



Brüssel, 27.11.2013
COM(2013) 842 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa terrorismi rahastamise jälgimise süsteem (ELi TFTS)

{SWD(2013) 488 final}
{SWD(2013) 489 final}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa terrorismi rahastamise jälgimise süsteem (ELi TFTS)

Jätkuna 13. juuli 2011. aasta teatisele (COM(2011) 429) on käesoleva teatise eesmärk teavitada Euroopa Parlamenti ja nõukogu Euroopa terrorismi rahastamise jälgimise süsteemi (ELi TFTS - ingl. k. *terrorist financing tracking system*) loomise teostatavuse analüüsi tulemustest.

1. TAUST

1.1. Taotluse taust ja mõistete määratlemine

ELi ja USA terroristide rahastamise jälgimisprogrammi lepingu (TFTP leping) ¹ sõlmimisele eelnenud läbirääkimiste käigus toimus arutelu selle üle, kuidas oleks kõige parem kaitsta isikuandmeid ja põhiõigusi selle lepingu kontekstis. Mõned osapooled olid seisukohal, et kui väljavõtted andmetest teha Euroopa pinnal, vähendaks see USA-sse edastavate andmete mahtu ja tagaks seega andmekaitse kõrgema taseme. Mõned liikmesriigid leidsid, et terroristide rahastamise jälgimiseks iseseisva Euroopa süsteemi loomisel oleks pikemas perspektiivis lisaväärtus. Euroopa Parlament palus nõukogul ja komisjonil võtta kõik vajalikud meetmed, et leida püsiv ja õiguslikult korrektne üleeuroopaline lahendus probleemile, mis on seotud taotletud andmetest väljavõtete tegemisega Euroopa pinnal. Kui nõukogu ja Euroopa Parlament andsid oma nõusoleku ELi-USA terroristide rahastamise jälgimise programmile, tegid nad komisjonile ettepaneku esitada lepingu jõustumisest ühe aasta jooksul õiguslik ja tehniline raamistik andmetest väljavõtete tegemiseks ELi territooriumil ning lepingu jõustumisest kolme aasta jooksul eduaruanne võrdväärse ELi süsteemi arendamise kohta². Lisaks on ELi-USA TFTP lepingu artiklis 11 sätestatud, et lepingu kehtivusaja jooksul uurib Euroopa Komisjon võimalusi võrdväärse Euroopa Liidu süsteemi loomiseks, mis võimaldaks eesmärgipärasemat andmete edastamist.

Käesoleva teatise tähenduses tuleks võrdväärset ELi süsteemi eristada ELi territooriumil andmetest väljavõtete tegemise raamistikust. ELi territooriumil *andmetest väljavõtete tegemise raamistiku* all mõeldakse süsteemi, mis võimaldab ELi pinnal teha otsinguid

¹ ELT L 195, 27.7.2010, lk 5.

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

andmetes, mida EL praegu USA-le edastab. Võrdväärtne ELi süsteem oleks aga iseseisev Euroopa süsteem terroristide rahastamise jälgimiseks, mis võimaldab juurdepääsu määratud teenuseosutaja(te) andmetele, nendes otsingute tegemist ja andmete analüüsimist. Mis tahes ELi süsteemi loomine eeldab ELi-USA TFTP lepingu muutmist.

1.2. Astutud sammud

2010. aasta detsembris tellis komisjon uuringu, mida pikendati 2011. aasta juulis, et uurida lisaks andmete säilitamise ja andmetest väljavõtete tegemise reguleerimist. Uuringu jooksul korraldas komisjon neli ekspertide kohtumist, kus osalesid sellised huvirühmad ja osapooled nagu Europol, Euroopa andmekaitseinspektor, TFTP määratud teenuseosutaja³ ja paljude liikmesriikide eksperdid, kes esindasid asjast huvitatud ministeeriume, õiguskaitse- ja luureasutusi ning andmekaitseasutusi.

13. juulil 2011. aastal esitas komisjon *teatises Euroopa Parlamendile ja nõukogule* (edaspidi „2011. aasta teatis”) viis võimalikku valikut Euroopa terroristide rahastamise jälgimise süsteemi (ELi TFTS) loomiseks. Viiest valikust kolm tundusid teostatavad. 2011. aasta teatise eesmärk oli algatada arutelu selle üle, kuidas edasi liikuda, ja koguda teavet tulevase mõjuhinnangu jaoks.

Küsimust arutati 2011. aasta oktoobris justiits- ja siseküsimuste nõukogus ning Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste komisjonis.

