

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega kehtestatakse eeskirjad finants- ja muu teabe kasutamise hõlbustamiseks teatavate kuritegude tõkestamisel, avastamisel, uurimisel ja nende eest vastutusele võtmisel ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2000/642/JSK“

[COM(2018) 213 final – 2018/0105 (COD)]

(2018/C 367/16)

Pearaportöör: **Victor ALISTAR**

Konsulterimise taotlus	Euroopa Parlament, 28.5.2018
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 87 lõige 2
Vastutav seksioon	Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse seksioon
Juhatuse otsus	22.5.2018
Vastuvõtmine täiskogus	12.7.2018
Täiskogu istungjärk nr	536
Hääletuse tulemus	176/0/1
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Komitee märgib, et liidu tegevuse eesmärk on luua lisandväärtus, tagades ühtlustatud lähenemisviisi, mis tugevdab siseriiklikku ja piiriülest koostööd raskete kuritegude ning terrorismi finantsuurimisel. Lisaks sellele võimaldavad liidu tasandil võetavad meetmed jõuda muu hulgas andmekaitsega seotud sätete ühtlustatud kohaldamiseni, et tagada ühise turvalisusel ja õigusel rajaneva ala tõhusus.

1.2. Selle eesmärgi saavutamiseks on vaja täiendada artikliga 114 kehtestatud rahapesu andmebüroosid reguleerivat raamistikku, lisades sellele õigusliku vahendi Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 87 lõike 2 alusel. Lahendusena tehakse ettepanek siduda viienda rahapesuvastase direktiivi⁽¹⁾ alusel võimaldatav juurdepääs finantsandmetele liikmesriikidevahelise õiguslase koostöö mehhanismiga.

1.3. Direktiivi ettepanekuga loouakse vahend, millega soovitakse suurendada Euroopa Liidu territooriumil kuritegude uurimise ja nende eest vastutusele võtmise suutlikkust, tagades liikmesriikide pädevatele asutustele kuritegude avastamiseks ja kuritegelike skeemide tuvastamiseks otsejuurdepääsu finantsandmetele.

1.4. Komisjoni määratletud kohaldamisala hõlmab kuritegude uurimist ja nende eest vastutusele võtmist õiguslase koostöö mehhanismide raames; raskete kuritegude määratlemise osas viitab komisjon artikli 2 punktis 1 Europoli käsitleva määruse (EL) 2016/794⁽²⁾ artikli 3 lõikele 1. Siinkohal on komitee seisukohal, et vaja on koostada täpsem ja piiravam loetelu nendest rasketest kuritegudest, mille puhul on kõnealust mehhanismi lubatud kasutada.

1.5. Asjaomase direktiivi ettepanekuga soovitakse parandada tasakaalu Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud inimeste põhiõiguste ja vajaduse vahel tagada õigusaktide parem rakendamine kuritegevuse vastu võitlemisel ja selle eest vastutusele võtmisel, et tagada Euroopa Liidu tasandil turvalisuse ja õigluse õhkkond.

⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/843, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantsüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL (ELT L 156, 19.6.2018, lk 43).

⁽²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta määrus (EL) 2016/794, mis käsitleb Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ametit (Europol) ning millega asendatakse ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsused 2009/371/JSK, 2009/934/JSK, 2009/935/JSK, 2009/936/JSK ja 2009/968/JSK (ELT L 135, 24.5.2016, lk 53).

1.6. Selleks et saavutada tasakaal Euroopa kodanike finantsandmete juurdepääsu ja *teadmisyajaduse põhimõtte* vahel, peab direktiivi eesmärk olema üksnes kuritegude avastamine ja nende eest vastutusele võtmine ning sellega ei tohiks põhimõtteliselt järgida liiga üldiseid ennetavaid eesmärke. Komitee soovib kasutada *nõuetekohaselt põhjendatud juhtude põhimõtet*.

