



**EUROOPA LIIDU
NÕUKOGU**

**Brüssel, 15. juuli 2011 (18.07)
(OR. en)**

12957/11

**GENVAL 81
JAI 522
ECOFIN 523
DATAPROTECT 75
ENFOPOL 245**

SAATEMÄRKUSED

Saatja: Euroopa Komisjoni peasekretär,
allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor

Kättesaamise kuupäev: 14. juuli 2011

Saaja: Uwe CORSEPIUS, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär

Komisjoni dok nr: KOM(2011) 429 lõplik

Teema: KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE,
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING
REGIOONIDE KOMITEELE
Euroopa terrorismi rahastamise jälgimissüsteem: võimalikud valikud

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele komisjoni dokument KOM(2011) 429 lõplik.

Lisatud: KOM(2011) 429 lõplik



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 13.7.2011
KOM(2011) 429 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Euroopa terrorismi rahastamise jälgimissüsteem: võimalikud valikud

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Euroopa terrorismi rahastamise jälgimissüsteem: võimalikud valikud

1. SISSEJUHATUS

Kui nõukogu nõustus Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahelise lepingu sõlmimisega, mis käsitleb finantstehinguid käsitlevate sõnumiandmete töötlemist ja edastamist Euroopa Liidust Ameerika Ühendriikidesse terroristide rahastamise jälgimise programmi raames (edaspidi „ELi-USA TFTP leping”),¹ kutsus ta ka komisjoni üles esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aasta jooksul pärast lepingu jõustumist (1. august 2010) „õiguslik ja tehniline raamistik andmetest väljavõtete tegemise kohta ELi territooriumil”². Euroopa Parlament on samuti järjekindlalt nõudnud, et pikemas perspektiivis leitaks püsiv, õiguslikult pädev Euroopa lahendus probleemile, mis on seotud taotletud andmetest väljavõtete tegemisega Euroopa pinnal³. Ka teatises „ELi sisejulgeoleku strateegia toimimine: viis sammu turvalisema Euroopa suunas” kinnitati juba, et komisjon töötab välja ELi poliitika finantstehinguid käsitlevate sõnumiandmete kohta, mida säilitatakse ELi territooriumil 2011. aastal⁴. Arvestades Ameerika Ühendriikide TFTP tõhusaid tulemusi, oodatakse Euroopa süsteemilt märkimisväärset panust terroristide juurdepääsu takistamisele rahastamisele ja materjalidele ja nende tehingute jälgimisele. ELi-USA TFTP lepingu artiklis 11 on samuti sätestatud, et lepingu kehtivusaja jooksul uurib Euroopa Komisjon võimalusi võrdväärse Euroopa Liidu süsteemi loomiseks, mis võimaldaks eesmärgipärasemat andmete edastamist. Käesolev teatis on komisjoni esimene vastus nimetatud artiklile ja nõukogu üleskutsele. Selles kirjeldatakse mitmesuguseid samme, mis komisjon on astunud liikumaks sellise „õigusliku ja tehnilise raamistiku” loomise suunas, ja selles kirjeldatakse eri võimalusi, mis on selle eesmärgi saavutamiseks kaalumisel. Teatises ei nimetata veel ühtki eelistatud võimalust – ometi osutatakse selles olulistele seikadele, mida tuleks kaalumisel olevate võimaluste puhul arvesse võtta. Võttes arvesse küsimuse poliitilist tähtsust ning õiguslikku ja tehnilist keerukust, soovib komisjon teavitada nõukogu ja Euroopa Parlamenti töö praegusest seisust ja käivitada arutelu. Komisjon on seisukohal, et enne konkreetsete ettepanekute tegemist mõju hindamise alusel on kasulik korraldada arutelu.

Seejuures tuleks rõhutada, et käesolev teatis ei piira ettepanekut, mille komisjon esitab. Mis tahes tulevases ettepanekus võetakse arvesse eespool nimetatud arutelu ja mõju hindamist, mis koostatakse uuringu põhjal, mille komisjon tellis 2010. aasta teisel poolel. Arvestades kõnealuse seadusandliku ettepaneku mõju põhiõigustele ja eriti andmekaitsele, pööratakse mõju hindamisel erilist tähelepanu kõigi komisjoni kavandatavate võimalike meetmete vajalikkusele ja proportsionaalsusele. Selleks järgib komisjon juhiseid, mis ta on esitanud oma teatises „Euroopa Liidu strateegia põhiõiguste harta rakendamiseks”⁵.

¹ ELT L 195, 27.7.2010, lk 5.

² Nõukogu otsus, 13. juuli 2010, ELT L 195, 27.7.2010, lk 3.

³ Vt näiteks resolutsioon P7_TA(2010)0143 ja soovitus A7-0224/2010 seletuskiri.

⁴ KOM(2010) 673 (lõplik), 22.11.2010. Vt eesmärk 2, meede 2, lk 8.

⁵ KOM(2010) 573 (lõplik), 19.10.2010.

Peale selle pakub mõju hindamine vajalikku tehnilist taustteavet ja hindab üksikasjalikult võimalikke valikuid. Neid küsimusi on juba arutatud paljude asjaomase valdkonna sidusrühmadega, sealhulgas liikmesriikide ametiasutuste, andmekaitseasutuste, Europoli ja määratud teenuseosutajaga. Nimetatud uuringu lõpptulemused saadakse alles käesoleva aasta lõpuks. Euroopa Komisjon on korraldanud mõju hindamise toetamiseks kolm ekspertide kohtumist samade sidusrühmade ning TFTP rakendamisega seotud Ameerika Ühendriikide ametiasutustega. Käesolevas teatises arutlusel olevad võimalused toetuvad uuringu esialgsetele tulemustele ja aruteludele nimetatud ekspertide kohtumistel.