Kuna ei liikmesriigid ega Euroopa Parlament ei väljendanud selget seisukohta ühegi tegevusvariandi poolt, otsustati komisjoni mõjuhinnangus käsitleda ja edasi arendada kõiki valikuid, kaaludes erinevaid alamvalikuid. Käesolev teatis tugineb mõjuhinnangu tulemustele⁴.

2. KOMISJONI ALUSPÕHIMÕTTED JA VÕIMALIKUD TEGEVUSVARIANDID

2.1. Rootsi eesistumise ajal vastu võetud infohaldusstrateegia põhimõtted

Komisjon võtab edasiste tegevussuundade analüüsis arvesse 2009. aasta infohaldusstrateegia⁵ aluspõhimõtteid, mida hiljem käsitleti ja arendati edasi komisjoni 2010. aasta teatises

³ Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT)

⁴ SWD 2013 (xx), [kuupäev]

⁵ Nõukogu 30. novembri 2009. aasta järeldused infohaldusstrateegia kohta ELi sisejulgeoleku valdkonnas
16637/09

„Ülevaade teabehaldusest vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal”⁶ ja 2012. aasta teatistes Euroopa teabevahetusmudeli kohta⁷.

Kõige olulisemad neist on põhiõiguste kaitse, vajalikkuse, proportsionaalsuse ja kulutõhususe põhimõtted.

Komisjoni peamine kaalutlus selliste uute ettepanekute väljatöötamisel, mis hõlmavad isikuandmete töötlemist sisejulgeoleku valdkonnas, on kaitsta Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud *põhiõigusi*, eriti õigust eraelu puutumatusse ja isikuandmete kaitsele. Põhiõiguste harta artiklites 7 ja 8 on sätestatud, et igal inimesel on õigus „sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu” ning „tema isikuandmete kaitsele”. Liikmesriikidele, ELi institutsioonidele, ametitele ja asutustele siduva Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 16 kinnitatakse igal inimesel õigus „oma isikuandmete kaitsele”. Harta artiklis 52 on sätestatud, et proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamisele piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

Eraelu puutumatus rikkumist loetakse *vajalikuks*, kui selleks on pakiline vajadus, kui see on proportsionaalne soovitava eesmärgiga ja kui ametiasutuse esitatud põhjendused on asjakohased ja piisavad.

Kuigi terrorismi kõiki tagajärgi on keerukas rahaliselt hinnata, tuleb järgida ka *kulutõhususe* põhimõtet. *Kulutõhus* lähenemisviis võtab arvesse olemasolevaid lahendusi, et minimeerida kattuvust ja maksimeerida võimalikke koostoimeid. Samuti tuleb hinnata seda, kas ettepaneku eesmärke oleks võimalik saavutada, kasutades paremini ära olemasolevaid vahendeid.

2.2. Läheneemisviis

Eelnimetatud põhimõtete valguses on komisjon kaalunud, kas ELi TFTS oleks vajalik ja proportsionaalne võttes arvesse selle kulusid, sellest saadavat kasu ja selle mõju põhiõigustele praeguse olukorraga võrreldes.

Kasu poole pealt parandaks ELi süsteem ELi ja tema liikmesriikide juurdepääsu vajalikele andmetele ning võib tugevdada nende analüütilist võimekust jälgida ja tuvastada terroriste

⁶ KOM (2010) 385, 20. juuli 2010. a..

⁷ COM(2012) 735, 7. detsember 2012. a..

finantstehingute kaudu. Kuna finantstehingutest võib saada väärtuslikku luureteavet, mida muudest allikatest ei saa, oleks selline süsteem terroristide tegevuse ja selles osalejate tuvastamiseks väga kasulik. Seega võiks ELi TFTP olla täiendav jälitus- ja uurimisvahend, mida kasutada terrorismivastases võitluses ja julgeoleku tagamisel ELis, eriti kui see süsteem hõlmaks paljusid finantsandmete esitajaid ja tehinguliike. ELi TFTP-ist saadavat kasu tuleb kaaluda, võrreldes seda süsteemi kasutuselevõtu ja hooldusega seotud hinnanguliste kuludega, sh ELile, liikmesriikidele ja asjaomastele määratud andmeesitajatele tekkiva rahalise koormusega.

2.3. Valikute tutvustus

Nii *andmetest* ELi territooriumil *väljavõtete tegemise raamistiku* kui ka *võrdväärse ELi süsteemi* puhul on kaalutud erinevaid valikuid.