1.7. Pangakontode riiklike keskregistreid võiks täiendada, lisades sinna finantsandmed kapitaliturgude investeerimisjuhtide investeerimiskontode kohta, arvestades, et kaasaegsed rahapesu vormid ja ebaseaduslikult saadud finantstoodete varjamine sisaldavad ka investeringuid kapitaliturgudele. Komitee kutsus komisjoni ka üles analüüsima, kas oleks võimalik siduda andmeid, mis on kogutud viienda rahapesuvastase direktiivi,⁽³⁾ kõnealuse direktiivi ettepaneku ja neljanda maksustamisalase halduskoostöö direktiivi⁽⁴⁾ alusel. Viimases direktiivis käsitletakse ainult raskete kuritegude dokumenteerimist, mille ainus eesmärk on tuvastada erinevusi uurimise ajal kogutud andmete ja hallatava teabe vahel.

1.8. Regulaatiivsete tehniliste aspektide osas soovib komitee täiendada artiklit 17 menetlussätetega, mis viitaksid teistele Euroopa Liidu õigusaktidele, mis käsitlevad õiguslast koostööd ja kolmandate riikidega finantsandmete vahetamist.

1.9. Komitee nõuab komisjonilt artikli 2 punktis f sisalduva mõiste „õiguskaitsealane teave“ ja punktis l sisalduva mõiste „rasked kuriteod“ määratluste läbivaatamist, et tagada liidu kodanike finantsandmete juurdepääsu võimaldavate mehhanismide aluseks olevate eeskirjade selgus, prognoositavus ja proportsionaalsus.

1.10. Lisaks nõuab komitee komisjonilt pangakontode riiklike keskregistritele juurdepääsu eesmärgi reguleerimist kuritegude ennetamise valdkonnas ja juurdepääsu võimaldamist üksnes selliste kuritegude puhul, mis ohustavad Euroopa kodanike kollektiivset ja individuaalset julgeolekut – st terrorism, inimkaubandus, uimastikaubandus, ning kui tegu on teatud raskete kuritegude avastamise, uurimise ja nende eest süüdistuste esitamisega või kuritegudega tekitatud varalise kahju tagasinõudmisega.

2. Käesoleva arvamuse kontekst

2.1. Kuritegelikud ühendused (muu hulgas terroristid) tegutsevad erinevates liikmesriikides ja nende varad (muu hulgas pangakontod) on sageli paigutatud üle Euroopa Liidu või isegi sellest väljapoole. Nad kasutavad nüüdisaegset tehnoloogiat, mis võimaldab neil kanda raha mitmetele pangakontodele ja vahetada seda muuks valuutaks kõigest paari tunniga.

2.2. Komitee märgib, et liidu tegevuse eesmärk on luua lisandväärtus, tagades ühtlustatud lähenemisviisi, mis tugevdab siseriiklikku ja piiriülest koostööd raskete kuritegude ning terrorismi finantsuurimisel. Lisaks sellele võimaldavad liidu tasandil võetavad meetmed jõuda muu hulgas andmekaitsega seotud sätete ühtlustatud kohaldamiseni, sest kui liikmesriigid peaksid õigusaktid vastu võtma iseseisvalt, oleks kaitsemeetmete taseme ühtlustamist raske saavutada.

2.3. Viienda rahapesuvastase direktiiviga⁽⁵⁾ loodi pangakontode riiklikud keskregistrid, mis suurendavad rahapesu andmebüroode andmete töötlemise suutlikkust ja nende tõhusust, kuid uurimise ja vastutusele võtmise tõhusamaks muutmiseks on vaja tagada pädevatele õigusasutustele kiirem juurdepääs finantsteabele. Selleks tuleb artikliga 114 kehtestatud rahapesu andmebüroosid reguleerivat raamistikku täiendada õigusliku vahendiga vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 87 lõikele 2.

2.4. Seega antakse pädevatele asutustele otsejuurdepääs pangakontode riiklikele keskregistritele, mis lihtsustab vastavalt siseriiklikule õigusele uurimisvolitusi omavate õigusasutuste, maksuhaldurite ja korruptsioonivastaste ametite tööd. Nende hulka kuuluvad ka kriminaaltulu jälitamise talitused, kes vastutavad kuritegeliku vara päritolu kindlaks tegemise ja tuvastamise eest, lähtudes selle võimalikust arestimisest ning konfiskeerimisest, et kurjategijad jääksid ilma oma illegaalsest kasumist.