2. ELI TERRORISMI RAHASTAMISE JÄLGIMISSÜSTEEMI LOOMISE EESMÄRGID

ELi terrorismi rahastamise jälgimissüsteemi (edaspidi „ELi TFTS”) loomise kaks peamist põhjust on:

- süsteem peab andma tõhusa panuse terrorismi ja selle rahastamise vastasesse võitlusesse Euroopa Liidus;
- süsteem peab aitama piirata kolmandatesse riikidesse saadetavate isikuandmete hulka. Süsteem peaks tagama selle ELi territooriumil käitamiseks vajalike andmete töötlemise vastavalt ELi andmekaitse põhimõtetele ja andmekaitset reguleerivatele õigusaktidele.

Ameerika Ühendriikides on terrorismi rahastamise jälgimissüsteem andnud märkimisväärset lisaväärtust võitluses terrorismi ja selle rahastamise vastu, millest ei ole kasu saanud üksnes Ameerika Ühendriikide, vaid ka Euroopa Liidu liikmesriikide ja kolmandate riikide ametiasutused. ELi-USA TFTP lepingu hiljutine läbivaatamine⁶ kinnitas, et pärast TFTP loomist Ameerika Ühendriikides on kolmandate riikide ametiasutustega jagatud rohkem kui 2500 aruannet, millest suur enamik (1700) edastati Euroopa Liiduga. Ameerika Ühendriikide programmi tulemuslikkust ja selle väärtust võitluses terrorismi ja selle rahastamisega kinnitavad ka 2008. aastal Euroopa Komisjoni poolt programmi läbi vaatama määratud kohtunik Bruguière'i kaks aruannet. Tänu TFTP-le ELi ametiasutustega jagatud teave sisaldas märkimisväärseid vihjeid mitme olulise terrorirünnaku (katse) kohta, nagu Madridi ja Londoni rünnak, 2006. aasta vandenõu atlandiüleste lendude ründamiseks vedelate lõhkeainetega ja 2007. aasta katsed rünnata Ameerika Ühendriikide huve Saksamaal. ELi läbivaatusrühm järeldas ka, et neile anti „veenvaid tõendeid TFTP lisaväärtusest võitluses terrorismi ja selle rahastamise vastu”. Arvestades loetletud kogemusi, on kindel alus uskuda, et ELi terrorismi rahastamise jälgimissüsteem (TFTS) pakuks samuti märkimisväärset lisaväärtust ELi ja liikmesriikide pingutustele võitluses terrorismi ja selle rahastamisega.

Ehkki USA TFTP tõhususes võitluses terrorismi ja selle rahastamise vastu ei ole kahtlust, on avaldatud suuri kahtlusi seoses selle mõjuga kodanike põhiõigustele. Need kahtlused keskenduvad asjaolule, et ELi-USA TFTP lepingu kohaselt antakse Ameerika Ühendriikide ametiasutustele suurtes kogustes isikuandmeid (andmete massedastus), millest valdav osa kuulub kodanikele, kellel ei ole midagi pistmist terrorismi ega selle rahastamisega. Andmeid esitatakse pigem massiliselt (asjaomaste andmekategoriate alusel) kui üksikult (vastuseks üht või mitut isikut käsitlevale teabenõudele) tingituna asjaolust, et asjaomasel andmeteenuseosutajal ei ole tehnilisi võimalusi esitada andmeid üksikult. Lisaks oleks nende üksikandmete edastamiseks vaja luua spetsiaalne otsingu ja analüüsifunktsioon, mida aga

⁶ SEK(2011) 438 (lõplik), 30.3.2011.

teenuseosutaja äriprotsessid ei nõua ning mille loomine tähendaks märkimisväärset kulu. Üksikandmete taotlemine tähendaks ka seda, et teenuseosutaja saaks teada, milliste isikute suhtes teostatakse uurimist seoses terrorismi rahastamisega. See võib mõjutada selliste uurimiste tulemuslikkust.

Andmete massedastuse kompenseerimiseks on võetud märkimisväärsed turvameetmed, et vältida andmete väärkasutamist, sealhulgas on kehtestatud tingimus, et andmeid võib uurida ja kasutada üksnes terrorismi ja selle rahastamise vastase võitluse eesmärgil. ELi-USA TFTP lepingu hiljutine läbivaatamine kinnitas, et nimetatud turvameetmeid rakendatakse tõepoolest vastavalt lepingu sätetele.

Sellegipoolest on väidetud, et nii suure hulga isikuandmete edastamine kolmandale riigile rikub põhjendamatult asjaomaste kodanike põhiõigusi, kui võtta arvesse selle rikkumise vajalikkust ja proportsionaalsust.. Sel põhjusel kutsus nõukogu komisjoni üles esitama ettepanekud „ELi territooriumil andmetest väljavõtete tegemise süsteemi“ loomiseks, mille üldine eesmärk on tagada, et selliste andmete töötlemine toimuks kooskõlas ELi andmekaitseeskirjade ja põhimõtetega ning ELi põhiõiguste hartaga. Seoses sellega tuleks märkida, et finantsteabe kogumine ja töötlemine riiklike ametiasutuste poolt mõjutab Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 16 ja põhiõiguste harta artiklis 8 sätestatud õigust isikuandmete kaitsele.

Kooskõlas põhiõiguste harta artikli 52 lõikega 1 võib nimetatud põhiõigusi piirata üksnes seadusega, mis on piisavalt täpne ja kvaliteetne, et tagada prognoositavus, ning arvestades nimetatud õiguste olemust. Põhiõigusi võib piirata ainult vajalikus ja proportsionaalses ulatuses ning see peab vastama tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele. Neid põhimõtteid tuleb seega arvestada mitte üksnes otsuse tegemisel, kas ELi TFTP tuleks luua või mitte, vaid ka süsteemi rakendamise võimalike valikute puhul. Seepärast mõjutavad need põhimõtted ka valikuid, mida tuleb teha sellistes küsimustes nagu süsteemi rakendusala, kohaldatavad säilitamistähtajad, üksikisikute õigus oma andmetega tutvuda, neid kustutada jne. Käesolevas teatises nende küsimustega üksikasjalikult ei tegelda, kuid mõju hindamises tuleb neid analüüsida täies mahus.