2.3.1. Raamistik andmetest väljavõtete tegemiseks ELi territooriumil

Raamistikku andmetest väljavõtete tegemiseks ELi territooriumil saaks rakendada, kasutades määratud teenuseosutaja valduses olevate andmete säilitamise ja nendest väljavõtete tegemise süsteemi, mis lubaks vahetut juurdepääsu andmetele, nagu praegu on lubatud USAle TFTP lepingu kohaselt. Vahetu juurdepääs antaks selleks volitatud USA analüütikutele või ekspertidele.

Selle võimaluse puhul oleks üks variant säilitada andmeid teatava aja jooksul määratud teenuseosutaja serveril ja teha otsinguid otse sellel serveril. Kuid ELi-USA TFTP lepingu järgne praegune määratud teenuseosutaja on võtnud ranged meetmed andmete kaitseks ja nende turvalisuse tagamiseks, mis ei võimalda sõnumite sisus nimetatud isikute tuvastamist, seega ei saa tema praeguses andmebaasis teha isikuandmetel põhinevaid otsinguid. Seetõttu tuleks luua eraldi andmebaas.

Teise võimalusena võiks teha andmetest väljavõtted ja säilitada neid teises turvalises kohas ELis. USA analüütikud ja eksperdid, kellel on õigus andmetes otsinguid teha, võiksid füüsiliselt asuda määratud teenuseosutaja ruumides või neil võiks olla andmetele kaugjuurdepääs. Igal juhul tuleks olenemata andmete asukohast paika panna igakülgsed ja kindlad turvameetmed, mis oleksid kohandatud konkreetse süsteemi arhitektuuriga.

2.3.2. Võrdväärne ELi süsteem

Võrdväärse ELi süsteemi osas on hinnatud erinevaid võimalusi (nagu on välja toodud 2011. aasta teatises), sh täielikult ELi tasandil tsentraliseeritud süsteemi, liikmesriikide tasandil detsentraliseeritud süsteemi ja kolme segasüsteemi, kus oleks oma osa nii ELil kui ka liikmesriikidel.

Iga valiku puhul on erinevad võimalused selles suhtes, kui suures ulatuses süsteemi kasutada ja kuidas see peaks töötama. Tuleb otsustada, mis liiki sõnumeid ja määratud teenuseosutajaid see hõlmaks. Võrdväärne ELi süsteem võiks piirduda sama liiki finantstehinguid käsitlevate sõnumite ja määratud teenuseosutajatega, nagu on praegu hõlmatud ELi-USA TFTP lepinguga, või sellest kaugemale minna.

- ELi tasandil täielikult tsentraliseeritud süsteem tähendaks seda, et üks ELi asutus täidaks kõiki süsteemi põhiülesandeid: andmetest väljavõtete taotlemine, andmete säilitamine, andmetes otsingute tegemine, luureandmete analüüsimine, süsteemi turvalisuse tagamine ja seire ning luureteabe edastamine liikmesriikidele. See võimalus ei ole juriidiliselt sobiv, sest see oleks vastuolus Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 72, milles on kinnitatud, et avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmise eest vastutavad liikmesriigid. Selline süsteem ei ole otstarbekas ega liikmesriikidele vastuvõetav, kuna see eeldaks tsentraliseeritud luurekompetentsi loomist ELi tasandil.
- Täielikult detsentraliseeritud süsteem liikmesriikide tasandil tähendaks, et süsteemi haldaksid liikmesriikide pädevad asutused ja ELi tasandil mingeid ülesandeid ei täidetak. See tähendaks, et andmeid saaks samaaegselt edastada kõigile 28 liikmesriigile ja kõik riigid saaksid neis ka otsinguid teha. See võimalus mitmekordistaks andmevooge ja võib osutuda oluliselt kallimaks. Sellega on seotud ka suurem oht, et andmeid töödeldakse erinevalt ja luuakse ebaühtlased andmekaitsemehhanismid. Seetõttu ei peeta seda valikut samuti sobivaks.

Neid kahte võimalust ei ole seetõttu põhjalikumalt analüüsitud.

Kolm ülejäänud võimalust võrdväärse ELi süsteemi loomiseks kujutavad endast ülesannete jagamist erinevate organisatsioonide vahel ELi ja liikmesriikide tasandil (segasüsteemid).

Kõigi segasüsteemide puhul tuleks andmeid määratud teenuseosutaja(te)lt jooksvalt ja iga kord uuesti taotleda, nendest väljavõtted teha ja neid ELis turvalises kohas asuvas andmebaasis säilitada. Otsinguid tuleks teha selles andmebaasis. Nagu ka kõigi teiste võimaluste puhul, tuleks kasutusele võtta sobivad andmekaitsemeetmed.