2.5. Komisjoni määratletud kohaldamisala hõlmab kuritegude uurimist ja nende eest vastutusele võtmist õiguslase koostöö mehhanismide raames; raskete kuritegude määratlemise osas viitab komisjon artikli 2 punktis l Europoli käsitleva määruse (EL) 2016/794⁽⁶⁾ artikli 3 lõikele 1. Siinkohal on komitee seisukohal, et vaja on koostada täpsem ja piiravam loetelu nendest rasketest kuritegudest, mille puhul on kõnealust mehhanismi lubatud kasutada.

⁽³⁾ Vt joonalune märkus nr 1.

⁽⁴⁾ Nõukogu 25. mai 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/881, millega muudetakse direktiivi 2011/16/EL seoses kohustusliku automaatse teabevahetusega maksustamise valdkonnas (ELT L 146, 3.6.2016, lk 8).

⁽⁵⁾ Vt joonalune märkus nr 1.

⁽⁶⁾ Vt joonealune märkus 2.

2.6. Lisaks antakse määrusega (EL) 2017/1939⁽⁷⁾ juurdepääs pangakontode riiklikele keskregistritele ka Euroopa delegaatprokuröridele ning sellega soovitakse suurendada liidu finantshuve kahjustavate pettusjuhtumite uurimise suutlikkust.

3. Üldised märkused

3.1. Komitee tunnustab liidu liikmesriikide õiguskaitseasutustevahelise koostöömehhanismi olulisust ja tervitab komisjoni algatust luua mehhanismid, mis võimaldavad liikmesriikide pädevatel asutustel saada kiirema ja otsesema juurdepääsu liidu teiste liikmesriikide territooriumil säilitatavatele finantsandmetele.

3.2. Direktiivi ettepanek sisaldab vahendit, millega soovitakse Euroopa Liidus suurendada kuritegude uurimise ja nende eest vastutusele võtmise suutlikkust, tagades kuritegude avastamiseks ja kuritegelike skeemide tuvastamiseks liikmesriikide pädevatele asutustele otsesema juurdepääsu finantsandmetele.

3.3. Asjaomase direktiivi ettepanekuga soovitakse parandada tasakaalu Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud inimeste põhiõiguste ja vajaduse vahel tagada õigusaktide parem rakendamine kuritegevuse vastu võitlemisel ja selle eest vastutusele võtmisel.

3.4. Eraelu puutumatus ja selle kaitse õigust võib direktiivi ettepaneku kohaselt seega piirata üksnes juhul, kui asjaomane meede vastab üldsuse huvidele tagada Euroopa Liidu territooriumil turvalisuse ja õigluse õhkkond.

3.5. Selleks et saavutada tasakaal Euroopa kodanike finantsandmetele juurdepääsu ja *teadmismajaduse põhimõtte* vahel, peab direktiivi eesmärk olema üksnes kuritegude avastamine ja nende eest vastutusele võtmine ning sellega ei tohiks põhimõtteliselt järgida liiga üldiseid ennetavaid eesmärke. Komitee soovib järgida *nõuetekohaselt põhjendatud juhtude põhimõtet*.

3.6. Selleks et vältida metaandmete kogude tekkimist, mida säilitatakse riiklikes või üleauroopalistes ametites, kellel ei ole vastavaid volitusi selleteemaliste tuvastamise ja uurimise teostamiseks, tuleks juurdepääs finantsandmetele võimaldada üksnes pädevatele ametiasutustele kuritegude uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks, ning nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel ka kriminaaltulu jälitamise talitusele.

3.7. Pangakontode riiklike keskregistreid võiks täiendada, lisades sinna finantsandmed kapitaliturgude investeerimisjuhtide investeerimiskontode kohta, arvestades, et kaasaegsed rahapesu vormid ja ebaseaduslikult saadud finantstoodete varjamine sisaldavad ka investeringuid kapitaliturgudele.