Loomulikult mõjutab ELi territooriumil andmeväljavõtete tegemise süsteemi võimalik loomine praegust ELi-USA TFTP lepingut, nagu tunnustatakse ka lepingu artikli 11 lõikes 3, kus on öeldud, et kuna Euroopa Liidu süsteemi loomine muudaks märkimisväärselt käesoleva lepingu konteksti, konsulteerivad lepinguosalisel omavahel, kui Euroopa Liit otsustab sellise süsteemi luua, et välja selgitada, kas lepingut tuleks vastavalt muuta. Kõigil kaalutavatel võimalustel oleks seepärast mõju praeguse ELi-USA TFTP lepingu rakendamisele tulevikus ja süsteemi loomisest tulenevale kohandamisele.

3. ELI TERRORISMI RAHASTAMISE JÄLGIMISSÜSTEEMI PEAMISED FUNKTSIOONID

Üks esimesi seisukohti, mida sidusrühmad eespool nimetatud arutelul ülekaalukalt toetasid, oli see, et juhul, kui terrorismi rahastamise jälgimissüsteem (ELi TFTP) luuakse, tuleks see luua turvalisuse pakkumiseks ELi kodanikele. Süsteemi ei tuleks luua üksnes asjaomase teabe pakkumiseks Ameerika Ühendriikide ametiasutustele, sest tulemusliku süsteemi loomine on ka liikmesriikide ametiasutuste huvides. See lähenemisviis tähendab ka seda, et kuigi USA TFTP võiks loomulikult anda eeskujuna sellise süsteemi üles ehitamiseks, ei pea Euroopa samalaadne süsteem sugugi kopeerima kõiki USA TFTP elemente. Samuti peaks ELi süsteem

olema üles ehitatud nii, et selles võetaks arvesse ELi õigus- ja haldusraamistiku iseärasusi, k.a kehtivate põhiõiguste austamist, nagu eespool märgitud.

Ometi peab mis tahes terrorismi rahastamise jälgimiseks mõeldud süsteem nägema vastavalt eespool loetletud peamistele eesmärkidele ette järgimiste põhifunktsioonide rakendamise:

- (õiguslikult kehtivate) teabenõuete koostamine ja edastamine määratud finantssõnumiteenuse osutaja(te)le massandmete edastamiseks volitatud vastuvõtja(te)le. Selleks on vaja määrata kindlaks taotletavate andmete kategooriad, kui sageli selliseid sõnumeid tuleks saata ja hoida teenuseosutajatega sidet neil teemadel;
- määratud teenuseosutaja(te)le saadetavate massandmete edastamise taotluste järelevalve seire ja lubamine. See tähendab kontrollimist, kas massandmete edastamise taotlus on koostatud kooskõlas kehtivate piirangutega;
- massandmete vastuvõtmine määratud teenuseosutaja(te)lt ja nende säilitamine, k.a piisava füüsilise ja elektroonilise andmeturbe süsteemi rakendamine;
- esitatud andmete hulgast otsingute tegemine kooskõlas kehtiva õigusraamistikuga; liikmesriikide, Ameerika Ühendriikide või kolmandate riikide ametiasutustelt päringu tegemiseks saadud taotluste, selgesti kindlaks määratud tingimuste ja kaitsemeetmete alusel või nende ametiasutus(t)e omal algatusel, kellele on andmete töötlemine usaldatud;
- esitatud andmete seas otsingute tegemise järelevalve ja nimetatud otsingute lubamine;
- teabeotsingute tulemuste analüüs, kombineerides need tulemused muu kättesaadava teabe või luureandmetega;
- otsingutulemuste (ilma täiendava analüüsita) või analüüsitulemuste levitamine volitatud vastuvõtjate hulgas;
- asjakohase andmekaitsekorra rakendamine, k.a kohaldatavad säilitusajad, registreerumiskohustused, andmetega tutvumise, nende parandamise, kustutamise jm taotluste käitlemine.

Kõnealused peamised funktsioonid tuleb sätestada asjakohastes õigusaktides ELi tasandil, riiklikul tasandil või mõlemal tasandil, sõltuvalt valitud võimalusest.

4. PEAMISED PÕHIMÕTTED VÕIMALIKE VALIKUTE KAALUMISEL

Võimalike valikute vahel valiku tegemine sõltub peale eespool loetletud funktsioonide veel suurel määral sellest, kuidas need võimaldavad lahendada allpool kirjeldatud olulisi küsimusi, mida mõju hindamise raames praegu kaalutakse.

4.1. Mõjus

Peamine tegur on eri valikute eeldatav mõjus terrorismi ja selle rahastamise vastu võitlemise peaeesmärgi saavutamisel. Sellest vaatepunktist tuleks eelistada neid valikuid, mis suurendavad teabejagamise ja analüüsi võimalusi rahvusvahelisel tasandil, sest selline andmete jagamine ja analüüs suurendab mõjusust ja pakub suuremat lisaväärtust. Süsteemi üldist mõjusust ja edastatavat andmemahtu mõjutab oluliselt eelkõige on nende

organisatsiooni(de) valik, kellele usaldatakse andmete analüüs ja analüüsi tulemuste jagamine asjaomastele ametiasutustele. Sellegipoolest peab liikmesriikidele jääma praeguste tavade kohaselt täielik kontroll selle üle, kas nende teavet või luureandmeid tohib jagada muude ametiasutustega.