- A) Esimese segasüsteemi puhul, milleks on ELi TFTSi koordineerimis- ja analüüsiteenistus, tuleks luua ELi keskküsus. Selle üksuse ülesandeks oleks andmete taotlemine määratud teenuseosutaja(te)lt, otsingute tegemine, luureandmete analüüs ja tulemuste edastamine. Täielikult tsentraliseeritud süsteemist erineks see selle poolest, et liikmesriikidel oleks süsteemile vahetu juurdepääs ja nad saaksid taotleda, et keskküsus või nende endi analüütikud teostaksid nende eest otsinguid.
- B) Ka teise segasüsteemi puhul, milleks on ELi TFTSi andmeväljavõtete teenistus, tuleks luua ELi keskküsus. Selle võimaluse puhul aga teostaks ELi asutus otsinguid liikmesriikide taotlusel ja edastaks tulemused liikmesriikidele ilma andmeid analüüsimata. Samas oleks sellel ELi asutusel ka õigus ise otsinguid teha ja nende tulemusi analüüsida.
- C) Viimase segasüsteemi puhul, milleks on rahapesu andmebüroode⁸ (ingl. k. *Financial Intelligence Units – FIU*) koordineerimisteenistus, tuleks luua *ad hoc* ELi platvorm. See ei oleks alaline asutus, vaid pigem finantsteabe ekspertide rühm, kes vahetevahel koos käivad. On mõeldav, et FIU platvormi saaks selle jaoks täiendada. Iga liikmesriik nimetaks ühe esindaja, kes tema nimel tegutseks. See *ad hoc* organ koguks kokku kõigi liikmesriikide rahapesu andmebüroode taotlused ja esitaks nende põhjal andmenõuded määratud teenuseosutaja(te)le. Iga liikmesriigi esindaja ülesanneteks oleksid otsingute tegemine, analüüs ja tulemuste organiseerimine oma liikmesriigi nimel. Liikmesriikide pädevate asutuste ülesandeks jääks luureteabe kasutamine ja edastamine riigi siseselt.

2.3.3. Praegune olukord: ELi ja USA vaheline TFTP leping

Praegu saavad EL ja liikmesriigid taotleda, et USA teostaks otsinguid vastavalt Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahelisele lepingule, mis käsitleb Euroopa Liidust pärinevate

⁸ Nõukogu otsus, 17. oktoober 2000, liikmesriikide rahapesu andmebüroode vahelise koostöö korra kohta teabe vahetamisel

finantstehinguid käsitlevate sõnumiandmete töötlemist ja edastamist Ameerika Ühendriikidele terroristide rahastamise jälgimisprogrammi raames.

TFTP on USAs pärast 11. septembri 2001. aasta terrorismirünnakuid välja töötatud terrorismivastase võitluse vahend. See põhineb otsingute tegemisel määratud teenuseosutaja esitatud andmetes, sh EList edastatud andmetes.

ELi-USA TFTP lepingus on põhjalikult reguleeritud seda, kuidas USA ametivõimud võivad andmeid taotleda. Europol kinnitab, et USAst saabunud andmenõuded vastavad lepingu tingimustele ja et need on nii spetsiifilised kui vähegi võimalik, et vähendada edastatavate andmete mahtu. Suur hulk sätteid reguleerib andmete turvalist käitlemist, säilitamist ja kustutamist. Edastatud andmeid hoitakse turvalises füüsilises keskkonnas ja säilitatakse eraldi mis tahes muudest andmetest. Lepinguga on ette nähtud, et andmeid tuleb säilitada viis aastat ja et vajadust andmeid säilitada tuleb regulaarselt hinnata. USAs asuvate sõltumatute järelevalvajate hulgas on kaks ELi valitud järelevalvajat. Järelevalvajad kontrollivad pidevalt süsteemi kasutamist ja neil on võimalik kontrollida iga Ameerika Ühendriikide rahandusministeeriumi tehtud otsingut tagamaks, et otsingusubjekt on seotud terrorismiga või terrorismi rahastamisega.

Lepingus on ka sätted õiguse kohta andmetega tutvuda, andmeid parandada ja hüvitismehhanismide kohta. Lepingus on sätestatud, et isikul, kes leiab, et tema isikuandmete töötlemisel on lepingut rikutud, on õigus otsida tõhusat haldus- ja õiguskaitset vastavalt Euroopa Liidu, selle liikmesriikide ning Ameerika Ühendriikide õiguse alusel. Samuti on lepingus sätestatud, et kõigil isikutel, olenemata nende kodakondsusest või elukohariigist, on Ameerika Ühendriikide õiguse kohaselt õigus saada õiguskaitset teda kahjustava haldustegevuse korral.