3.8. Direktiivi ettepanekusse tuleks lisada ka menetlussätted, mis viitaksid teistele Euroopa Liidu õigusaktidele, mis käsitlevad õigusala koostööd ja kolmandate riikidega finantsandmete vahetamist. Selle eesmärk on kahest nõudest kinnipidamine: ühelt poolt määratleda üldised juriidilised eeskirjad kehtivatele tõendite kogumise menetlustele, kui täiendavalt kasutatakse teisi õiguslaseid vahendeid, ning teiselt poolt viia ulatuslikumalt ellu komisjoni direktiivi ettepaneku seletuskirjas ja järelanalüüsis seatud avaliku poliitika eesmärke.

3.9. Komitee tõstab esile ja tervitab asjaolu, et komisjoni direktiivi ettepanekus nähakse ette väga selged sätted põhiõiguste kaitseks, kuid märgib, et need piirduvad isikuandmetega, mis on edastatud direktiiviga loodud ja pangakontode keskregistritele juurdepääsu võimaldava mehhanismi vahendusel ning ei sisalda konkreetseid eeskirju põhiõiguste kaitseks seoses eraelu puutumatus kaitsega ega taga menetluslikke kaitsemeetmeid nende õiguste piiramise puhul.

4. Konkreetsete märkused ja soovitused

4.1. Tagamaks, et kõnealuses direktiivi ettepanekus ette nähtud koostöovahendite rakendamise käigus ei läheks eraelu puutumatus kaitsega seotud põhiõiguste piiramine kaugemale kui õiguspäraselt proportsionaalne, tuleb artikli 2 punktis e toodud finantsteabe määratlusest välja jätta ennetav eesmärk, ilma et see piiraks viiendas rahapesuvastases direktiivis⁽⁸⁾ sätestatud määratlust, mida ei ole käesoleva arvamuse teemaks oleva kavandatava direktiivi artikli 1 lõike 2 punktis a muudetud. Sellega hoitakse ära oht rikkuda Euroopa Liidu toimimise lepingu põhiõigusi käsitlevaid sätteid.

⁽⁷⁾ Nõukogu 12. oktoobri 2017. aasta määrus (EL) 2017/1939, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel (ELT L 283, 31.10.2017, lk 1).

⁽⁸⁾ Vt joonalune märkus nr 1.

4.2. Kui analüüsida artikli 2 punktis 1 toodud „raskete kuritegude“ määratlust, milles viidatakse Europoli käsitleva määruse (EL) 2016/794⁽⁹⁾ I lisale ning mis sobitub direktiivi ettepaneku tekstiga, ja arvestades eeskirju, millega reguleeritakse andmete juurdepääsu raske kuritegevuse tõkestamiseks, siis tundub, et üldist eesmärki arvestades ei ole kavandatud juurdepääs proportsionaalne. Näiteks võidakse anda juurdepääs kodanike finantsandmetele, et ennetada kuritegusid, mis puudutavad surmaga lõppevaid liiklusõnnetusi, rassismi, kseonofobiat või väljapressimist.

4.3. Seepärast soovib komitee muuta artikli 2 punktis 1 toodud määratlust järgmiselt: „rasked kuriteod“ on järgmised kuritegevuse liigid: terrorism; organiseeritud kuritegevus; ebaseaduslik uimastikaubandus; inimkaubandus; korrupsioon; rahapesu; tuumamaterjali ja radioaktiivsete ainete seotud kuritegevus; immigrandide ebaseaduslik üle piiri toimetamine; ebaseaduslik kauplemine inimorganite ja -kudedega; inimrööv, ebaseaduslik vabadusevõtmine ja pantvangi võtmine; vägivallaga või vägivallata rööv, ebaseaduslik kauplemine kunstiesemetes, antiikvara ja kultuuriväärtustega; liidu finantshuvide vastu suunatud kuriteod; sisetabe alusel kauplemine ja finantsturuga manipuleerimine; väljapressimine; toodete võltsimine ja piratkoopiade valmistamine; raha ja maksevahendite võltsimine; ebaseaduslik kauplemine relva-, laskemoona ja lõhkeainetega; keskkonnakuriteod, sealhulgas laevade põhjustatud merereostus; seksuaalne kuritarvitamine ja seksuaalne ärakasutamine, sealhulgas laste kuritarvitamist kujutav materjal ja laste ahvatlemine seksuaalsuhte eesmärgil; genotsiid, inimsusvastased kuriteod ja sõjakuriteod.