4.2. Isikuandmete kaitse

Teabe rahvusvaheline jagamine ja analüüs võib toimuda üksnes tugevas ja arenenud andmekaitseraamistikus. Sellise raamistiku mõjus ei sõltu mitte ainult kohaldatavatest õiguslikest sätetest, mis võimaldavad andmesubjektidel kasutada oma õigusi, näiteks õigust õiguskaitsele, vaid ka kogenud personali, näiteks sõltumatu andmekaitseametniku ning sõltumatu ja kogenud andmekaitseasutuse olemasolust. Mõnedel organisatsioonidel, kes võiksid osaleda ELi TFTSi võimalikus loomises, on sellised struktuurid juba olemas, samal ajal kui teiste puhul oleks need vaja veel luua. Seepärast tuleb kõigi eri valikute mõju andmekaitsele hoolikalt hinnata kooskõlas käesoleva teatise 2. osas nimetatud põhiõiguste järgimise üldiste põhimõtetega.

4.3. Andmeturve

Kindlad andmekaitsetsätted tuleb ühitada ajakohase andmeturbeinfrastruktuuri ja -tehnoloogiaga. Andmeturbekaalutlustel tuleks kõnealuste andmete töötlemiskohtade arvu ning välist juurdepääsu andmetele piirata. Kõige turvalisem lahendus oleks säilitada andmeid ühesainsas kohas ilma välise juurdepääsuta. Enamikul organisatsioonidel, kes võiksid TFTSi käitamisega osaleda, on juba turvalised andmetöötlustehnoloogiad, kuid mitte kõik ei suuda veel käsitleda *EU Restricted* tasemest salajasemaid andmeid.

4.4. Andmete säilitamine

Andmete säilitamine võib toimuda kas ELi või riiklikul tasandil. ELi tasandil võiks määratud teenuseosutaja(te)lt saadud andmeid säilitada Europolis või muus ELi asutuses, näiteks vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonna suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise ametis (IT-agentuur),⁷ mis on praegu loomisel. Kuna andmete säilitamine on lahutamatu seotud andmekaitse ja andmeturbe küsimustega, peaks andmete säilitamise eest vastutava organisatsiooni valik olema tihedalt seotud asjaomaste organisatsioonide andmekaitse ja andmeturbe korruga.

4.5. Olemasolevate struktuuride ja vahendite ärakasutamine

Kõigi valikute puhul tuleb võimalikult suurel määral kasutada olemasolevaid struktuure. See piirab kulusid ning võimaldab kasutada saadud kogemusi ja olemasolevat infrastruktuuri. Selline olemasolevate vahendite kasutamine nõuab, et olemasolevale organisatsioonile antavad uued ülesanded sobiksid hästi kokku organisatsiooni praeguste volitustega. Näiteks võivad Europol, Eurojust või riiklikud õiguskaitseasutused olla sobivad ametiasutused määratud teenuseosutaja(te)le suunatud teabeedastusteatluste kontrollimiseks ja lubamiseks.

4.6. Vastutavate asutuste vaheline koostöö

Allpool loetletud valikud hõlmavad eri tasemel koostööd ning teabe ja luureandmete jagamist riiklike ametiasutuste vahel ning riiklike ja Euroopa ametiasutuste vahel. Eri liikmesriikide

⁷ KOM(2010) 93 (lõplik), 19.3.2010.

ametiasutused teevad koostööd võitluses terrorismi vastu erinevalt ning kõik Euroopa tasandi meetmed peavad arvestama piiranguid, mis on seatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 72, milles käsitletakse liikmesriikide eelisõigusi avaliku korra säilitamisel ja sisejulgeoleku kaitsel. Seega peab ELi TFTSi igal juhul võimaldama liikmesriikidele märkimisväärset kontrolli selle üle, millist teavet ja milliseid luureandmeid nad soovivad sellise süsteemi raames jagada. Allpool nimetatud organisatsioonid on töötanud välja eri lähenemisviise sellele probleemile, millest mõnda võiks loodava süsteemis suhtes otseselt kohaldada.

4.7. Esmane üldine ülevaade eri valikute võimalikust finantsmõjust

ELi TFTSi loomise kogukulud ning nende jaotus ELi ja riikliku tasandi vahel sõltub suurel määral asjaomasest poliitikavalikust. Kulud hõlmavad igal juhul:

- määratud teenuseosutaja(te)lt saadud andmete turvalise ülekande ja säilitamisega seotud kulud;
- otsingute tegemiseks ja otsingutulemuste andmiseks vajaliku tarkvara väljatöötamise ja hooldamisega seotud kulud;
- otsingutulemuste või analüüside volitatud saajate hulgas levitamisega seotud kulud;
- päringuid ja analüüse teostava ja tulemusi levitava personali kulud;
- järelevalve- ja auditiülesannete eest vastutava personali kulud;
- andmeturbe ja kodanike õiguste kaitsmise eest vastutava personali kulud.

Ehkki praegusel etapil ei ole veel üksikasjalikke kuluprognose, näitavad esialgsed arvutused, et puhtalt ELi-põhise lähenemisviisi ja kõigi erinevate, allpool kirjeldatud segavalikute käivitamiskulud oleksid 33–47 miljonit eurot, millele lisanduks igal aastal 7–11 miljonit eurot jooksevkulusid. Eri valikuid on kirjeldatud käesoleva teatise 6. osas. Valik 3 oleks kalleim, sest selle käivitamiskulud oleksid 43 miljonit eurot ELilt ja 3,7 miljonit eurot liikmesriikidelt (kokku) ning iga-aastased jooksevkulud 4,2 miljonit eurot ELilt ja 6,8 miljonit eurot liikmesriikidelt (kokku). Valik 2 oleks odavaim, sest selle käivitamiskulud oleksid 33 miljonit eurot ELilt ja iga-aastased jooksevkulud 3,5 miljonit eurot ELilt ja 3,3 miljonit eurot liikmesriikidelt (kokku). Valik 1 nõuaks ELilt 40,5 miljonit eurot käivitamiskulusid ja igal aastal 4 miljoni euro ulatuses ELilt ja 5 miljoni euro ulatuses liikmesriikidelt (kokku) jooksevkulusid. Kulud oleksid loomulikult väiksemad, kui saab kasutada olemasolevate organisatsioonide personali või olemasolevaid infrastruktuure ning tark- ja riistvara. Puhtalt riikliku süsteemi käivitamis- ja jooksevkulud oleksid märgatavalt suuremad (390 miljonit eurot käivitamiskulusid ja 37 miljonit eurot iga-aastasi jooksevkulusid), sest kõik liikmesriigid peaksid looma väga turvalised andmetöötlussüsteemid ja palkama inimesed neid käitama.