Hüvitise taotlemisel USA rahandusministeeriumi poolse kahjustava haldustegevuse eest, mis on seotud lepingu alusel saadud isikuandmetega, on asjakohased õigusaktid haldusmenetluse seadus (*Administrative Procedure Act*) ja teabevabaduse seadus (*Freedom of Information Act*). Vastavalt haldusmenetluse seadusele on isikul, kes on kannatanud kahju USA valitsuse tegevuse tagajärjel, õigus taotleda selle tegevuse kohtulikku kontrolli. Teabevabaduse seadus võimaldab isikutel kasutada haldus- ja kohtulikke õiguskaitsevahendeid, et saada juurdepääsu valitsuse dokumentidele. Komisjoni, USA ja artikli 29 tööühma vahel kokkulepitud

isikuandmetele juurdepääsu saamise ja/või andmete parandamise, kustutamise või blokeerimise ühtse korra eesmärk on teha nende õiguste teostamine ELi kodanike jaoks lihtsamaks. Lepingu artikli 13 kohaselt vaadatakse lepingu rakendamine ning lepingujärgsed kaitsemeetmed ja järelevalvet käsitlevad sätted korrapäraselt läbi. 2011. aastal toimus üks läbivaatamine⁹ ja 2012. aastal teine¹⁰, mõlemal korral jõuti järeldusele, et lepingut on rakendatud korrektselt. Kolmas läbivaatamine on kavandatud 2014. aasta kevadeks. Lepingu artikli 6 kohaselt koostatud ühisaruandes TFTP raames esitatud andmete väärtuse kohta on välja toodud TFTP eelised võitluses terrorismiga ja terrorismi rahastamisega ning nende ärahoidmisel ning asjaolu, et mitmed liikmesriigid on TFTP-d kasutanud. TFTP raames edastatav teave ja selle õigsus aitab kaasa terroristide ja nende tugivõrgustike tuvastamisele ja jälgimisele kõikjal maailmas. TFTP andmed aitavad avastada terroristlike organisatsioonide rahastamisstruktuure ning võimaldavad tuvastada uusi finantstoetuse allikaid ja nendes osalejaid.

3. HINDAMINE

Kui komisjon hindab seda, kas teha ettepanek ELi TFTS-i loomiseks või mitte, peab ta leidma osapoolte seisukohtade ja ootuste ühisosa seoses ELi süsteemi eesmärkide ulatusega. Mitmetel sidusrühmadel ja otsustajatel on ELi TFTS-i eesmärkide kohta oma arvamus. Komisjon uuris mõlema variandi võimalusi ja tagajärgi, võttes arvesse eelkirjeldatud uute poliitikaalgatuste väljatöötamise ja rakendamise põhimõtteid. Eelkõige kaaluti igat tegevusvalikut sellest aspektist, kas see on vajalik, proportsionaalne ja kulutõhus.

3.1. Raamistik andmetest väljavõtete tegemiseks ELi territooriumil

Nagu on kirjeldatud punktis 2.3.1, andmete säilitamise ja andmetest väljavõtete tegemise variant annaks võimaluse ELi pinnal koguda ja säilitada andmeid, mida ELi-USA TFTP lepingu kohaselt praegu USA-le edastatakse, ning teha neis andmetes otsinguid. Seega ei oleks sellel tegevusvariandil luureteabe seisukohast ELi ja liikmesriikide jaoks praeguse olukorraga võrreldes täiendavaid eeliseid. Vastupidi – kui TFTP andmeid säilitatakse USAs ja ELis, võib selliste otsingute killustatus, mida praegu tehakse ühes TFTP andmete kogumis, luureteabe kvaliteeti ja mahtu negatiivselt mõjutada ning TFTP üldist tulemuslikkust vähendada. See võib ka analüüsiprotsessi märkimisväärselt aeglustada, sest luureteabe

⁹ SEK(2011) 438, 30 märts 2011.

¹⁰ SWD(2012) 454, 14. detsember 2012.

kontrollimiseks ja täiendava teabe saamiseks võib juhtuda, et üksteise järel tuleb teha eri otsinguid TFTP andmetes, mida säilitatakse eri kohtades. Terrorismiga seotud uurimistes tuleb aga sageli kiiresti reageerida.

