pakkudes samal ajal neile, kes otsustavad Euroopa digiidentiteedikukruid mitte kasutada, alternatiive täiustatud dokumentide kujul, mida saab kontrollida ja mille kehtivuse saab tühistada isegi trükitud kujul.

Liikmesriigid tunnistavad ELi meetmete vajalikkust ja nõustuvad, et siduv algatus on tuvastatud probleemide lahendamiseks sobiv. Euroopa Parlament nõudis 2021. aasta resolutsioonis ka seadusandliku ettepaneku esitamist Euroopa sotsiaalkindlustuspassi kiireks ja ulatuslikuks kasutuselevõtuks.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi eelised?

Eelistatud poliitikavariandiga vähendatakse tuginemist paberipõhiste protsessidele, kasutades porditavate dokumentide ja Euroopa ravikindlustuskaardi piiriüleseks väljastamiseks ja kontrollimiseks standarditud ja lihtsustatud menetlusi. See hõlbustab dokumentide laialdast tunnustamist ELis, pakkudes valikuvõimalusi andmete säilitamisel ja esitamisel.

Hinnatakse, et rakendamine toob märkimisväärset kasu üksikisikutele, riiklikele ametiasutustele, tööinspeksioonidele, tervishoiuteenuste osutajatele ja ettevõtjatele. Nende eeliste hulka kuulub lühem kontrollimise aeg: mõni sekund Euroopa digiidentiteedikukru dokumentide puhul ja umbes üks minut muude kui digiidentiteedikukru dokumentide puhul, võrreldes praeguse 5–16 minutiga porditava dokumendi A1 puhul ja 2–5 minutiga Euroopa ravikindlustuskaardi puhul. Porditava dokumendi A1 puhul tähendab see kontrollijate (nt tööinspeksioonide) kulude kokkuhoidu 24–72 miljoni euro ja ettevõtjate kulude kokkuhoidu 21–64 miljoni euro ulatuses 12 aasta jooksul. Euroopa ravikindlustuskaardi puhul säästavad tervishoiuteenuse osutajad hinnanguliselt 23–69 miljonit eurot.

Kvalifitseeritud allkirjaga digitaalselt allkirjastatud dokumentide ja nende viivitamatu kontrollimisega suurendatakse märkimisväärselt turvalisust, muutes võltsimise praeguse olukorraga võrreldes peaaegu võimatuks. Pettuste vähendamisest tulenev võimalik kulude kokkuhoid on 12 aasta jooksul hinnanguliselt kuni 157 miljonit eurot porditava dokumendi A1 puhul ja 120 miljonit eurot Euroopa ravikindlustuskaardi puhul. Eelistatud poliitikavariandiga vähendatakse samuti eeldatavasti plasti kasutamist kuni 1 482 tonni võrra. Sellega peaks kaasnema samal ajavahemikul kulude kokkuhoid kuni 161 miljonit euro ulatuses.

Sotsiaalsed eelised hõlmavad töötingimuste suuremat läbipaistvust ja õiglust, kuna tagatakse, et töötajad saavad oma porditava dokumendi A1 otse, mis võimaldab neil selgemalt aru saada oma õigustest ja vähendab pettusi. Selle variandiga parandatakse sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist, lihtsustades juurdepääsu hüvitistele ja tervishoiule, ning edendatakse usaldust, õiglust ja andmekaitset, andes kasutajatele kontrolli, minimeerides andmete avaldamist ja tagades isikuandmete töötlemise kooskõlas isikuandmete kaitse üldmäärusega. Eelistatud variandiga toetatakse konkurentsivõimet, lihtsustades menetlusi piiriüleselt tegutsevate ettevõtjate jaoks, ning digiülemineku ja innovatsiooni edenemist, edendades kaasatust ja ligipääsetavust ilma digilõhet suurendamata.

Kasutades Euroopa digiidentiteedikukruid laialdaselt levinud dokumentide, näiteks Euroopa ravikindlustuskaardi salvestamiseks ja jagamiseks, kiirendatakse oluliselt nende digiidentiteedikukrute kasutuselevõttu, edendades laiemat digimajanduse ökosüsteemi ja pannes aluse töötajate liikuvusega seotud täiendavate dokumentide tulevasele integreerimisele valdkondlike õigusaktide kaudu.

Millised on eelistatud poliitikavariandi kulud?

Eelistatud variant hõlmab alginvesteeringuid ja iga-aastaseid hoolduskulusid, mida kannavad peamiselt riiklikud haldusasutused, sealhulgas ministeeriumid, sotsiaalkindlustusasutused, tööinspektorid ja tervishoiuteenuse osutajad. Eeldatakse, et üksikisikute ja ettevõtjate kulud on minimaalsed ja peamiselt seotud nutitelefonide kasutamisega seoses juba ette nähtud Euroopa digiidentiteedikukrutega.

Kokku on ELi ühekordsed kulud (kolme aasta jooksul) hinnanguliselt 186–218 miljonit eurot, kusjuures kumulatiivsed korduvkulud ulatuvad järgmise 12 aasta jooksul 278 miljoni euroni (23,2 miljonit eurot aastas). See kajastab taristu ja integreerimisega seotud vajalikke jõupingutusi ning neid tasakaalustab prognoositav pikaajaline tõhusus ja kulude kokkuhoid.

Milline on mõju ettevõtjatele ja VKEdele?

Algatus avaldab positiivset mõju ettevõtjatele ühtsel turul, eelkõige neile, kes lähetavad töötajaid ajutiselt välismaale või võtavad tööle kahes või enamas liikmesriigis tegutsevaid töötajaid. Hõlbustades kontrollimist, kehtestades porditavate dokumentide väljastamise tähtajad ja ühtlustades kõigis liikmesriikides teabele esitatavaid nõudeid, lihtsustab see nõuete täitmise protsesse ja suurendab tõhusust. Tänu sellele lühenevad ooteajad ja väheneb teabe korduv esitamine. VKEd, kes moodustavad 99 % ELi ettevõtjatest, seisavad oma piiratud haldussuutlikkuse tõttu regulatiivsete nõuete täitmisel tavaliselt silmitsi suuremate probleemidega. Seetõttu eeldatakse, et nad saavad rohkem kasu kui suuremad ettevõtjad, eriti sellistes sektorites nagu ehitus ja teenused, kus lähetamine ja tegevus kahes või enamas liikmesriigis on tavalisem.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Digilahenduse rakendamise ja hooldamisega kaasnevad liikmesriikide eelarvetes kulud. Avaliku sektori asutused ja tervishoiuteenuse osutajad saavad pikemas perspektiivis siiski kasu kulude kokkuhoiust, suuremast tõhususest, usaldusest ja läbipaistvusest. Algatus tugineb liikmesriikide käimasolevatele jõupingutustele muude asjakohaste algatuste, eelkõige ühtse digivärava määrase ja Euroopa digiidentiteedi raamistiku rakendamiseks, mistõttu see on kulutõhus.

D. Järeelmeetmed

Millal poliitika läbi vaadatakse?

Kooskõlas parema õigusloome suunistega hindab komisjon algatust hiljemalt seitse aastat pärast selle jõustumist koostöös liikmesriikidega ja pärast asjaomaste sidusrühmadega konsulteerimist.