Esitatud summad on esialgsed ja neid tuleb mõju hindamise tulemuste alusel veel analüüsida ja täiendada.

5. ASJAOLUD, MIDA TULEB ARVESSE VÕTTA

Sõltumata sellest, milline valik EU TFTPsi loomiseks ja käitamiseks tehakse, tuleb arvesse võtta tervet hulka asjaolusid seoses võimaliku ELi TFTPsi rakendusala. Neid asjaolusid käsitletakse allpool.

5.1. Ainult terrorism ja selle rahastamine või laiem rakendusala?

Juurdepäas finantssõnumitele ei ole kasulik üksnes võitluseks terrorismi ja selle rahastamisega. Ei ole kahtlust, et selline juurdepäas oleks samuti väärtuslik võitluses muude raskete kuriteoliikidega, eelkõige organiseeritud kuritegevuse ja rahapesuga. ELi-USA TFTP lepingu puhul on andmete kasutamine proportsionaalsuskaalutlustel siiski piiratud terrorismi ja selle rahastamise vastase võitlusega. Esialgsed arutelud, mis on seni toimunud, on viinud laiapõhjalise konsensuseni, et nimetatud proportsionaalsuskaalutlustel tuleks loodava samaväärse Euroopa süsteemi puhul kehtestada sama piiratud rakendusala kooskõlas üldiste, käesoleva teatise punktis 2 kirjeldatud põhiõigusi käsitlevate kaalutlustega.

5.2. Rohkem kui üks andmeteenuse osutaja?

ELi-USA TFTP leping piirdub praegu andmete taotlemisega üheltainsalt rahvusvahelise finantssõnumiteenuse osutajalt. Ehkki tegu on ilmselgelt kõige olulisema selliste sõnumiteenuste osutajaga, tegutseb turul ka muid. Tõhususe ja kõigile osalistele turul võrdsete võimaluste loomise kaalutlustel tuleks toetada sellise süsteemi loomist, mis oleks kohaldatav kõigi rahvusvahelise finantssõnumiteenuse osutajate suhtes. Igal juhul tuleb valikute vahel valides arvesse võtta finantssõnumiteenust pakkuvate ettevõtjate halduskoormust.

5.3. Kas üksnes rahvusvahelised sõnumiteenused või ka riigisisised?

ELi-USA TFTP leping piirdub praegu andmete taotlemisega üksnes rahvusvaheliste, sh liikmesriikide vaheliste tehingute tegemiseks kasutatavate finantssõnumiteenuste osutajatelt, jättes välja ühtse euromaksete piirkonnaga seotud finantssõnumite andmed. ELi TFTPsi puhul peab kaaluma, kas kaasata ka liikmesriikide vahelised finantssõnumiteenused või piirduda finantssõnumiteenuste rahvusvahelise vahetamisega. Puhtalt riigisisised finantssõnumiteenused (mida kasutatakse üksnes siseriiklike finantstehingute jaoks) jäävad praegu ELi-USA TFTP lepingu rakendusala välja. Terrorismi ja muude kuriteoliikide vastase võitluse seisukohast pakuks juurdepäas sellistele riigisisestele finantssõnumiteenustele huvi. Kuid isegi, kui jätta kõrvale küsimus, kas juurdepääsu sellistele puhtalt riigisisestele tehingutele tuleks reguleerida Euroopa tasandil, kinnitasid esialgsed arutelud seisukohta, et sellist juurdepääsu peetakse üldiselt ebaproportsionaalseks, ning seepärast tuleks see ELi süsteemi rakendusala välja jätta.

5.4. Mis liiki finantssõnumiandmed tuleks hõlmata?

Rahvusvahelises pangandussüsteemis kasutatakse finantssõnumites palju erinevaid andmeliike. ELi-USA TFTP lepingus piirduakse praegu ühe konkreetse finantssõnumite andmeliigiga. Terrorismi ja selle rahastamise ning võimalik, et ka muude kuriteoliikide vastase võitluse seisukohast pakuks juurdepäas muudele finantssõnumiandmetele huvi. Kuid isegi sellisel juhul tuleks proportsionaalsuse ja kodanike põhiõiguste austamise kaalutlustel piirata neid sõnumiliike, mida süsteem hõlmab. Selle küsimuse tehnilisi üksikasju käsitletakse mõju hindamises.

6. ELI TFTSi VALIKUD

Komisjon uurib allpool kirjeldatud valikuid praegu käimasoleva mõju hindamise raames. Valikud ei ole tingimata lõplikud ega piira kuidagi mõju hindamise lõpptulemust või valikut, mille komisjon selle alusel teeb.

Üks valikutest, mida uute algatuste ja nendega kaasneva mõju hindamise ettevalmistamisel alati arvestatakse, on võimalus säilitada praegune olukord, mis kõnealusel juhul tähendaks ELi-USA TFTP lepingu säilitamist ja ELi TFTSi ettepaneku tegemisest loobumist. See valik ei vasta nõukogu ja parlamendi üleskutsele, et komisjon esitaks ettepaneku luua käesoleva teatise osas 1 nimetatud „õiguslik ja tehniline raamistik andmetest väljavõtete tegemise kohta ELi territooriumil”. Peale selle ei aitaks see valik piirata kolmandatesse riikidesse saadetavate isikuandmete hulka ega tagaks andmete töötlemist ELi territooriumil vastavalt ELi andmekaitse põhimõtetele ja õigusaktidele. Muud valikud, mida allpool üksikasjalikumalt käsitletakse, hõlmavad eri võimalusi ELi TFTSi loomiseks.