Andmetest väljavõtete tegemine USA asemel Euroopa pinnal ei tagaks iseenesest isikuandmete paremat kaitset. Andmetele juurdepääsu kontrollimine on andmete korrektse käitlemise tagamisel äärmiselt oluline, olenemata andmete asukohast. Seepärast tuleks kasutusele võtta kindlad turvameetmed, mis tagaksid, et andmeid töödeldakse ja käideldakse vastavalt vajalikele nõuetele. Süsteemi tuleks sisse ehitada kontrollifunktsioon, et kontrollida otsingutaotlusi ja nende põhjendusi. Sõltumatute järelevaatajate roll oleks kriitilise tähtsusega tagamaks, et andmeid kasutatakse võimaliku süsteemi loomise lepingus määratletud piiratud eesmärkidel. Andmete loata avalikustamise ja neile loata juurdepääsu vältimiseks tuleks võtta meetmeid, nagu näiteks andmete säilitamine turvalises füüsilises keskkonnas. Andmetele süsteemis juurdepääsu saamiseks ja isikuandmete parandamiseks tuleb kehtestada kord, samuti tuleks kehtestada asjakohane hüvitise taotlemise kord. Süsteemi korrektse toimimise tagamiseks tuleks tellida välisaudit.

Kehtiva ELi-USA TFTP lepingu kohaselt ei ole USA-l juurdepääsu määratud teenuseosutaja kõigile andmetele, vaid ainult nendele andmekogumitele, millele USA on juurdepääsu taotlenud ja mille Europol on varasemate ja praeguste terrorismialaste riskianalüüside põhjal heaks kiitnud. Kui uue süsteemi puhul ei võeta kasutusele sarnast meetodit andmenõuete algseks kitsendamiseks ja lubatakse teha vahetuid otsinguid kõigis määratud teenuseosutaja andmetes, suureneb oht andmetele ja nõrgeneb inimeste õigus isikuandmete kaitsele. See omakorda nõuaks määratud teenuseosutaja töö ja andmete säilitamise põhjalikku ümberkorraldamist. Praegu säilitatakse finantstehinguid käsitlevaid sõnumeid, mille suhtes lepingut kohaldatakse, sellisel kujul, mis ei võimalda sõnumite andmesisus nimetatud isikute tuvastamist. Kõik finantstehinguid käsitlevad sõnumid on krüpteeritud ja otsinguid saab teha ainult metaandmetes, milleks on näiteks sõnumi saatmise kuupäev, sõnumi liik ning sõnumi saatnud ja saanud pangad. Määratud teenuseosutaja on võtnud kasutusele kindlad andmekaitse- ja turvameetmed, selleks et kaitsta oma klientide andmeid kõikjal maailmas. Järelikult tuleks selleks, et oleks võimalik teha otsinguid otse praeguse määratud teenuseosutaja serveril, kõik sõnumid kõigepealt krüpteerida. See oleks aga ebanõistlik ja ebaproportsionaalne, sest määratud teenuseosutaja serveril on palju rohkem sõnumeid, kui

ainult need, mida vajatakse võitluseks terrorismi rahastamisega. Lisaks sellele segaks vahetu juurdepääs otsingute tegemiseks teenuseosutaja igapäevatööd liiga palju ning tekitaks märkimisväärsed operatiiv-, turva- ja süsteemseid riske. Seega eeldaks see variant ELi pinnal eraldi andmebaasi loomist määratud teenuseosutaja vajalike andmete säilitamiseks.

Sellise süsteemi kasutuselevõtmiseks ja turvanõuete täitmise tagamiseks oleks vaja märkimisväärsed investeeringuid. Teenuseosutaja ruume või muud turvalist asukohta tuleks vastavalt konkreetsetele vajadustele kohandada, välja tuleks töötada IT- ja tehnilised lahendused ja neid töös hoida ning lisaks tuleks tööle võtta ja välja koolitada kvalifitseeritud personal süsteemi haldamiseks ja seireks.

Selle valiku puhul peaksid EL ja liikmesriigid tegema arvestatavaid pingutusi ja kandma märkimisväärsed kulused, selleks et luua süsteem, mis oleks TFTP, kolmandale riigile kuuluva programmi teenistuses. Praegu ei tundu see variant olevat ei vajalik, proportsionaalne ega kulutõhus, kuna sellel ei oleks luureteabe seisukohast täiendavaid eeliseid, selle sisseseadmine oleks kallis ja keerukas ning see võib seada ohtu isikuandmete kaitse.