4.4. Samast ideest kantult tuleks direktiivi kohaldamisala selgitamiseks ja kooskõla tagamiseks avaliku poliitika sõnastatud eesmärkidega piirata juurdepääsu pangakontode riiklikele keskregistritele ja võimaldada juurdepääsu üksnes selleks, et ennetada terroriakte, uimastikaubandust või inimkaubandust, samuti kuritegude tuvastamiseks, uurimiseks, vastutusele võtmiseks, karistamiseks ja kahju hüvitamiseks, seda nii eelnevalt loetletud kuriteoliikide kui ka direktiivi ettepanekus määratletud teiste kuritegude puhul.

4.5. Direktiivi ettepaneku artiklile 5 tuleb lisada uus lõige 3, millega nähakse ette proportsionaalsuse ja õiguspärasuse garantiid seoses õiguskaitseasutuste juurdepääsuga andmetele, sealhulgas eraelu puutumatusena seotud finantsandmetele. Seepärast on vaja lõikesse 3 lisada kohustus kontrollida juurdepääsutaotlusi iga juhtumi puhul eraldi, võttes aluseks nõuetekohaselt põhjendatud juhu põhimõtte. Seda tuleb teha selleks, et kui need tõendid osutuvad hiljem kohtulikuks tõendusmaterjaliks, siis oleks juurdepääs andmetele kooskõlas tõendite kogumise ja kasutamise nõuetega ning ka põhiõiguste ja -vabadustega, mis sisalduvad õiglasel kohtumenetluses, nii nagu seda määratletakse Strasbourgis asuva Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas ja et liikmesriikide kohtud saaksid asjaomaseid tõendusmaterjale kasutada rikkumiste eest karistuste määramiseks.

4.6. Sellega seoses ei ole piisav, et vastavalt kavandatava direktiivi artiklites 7 ja 8 sätestatule tuleb füüsiliste isikute finantsandmetele juurdepääsu võimaldamisel pidada kinni riiklikest menetluslikest kaitsemeetmetest, kuna asjaomastele andmetele pääsevad ligi ka asutused, kellel ei ole uurimisvolitusi, näiteks Europol, vastavalt artiklis 10 sätestatule.

4.7. Artikli 7 lõige 1 tuleks viia kooskõlla eespool punktis 4.1 sõnastatud seisukohtadega, milles käsitletakse kavandatava direktiivi artikli 2 punkti e. Samuti soovitatakse muuta artikli 7 lõiget 1 järgmiselt: „[...] on vajalik **terrorismi, inimkaubanduse ja uimastikaubandusega seotud** raskete kuritegude tõkestamiseks, **samuti selliste ja teiste raskete kuritegude** avastamiseks, uurimiseks või nende eest vastutusele võtmiseks“. Järjepidevuse ja kooskõla tagamiseks soovitatakse samal moel muuta ka artikli 7 lõiget 2.

4.8. Komiteel on heameel märkida, et direktiivi ettepaneku artikli 9 lõikes 4 näeb komisjon ette, et võrgu FIU-net tehnilise tõrke korral tuleb teabe edastamisel järgida samu turvalisuse tingimusi, mida rakendatakse FIU-netis. Komitee on seisukohal, et finantsteabe edastamiseks kasutatavad asendusmehhanismid peavad samuti pakkuma võimaluse kirjaliku dokumendi genereerimiseks, mis võimaldab kontrollida autentsust, nii nagu see on FIU-neti puhul.

4.9. Seoses artikliga 10, milles lisaks artiklis 3 kindlaks määratud pädevatele asutustele võimaldatakse finantsandmetele juurdepääs ka Europolile, nõuab komitee, et juurdepääsuõigused oleksid määratletud asjaomase ameti uurimisvolituste alusel ja et nendega kaasneksid vajalikud garantiid metaandmete analüüsi osas.

Brüssel, 12. juuli 2018

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Luca JAHIER

⁽⁹⁾ Vt joonealune märkus 2.