Teoreetiliselt saaks kõiki käesoleva teatise osas 3 nimetatud peamisi ELi TSTSi funktsioone rakendada kas ELi või riiklikul tasandil. Funktsioone saab usaldada ühele või mitmele organisatsioonile kooskõlas nende praeguste kohustustega, kuid nende täitmiseks võib luua ka uusi organisatsioone. Valida võiks nii Euroopa kui ka riiklikud organisatsioonid. See tähendab, et teoreetiliselt on võimalik nii ainult Euroopa tasandil hõlmav lähenemisviis, kus kõik peamised funktsioonid antaks ELi organisatsioonide täita, kui ka puhtalt riiklik lähenemisviis, kus kõik funktsioonid täidetakse riiklikul tasandil. Üldises plaanis tuleks panna tähele, et tsentraliseeritud, detsentraliseeritud või segasüsteemi ei pruugi kõnealusel juhul tingimata valida samadel alustel kui muude, terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse otstarbel toimuva andmetöötlemisega seotud algatuste puhul. Iga algatust selles valdkonnas tuleb hinnata eraldi.

Nii täiesti tsentraliseeritud kui ka puhtalt riiklikel lähenemisviisidel on olulisi puudusi. Näiteks tuleks puhtalt Euroopa lähenemisviisile kahjuks sideme puudumine liikmesriikide korraldajate ja luureorganisatsioonide ning -tavadega, mistõttu see ei oleks väga tõhus. Ilma kõnealuste küsimustega tegelevate riiklike ametiasutuste panuseta oleks peaaegu võimatu täpselt määrata, milliseid andmekategooriaid tuleks määratud teenuseosutaja(te)lt taotleda. Süsteemi kasulikkust vähendaks ka see, kui andmebaasi päringud toimuksid üksnes ELi tasandil kättesaadavate luureandmete alusel, sest ELi praeguse integratsiooni taseme juures on sellised luureandmed suures osas kättesaadavad vaid riiklikul tasandil. Ka liikmesriigid ei nõustu tõenäoliselt sellise puhtalt ELi tasandi lähenemisviisiga, sest see ei pakuks lisaväärtust nende oma jõupingutustele võitluses terrorismi ja selle rahastamise vastu. Liikmesriigid märkisid konsultatsioonide käigus ka, et selle valikuga oleks õiguslikel ja operatiivsetel põhjustel poliitiliselt raske nõustuda.

Teise äärmuse, puhtalt riikliku lähenemisviisiga võib kaasneda rakenduserinevuste oht eri liikmesriikides, samuti suurem andmeturbe rikkumise oht, kuna esitatud andmetest vajatakse 27 koopiat. Puhtalt riikliku lähenemisviisi puhul oleks raskem rakendada ka ühtlustatud andmekaitseraamistikku ja ühtlustatud lähenemisviisi vajalikele piirangute kohaldamisele (näiteks andmeedastuse piiramine seoses terrorismi ja selle rahastamise vastase võitlusega) ja selle kontrollile. Puhtalt riikliku lähenemisviisi puhul ei ole samuti selge, milline liikmesriik vastutaks kolmandatest riikidest saabuvate päringutaotluste täitmise eest, ning päringutulemuste analüüsist Euroopa tasandil tekkiv lisaväärtus läheks kaduma. Peale selle, nagu juba eespool nimetatud, oleks selle valikuga kaasnevad kulud oluliselt suuremad, sest

iga liikmesriik peaks looma väga turvalised andmetöötlussüsteemid ja palkama töötajad nende käitamiseks.

Seepärast tuvastati sidusrühmadega tehtud ettevalmistustöö käigus kiiresti, et äärmuslikke valikuid ei toetata. Saavutati konsensus, et kahe peamise eesmärgi saavutamisel annaks tõenäoliselt parimaid tulemusi segalahendus, mis hõlmab eri funktsioonide jagamist eri organisatsioonide vahel ELi ja riiklikul tasandil. Ehkki nimetatud konsensus aitab tuvastada, et kõige paremini sobib segalahendus, tuleb ka segalahenduse puhul teha veel suur hulk valikuid. Järgnevates lõikudes kirjeldatakse üksikasjalikumalt kolme segalahendust, mis on tekkinud käimasoleva ettevalmistustöö käigus kui kõige realistlikumad. Valikud on esitatud ka tabelina lisas.

6.1. ELi TFTP koordineerimis- ja analüüsiteenus (valik 1)

Selle valiku puhul loodaks ELi TFTPsi kesküksus, mille tulemusena enamik ülesandeid ja funktsioone teostatakse ELi tasandil. Massandmete taotluste esitamisel määratud teenuseosutaja(te)le toimub nende taotluste kontrollimine, päringutaotluste käsitlemine, päringute tegemine, päringutulemuste haldamine ja aruannete edastamine taotluse esitajatele ELi tasandil. Määratud teenuseosutaja(te)le taotluste koostamine võib aga toimuda konsulteerides liikmesriikide vastutavate ametiasutustega. Samuti võivad liikmesriigid lähetada oma analüütikuid kesküksusesse osalema päringute teostamises. Erinevalt täielikult tsentraliseeritud valikust võivad liikmesriigid taotleda päringute tegemist enda nimel sarnaselt USA TFTPde praegu kehtiva menetlusega või lasta otsinguid teha oma analüütikutel.