3.2. Võrdväärne ELi süsteem

Täielikult tsentraliseeritud ELi TFTSi põhjalikumalt ei analüüsitud, sest sellel valikul puudub õiguslik alus ja on ebatõenäoline, et liikmesriigid nõustuksid ELi tsentraliseeritud juhtrolliga valdkonnas, mis kuulub liikmesriikide pädevusse. Täielikult detsentraliseeritud süsteem jäeti analüüsist välja sellepärast, et sellega oleksid kaasnenud märkimisväärsed kulud ning mõju isikuandmete kaitse õigusele oleks mitmekordistunud. Kolme hinnatud segasüsteemi puhul oleks liikmesriikidel võimalik teostada eri tasemel kontrolli nende poolt ja ELi keskasutuse poolt tehtavate otsingute üle.

Kui võrdväärse ELi süsteemi kasutusala laiendada nii, et see kataks ka automatiseeritud kliiringukodasid, e-raha ja muid mittefinantstehinguid käsitlevaid andmeid, oleks sellel luureteabe seisukohast eelis praeguse süsteemi ees, kuna ELi võimekus ELi-siseseid makseid jälgida suureneks. Nii oleks võimalik luua rohkem tulevikule orienteeritud süsteem kui see, milles töödeldakse ainult finantstehinguid käsitlevaid sõnumeid. Kuid iga uue määratud teenuseosutaja lisamine suurendaks ohtu, et andmekaitseõigust rikutakse, ning eeldaks seega rangeid tingimusi, turva- ja kontrollimeetmeid. See suurendaks ka määratud teenuseosutajate halduskoormust. Andmeesitajate ja sõnumiliikide lisamisega looksime keeruka ning

organisatsiooniliselt ja tehniliselt raskepärase süsteemi, mis omakorda suurendaks märkimisväärselt ka kulusid.

Käesoleva analüüsi tulemus on see, et ELi TFTSis oleks igal juhul otstarbekas kasutada ainult finantstehinguid käsitlevaid sõnumeid, sest komisjon on seisukohal, et erinevate andmeliikide ja andmeesitajate kasutamisest saadav lisakasu ei kaalu üles eraettevõtjatele tekitavaid kulusid ning eraelu puutumatusale ja isikuandmete kaitsele tekitatavat kahju, mida selline süsteem endaga kaasa tooks. Seega, kui ELi süsteem kasutaks sama määratud teenuseosutajat ja samu sõnumitüüpe kui TFTP, oleks sellest saadava luureteabe kvaliteet ja maht ning andmete lekkimise oht võrreldav ELi ja USA TFTPga.

Nagu eespool kirjeldatud, on võrdväärse ELi süsteemi loomiseks kolm võimalust: A) ELi TFTSi koordineerimis- ja analüüsiteenistus, B) ELi TFTSi andmeväljavõtete teenistus ja C) rahapesu andmebüroode koordineerimisteenistus.

Võimalus A oleks tõenäoliselt terrorismi ärahoidmise seisukohast positiivse mõjuga ja parandaks julgeolekut ELis. Kui otsinguid teevad ja tulemusi analüüsivad nii ELi kui ka liikmesriikide analüütikud, aitaks see tagada, et ELi ja liikmesriikide spetsiifilisi luureteabe vajadusi võetaks täielikult arvesse ning et süsteem on suunatud rohkem „ELi vastase ohu” kindlaks tegemisele. Selline areng sõltub aga liikmesriikide soovist ja võimalustest teavet ja analüüse keskpikas kuni pikas perspektiivis jagada. Ei ole päris selge, millises ulatuses saab sellele suurenenud teabevoole tugineda. Peale selle, kui liikmesriikidele jääb võimalus taotleda TFTP lepingu järgselt otsingute tegemist USAlt, eeldaks uus süsteem liikmesriikidelt olulist panustamist ja koostööd, selleks et pakkuda ELi tasandil paremat teavet.

Võimalus B võib olla terrorismi ärahoidmise ja ELis julgeoleku parandamise seisukohast teatava positiivse mõjuga. See süsteem vastaks rohkem ELi ohuanalüüsile, kuna otsinguid tehtaks vastavalt liikmesriikide konkreetsetele luureteabevajadustele. Keskse ELi asutuse ülesanne piirduks aga otsingute teostamisega ja saadud andmete edastamisega päringu teinud liikmesriigile. ELi asutus oleks eeskätt „uksehoidja”. See tähendab, et teavet ELi tasandil ei analüüsitaks ja ELi tasandil luureandmetest sidusa ülevaate saamiseks saab süsteem loota vaid sellele, et liikmesriigid vahetavad oma analüüsitulemusi väljaspool süsteemi. Kuna süsteem ei suudaks tagada ühtset lähenemisviisi otsingute määratlemisele, suureneks ekslikult

positiivsete tulemuste saamise oht, mis omakorda riivaks inimeste õigust isikuandmete kaitsesele ja eraelu puutumatusele.