Liikmesriigid peaksid jagama teavet ELi TFTPsi kesküksusega, põhjendama taotlust ja selle seost terrorismiga enne päringu käivitamist või hankima oma taotlusele riiklikelt ametiasutustelt eelnevalt loa. Sellisteks riiklikeks ametiasutusteks võivad olla näiteks terrorismi küsimustega tegelevad liikmesriikide prokurörid või eeluurimiskohtunikud. Juhul kui nimetatud isikutelt saadakse esitatud andmete põhjal luba konkreetse päringu tegemiseks, siis võiks ELi TFTPsi kesküksus nõustuda tegema päringut ilma täiendava kontrollimiseta. Selle stsenaariumi puhul ei oleks vaja esitada ELi TFTPsi kesküksusele mingeid täiendavaid luureandmeid. ELi TFTPsi kesküksus edastaks päringu tulemused ja nende analüüsi ning võiks pakkuda teavet ka omal algatusel. Ameerika Ühendriigid ja muud kolmandad riigid peaksid taotlema päringute tegemist samalaadse menetluse kaudu.

Kaitsemeetmete ja kontrollide rakendamise järelevalve oleks samuti tsentraliseeritud, võimalik, et kaasates väljapoolt järelevalvesse sidusrühmad, kes esindavad näiteks määratud teenuseosutajat/teenuseosutajaid ja määratud sõltumatuid järelevalvajaid. Tsentraliseeritult tagatakse ka andmekaitse, andmete terviklus ja andmeturve.

Peamised süsteemiga seotud organisatsioonid oleksid Europol ja Eurojust. Europoli ja Eurojusti ülesanded peaksid olema sel juhul kooskõlas nende volitustega, mis on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingus. Peale selle määratakse kindlaks, mil määral tuleb muuta nende tegevust praegu reguleerivaid õigusakte. Kui Europol valitaks ELi TFTPsi kesküksuseks, tegeleks ta ka andmesubjektide taotlustega oma andmetega tutvumiseks ning nende parandamiseks ja blokeerimiseks kooskõlas tema praeguse õigusraamistiku ja andmekaitsetsätetega. ELi TFTPsi kesküksus täidaks oma ülesandeid kooskõlas olemasoleva õigusraamistikuga ning õiguskaitsetaotlusi ja apellatsioonijuhtumeid käsitletak samuti vastavalt olemasolevatele õigussätetele. Riiklikud õiguskaitseorganid oleksid seotud

päringutaotluste kontrollimise ja lubamisega. Võiks luua ka uusi riiklikke organisatsioone, kuid see valik oleks subsidiaarsuspõhimõtte alusel parem jätta liikmesriikidele⁸.

6.2. ELi TFTSi andmeväljavõtete teenus (valik 2)

Nagu esimene valik, hõlmab ka see ELi TFTSi kesküksuse asutamist, mille ülesannete hulka kuuluks massandmete edastamise taotluste esitamine määratud teenuseosutaja(te)le, nende taotluste kontrollimine, päringute tegemine ja päringutaotluste käsitlemine. Selle valiku puhul ei lubata aga ELi TFTSi kesküksusel analüüsida päringu tulemusi ja võrrelda neid muu kättesaadava teabe või luureandmetega juhul, kui need päringud on tehtud liikmesriikide ametiasutuste tellimisel. Sellistel juhtudel piirdub üksuse roll päringutulemuste arusaadaval kujul esitamise ja levitamisega.

Nagu valiku 1 puhulgi, konsulteeritakse määratud teenuseosutaja(te)le saadetakse massandmete edastamise taotluste koostamisel liikmesriikidega, kes teevad oma konkreetset vajadused teatavaks TFTSi kesküksusele, kus neid analüüsitakse ja sõnastatakse analüüsi tulemusel teabetaotlus(ed).

Liikmesriikide ametiasutused taotleavad päringute tegemist enda nimel. Seda, mil määral need taotlused on põhjendatud ja terrorismiga seotud, kontrollitakse ja kinnitatakse riiklikul tasandil. ELi TFTSi kesküksus teostab päringud ja esitab täielikud, arusaadaval kujul vormistatud tulemused liikmesriikidele. Ainult liikmesriikide ametiasutustel on õigus päringutulemusi analüüsida ja otsustada omaalgatuslikult teavet levitada.

ELi TFTSi kesküksusele tehtaks ülesandeks päringute teostamine ja tulemuste analüüsimine ELi institutsioonide, Ameerika Ühendriikide ja kolmandate riikide eest. Ka võib ta levitada nende ülesannete raames teavet omaalgatuslikult.

Nagu eelmise valiku puhulgi, oleks kaitsemeetmete ja kontrollide rakendamise järelevalve tsentraliseeritud, võimalik, et kaasates väljapoolt järelevalvesse sidusrühmad, kes esindavad näiteks määratud teenuseosutajat/teenuseosutajaid ja määratud sõltumatuid järelevalvajaid. Tsentraliseeritult tagataks ka andmekaitse, andmete terviklus ja andmeturvet.

Veel ühe sarnasusena eelmise valikuga oleksid peamised süsteemiga seotud organisatsioonid Europol ja Eurojust. Riiklikul tasandil oleksid kaasatud liikmesriikide õiguskaitse- või luureasutused. Nagu esimese valiku puhul, jäetaks uute riiklike asutuste loomine subsidiaarsuse põhimõtte alusel liikmesriikide otsustada. ELi kodanike taotlustega andmetega tutvumiseks ning nende parandamiseks ja blokeerimiseks tegeleksid Europol ja/või riiklikud üksused, mille tulemusena oleks kaasatud nii riiklikud andmekaitseasutused kui ka Europoli ühine järelevalveasutus. Õiguskaitsetaotlusi ja apellatsioonijuhtumeid käsitletakse vastavalt olemasolevatele riiklikele või ELi õigusaktidele⁹.

6.3. Finantsteabeüksuse koordineerimisteenus (valik 3)

See valik seisneks liikmesriikide finantsteabeüksustest koosneva finantsteabeüksuste täiendatud platvormi loomises. Sel eesmärgil loodud ELi tasandi asutus esitaks määratud

⁸ Praegusel etapil ei ole veel teada mõju nende ELi asutuste eelarvele, kes võivad osaleda süsteemi rakendamises.

⁹ Vt joonealune märkus 8.

teenuseosutaja(te)le massandmete edastamise taotlusi, koondades eri finantsteabeüksuste esitatud vajadused ühte taotlusse, mida kontrollitakse ja milleks antakse luba kesktasandil.

Iga finantsteabeüksus vastutaks päringute teostamise ja tulemuste haldamise eest oma liikmesriigi nimel ning analüüside tegemise ja aruannete edastamise eest üksustele, keda ta loeb asjaga seotuks. Seda, mil määral päring on põhjendatud ja terrorismiga seotud, kontrollitakse ja kinnitatakse riiklikul või ELi tasandil. Finantsteabeüksused vastutaksid ka omaalgatusliku teabelevitamise eest.

Finantsteabeüksuste täiendatud platvorm oleks võimeline sooritama päringuid ja analüüsima tulemusi ELi institutsioonide ja nende kolmandate riikide eest, kellega EL sõlmib asjaomase lepingu. Samuti võib ta pakkuda teavet omaalgatuslikult.

Kaitsemeetmete ja kontrollide rakendamise järelevalve oleks tsentraliseeritud, võimalik, et kaasates väljapoolt järelevalvesse sidusrühmad, kes esindavad näiteks määratud teenuseosutajat/teenuseosutajaid ja määratud sõltumatuid järelevalvajaid. Tsentraliseeritult tagatakse ka andmekaitse, andmete terviklus ja andmeturve.

Finantsteabeüksuste täiendatud platvormile antaks ametlik õiguslik staatus, tal oleks selgesti kindlaks määratud roll ja ülesanded. Riiklikul tasandil oleksid peamiselt kaasatud liikmesriikide finantsteabeüksused ning õiguskaitse- või luureasutused.

ELi tasandi asutus käsitleks ELi kodanike taotlusi andmetega tutvumiseks ning nende parandamiseks ja blokeerimiseks ning õiguskaitsetaotlusi ja apellatsioonijuhtumeid vastavalt olemasolevatele riiklikele või ELi õigusaktidele.

7. KOKKUVÕTE

Käesolevas teatises on kirjeldatud komisjoni senise ettevalmistustöö alusel eri valikuid „õigusliku ja tehnilise raamistiku loomiseks eesmärgiga teha andmetest väljavõtteid ELi territooriumil” terrorismi rahastamise jälgimissüsteemi raames. Lõpliku valiku tegemine sõltub siiski mõju hindamise tulemustest. Teatises kirjeldatud eri valikud näitavad, et osa olulistest valikutest ja otsustest jääb tulevikku, sealhulgas põhiõiguste järgimisega seotud küsimustes. Samuti tuleb edasise ettevalmistustöö käigus lahendada üksikasjalikumalt paljud õiguslikud, tehnilised ja korralduslikud ja finantstahud. Võttes arvesse nimetatud olulisi küsimusi, on komisjon seisukohal, et edasiseks ettevalmistustööks ning aruteluks nõukogu ja Euroopa Parlamendiga on vaja piisavalt aega.

* * *

Lisa: ülevaade segavalikutest

	ELi TFTSi koordineerimis- ja analüüsiteenus (valik 1)	ELi TFTSi andmeväljavõtete teenus (valik 2)	Finantsteabeüksuse koordineerimisteenus (valik 3)
Massandmete edastamise taotluste koostamine ja väljastamine	ELi TFTSi kesküksus kooskõlastatult liikmesriikidega	ELi TFTSi kesküksus kooskõlastatult liikmesriikidega	Finantsteabeüksuste täiendatud platvorm
Massandmete edastamise taotluste järelevalve ja lubamine	Eurojust või muu olemasolev asutus	Eurojust või muu olemasolev asutus	Eurojust või muu olemasolev asutus
Massandmete vastuvõtmine ja säilitamine, andmeturve	Europol või muu ELi asutus, näiteks IT-agentuur	Europol või muu ELi asutus, näiteks IT-agentuur	Europol või muu ELi asutus, näiteks IT-agentuur
Päringute tegemine massandmete hulgas	ELi TFTSi kesküksus, liikmesriikide lähetatud analüütikud või mõlema kombinatsioon	ELi TFTSi kesküksus	Finantsteabeüksused ja nende täiendatud platvorm
Päringute tegemise järelevalve ja lubamine	Sõltumatud järelevalvajad, võimalik, et riiklikud ametiasutused	Sõltumatud järelevalvajad, riiklikud ametiasutused	Sõltumatud järelevalvajad
Päringu tulemuste analüüs	ELi TFTSi kesküksus, liikmesriikide lähetatud analüütikud või mõlema kombinatsioon	Liikmesriiki käsitleva päringu puhul riiklikud ametiasutused, ELi ja kolmandaid riike käsitleva päringu puhul ELi TFTSi kesküksuse analüütikud	Finantsteabeüksuste täiendatud platvorm, riiklikud finantsteabeüksused
Päringute tulemuste levitamine	Europoli analüütikud või liikmesriikide lähetatud analüütikud	Liikmesriiki käsitleva päringu puhul riiklikud ametiasutused, ELi ja kolmandaid riike käsitleva päringu	Finantsteabeüksuste täiendatud platvorm, riiklikud finantsteabeüksused

		puhul ELi TFTSi kesküksuse analüütikud	
Asjakohase andmekaitsekorra rakendamine	Europol või muu ELi asutus, näiteks IT-agentuur	Europol või muu ELi asutus, näiteks IT-agentuur	Europol või muu ELi asutus, näiteks IT-agentuur