Võimalus C vastaks liikmesriikide spetsiifilistele luureteabe vajadustele ning võib seega olla terrorismi ärahoidmise ja julgeoleku parandamise seisukohast teatava positiivse mõjuga. Kuid kuna liikmesriikide otsingute ja analüüside eest vastutaksid liikmesriikide endi rahapesu andmebürood, oleksid sellel võimalusel samad puudused, mis võimalusel B – selge ülevaate luureteabest saaks ainult juhul, kui liikmesriigid teeksid väljaspool süsteemi tõhustatud koostööd. Peale selle keskenduvad rahapesu andmebürood ainult finantsteabele ning lõhe finantsteabe ja luureandmete vahel laiemalt võib raskendada seoste leidmist ja terrorismi rahastamise kindlakstegemist. Selle võimaluse puhul on ELi osalus väga väike ja võimekus paraneks eelkõige liikmesriikide tasandil.

Kõik nimetatud võimalused tooksid endaga kaasa märkimisväärseid kulusid ELi, liikmesriikide ja määratud teenuseosutaja jaoks, sealhulgas kulud, mis oleksid seotud IT-taristu väljatöötamise, turvaliste ruumide ning kümnete kuni sadade töötajatega, kelle ülesandeks oleks süsteemi haldamine ning turva- ja kontrollimeetmete rakendamine. Teisest küljest võivad kõik need võimalikud süsteemid potentsiaalselt aidata kaasa julgeoleku parandamisele Euroopas, kuna nad kasutaksid Euroopa vajadustele kohandatud ohuanalüüsi.

Kui Euroopa pinnal asuks sõltumatu luureteabe kogumise ja uurimise süsteem, ei oleks enam vajadust andmeid USAle edastada. Mis tahes ELi TFTS eeldab, et võetakse kasutusele ulatuslikud andmekaitse- ja kontrollimeetmed, mis oleksid analoogsed ELi ja USA vahelise TFTP lepingu kohaselt praegu kehtivate meetmetega ning mis oleksid igal juhul kooskõlas ELi ja liikmesriikide andmekaitseõigusega. Igat taotlust teha ELi süsteemide andmetes otsinguid tuleks kontrollida, et kindlaks teha, kas sellel on kitsalt piiritletud eesmärk võidelda terrorismi ja terrorismi rahastamise vastu. Samuti tuleks kontrollida, kas andmete edastamine on põhjendatud. Eelkõige peaksid kvalifitseeritud sõltumatud järelevalvajad kontrollima, kas iga ELi ja liikmesriikide otsing oli nõuetekohaselt lubatud ja vajalik võitluseks terrorismi ja selle rahastamise vastu. Tagada tuleks andmete turvaline käitlemine ja säilitamine ning loata juurdepääs andmetele tuleks ära hoida. Süsteemi ja kõigi turvameetmete korrektse toimimise tagamiseks tuleks tellida välisaudit. Andmetele süsteemis juurdepääsu saamiseks ja isikuandmete parandamiseks vajalik kord, samuti asjakohane hüvitise taotlemise kord tuleks süsteemi sisse ehitada.

Kokkuvõttes on komisjon vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu taotlustele hinnanud võimalusi ELi TFTSi loomiseks, sh andmete säilitamise ja andmetest väljavõtete tegemise võimalust.

Hindamisel võeti arvesse Rootsi eesistumise ajal vastu võetud infohaldusstrateegia põhimõtteid. Loodav süsteem peab olema vajalik, proportsionaalne ja kulutõhus ning tagama isikute põhiõiguste kaitse. Komisjoni analüüsist, mida on kirjeldatud eespool ja ka mõjuhinnangus, selgub, et igal mõistlikul võimalusel on oma eelised ja puudused. Nagu selgitatud, on komisjon jätnud kõrvale variandid, mis ei ole mõistlikud.

Saadud teabe valguses ei ole praeguses etapis piisavalt argumente selle poolt, et esitada ettepanek ELi TFTSi loomiseks.

Komisjon ootab Euroopa Parlamendi ja nõukogu arvamusi käesoleva teatise kohta.