EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 24.7.2019
COM(2019) 371 final

# KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

## rahapesu andmebüroode vahelise koostöö raamistiku hindamise kohta

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**

**rahapesu andmebüroode vahelise koostöö raamistiku hindamise kohta**

## I. SISSEJUHATUS

Viienda rahapesuvastase direktiivi artikli 65 lõikega 2 nõutakse, et komisjon hindaks rahapesu andmebüroode ja kolmandate riikide vahelise koostöö raamistikku ning võimalust tõhustada Euroopa Liidu rahapesu andmebüroode vahelist koostööd, sealhulgas võimalust luua koordineerimis- ja toetusmehhanism, ning selle võimaluse ees seisvaid takistusi[1]. Seda kohustust korratakse uues sularaha kontrollimise määruses,[2] samuti direktiivis finants- ja muule teabele juurdepääsu kohta. Käesolevas aruandes hinnatakse rahapesuvastase direktiivi artikli 65 lõikes 2 loetletud aspekte.

Rahapesu andmebüroodel on liidu rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikus keskne roll. Neil on tähtis positsioon erasektori ja pädevate asutuste vahel; rahapesu andmebürood suunavad ettevõtjate tööd, et tuvastada tehinguid, mille puhul kahtlustatakse seoseid rahapesu ja terrorismi rahastamise vahel. Organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi piiriülese iseloomu tõttu on rahapesu andmebüroode piiriülene koostöö väga oluline. Terroristid tegutsevad piiriüleselt – jättes finantsteavet maha eri riikidesse – ning rahapesu ja organiseeritud kuritegevusega tegelevad rühmitused peidavad ja reinvesteerivad üha rohkem oma vara muudesse liikmesriikidesse kui need, kus vara allikaks olev kuritegu toime pandi.

Rahapesu andmebürood on oma tegevuses sõltumatud ja autonoomsed üksused, mis on loodud ELi rahapesuvastase võitluse ja terroristide rahastamise vastu võitlemise raamistikus, ning nende toimimist ja tööülesandeid reguleeritakse peamiselt rahapesuvastase direktiiviga[3].

Rahvusvahelisel tasandil töötavad rahapesuvastane töökond[4] ja rahapesu andmebüroode Egmonti rühm (edaspidi „Egmonti rühm“)[5] välja standardid, millega reguleerida

---

[1] Euroopa Parlament läks oma 26. märtsi 2019. aasta resolutsioonis finantskuritegude, maksudest kõrvalehoidmise ja maksustamise vältimise kohta ühe sammu võrra kaugemale ning kutsus komisjoni üles kaaluma Euroopa Liidu rahapesu andmebüroo loomist, millega loodaks keskus ühise uurimis- ja koordineerimistöö jaoks ning millel oleks piiriülese finantskuritegevuse vallas autonoomne uurimispädevus. (Punkt 256)] (TAX3 komitee).

[2] Määruse (EL) 2018/1672 (mis käsitleb liitu toodava või liidust välja viidava sularaha kontrolli ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1889/2005) põhjendus 26.

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ (ELT L 0849, 9.7.2018, lk 1).

[4] Rahapesuvastane töökond on valitsustevaheline organ, mille asutasid 1989. aastal osalisriikide ministrid. Töökonna eesmärk on kehtestada standardeid ning edendada selliste õigus-, regulatiiv- ja operatiivmeetmete tõhusat rakendamist, millega võideldakse rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu. Rahapesuvastasesse töökonda kuulub 15 ELi liikmesriiki ja kolm EMP riiki, 13 liikmesriiki kuulub ka piirkondlikku organisatsiooni Moneyval. Euroopa Komisjonil on rahapesuvastases töökonnas liikmestaatus. http://www.fatf-gafi.org/.

rahapesu andmebüroode tegevust. Rahapesu andmebüroode peamine ülesanne on võtta vastu ja analüüsida kahtlasi tehinguid käsitlevaid teateid ning rahapesu, sellega seotud eelkuritegude ja terrorismi rahastamise vastu võitlemise seisukohast olulist teavet ning edastada oma analüüsi tulemused ja muu teave liikmesriikide pädevatele asutustele ja teistele rahapesu andmebüroodele. Seega on tegemist finantsandmete keskustega. Rahapesuvastase direktiivi haare on nendest rahvusvahelistest standarditest laiem ning näeb ette konkreetsemad kohustused ja tihedama koostöö Euroopa Liidu raames, arvestades liidu lõimunud finantsalaga kaasnevat kapitali liikumise ja finantsteenuste osutamise vabadust.

Rahapesu andmebüroode vaheline koostöö ELi tasandil tugineb ELi rahapesu andmebüroode platvormi[6] tööle ja detsentraliseeritud andmebaase ühendava teabesüsteemi FIU-net[7] loomisele, mis võimaldavad rahapesu andmebüroodel teavet vahetada. Alates 1. jaanuarist 2016 on rahapesu andmebüroode sidevõrk FIU-net (edaspidi „FIU-net“) lõimitud Europoli, et tagada FIU-neti stabiilsus ja korrapärane rahastamine. Lisaks annab see võimaluse vahetada teavet Europoli ja rahapesu andmebüroode vahel.

Mõningaid liikmesriikide rahapesu andmebüroode vahelise koostöö teabevahetusaspekte reguleeritakse 20. juuni 2019. aasta direktiiviga 2019/1153 juurdepääsu kohta nii finants- kui ka muule teabele[8]. Erinevalt komisjoni algsest ettepanekust ei hõlma direktiiv aga eri liikmesriikide rahapesu andmebüroode vahelise teabevahetusega seotud täpseid tähtaegu ja IT-kanaleid käsitlevaid eeskirju. Samuti piirdub asjakohase sätte kohaldamisala terrorismi ja terrorismiga seotud organiseeritud kuritegevuse juhtumitega ega hõlma kõiki raskete kuritegude liike, nagu oli ette nähtud algses ettepanekus. Komisjon võttis seetõttu endale ülesandeks käsitleda täiendavalt rahapesu andmebüroosid ja nende koostööd, sh käesolevas aruandes.

---

[5]Egmonti rühm on rahvusvaheline organisatsioon, mis tagab rahapesu andmebüroodele üleilmse koostöövõrgustiku eesmärgiga võidelda rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu. Alates 2019. aasta juulist kuulub sinna 164 liikmestaatusega rahapesu andmebürood, sh kõigi liikmesriikide rahapesu andmebürood. Euroopa Komisjon on Egmonti rühmas vaatleja alates 2017. aastast. Egmonti rühm on platvorm, mille abil saavad rahapesu andmebürood jagada kogemusi ja parimaid tavasid ning kus korraldatakse eri koosseisude koosolekuid. Liikmesusega võtavad rahapesu andmebürood omale kohustuse täita Egmonti rühma hartast tulenevaid kohustusi, sh nõue täita rahapesu andmebüroo tegevust reguleerivaid standardeid või vahetada teiste rühma liikmetega teavet kõige laiemas võimalikus tähenduses. Hartaga on võimalik tutvuda aadressil https://egmontgroup.org/en/document-library/8.

[6]Komisjon lõi 2006. aastal mitteametliku eksperdirühma – ELi rahapesu andmebüroode platvormi –, mis koosneb liikmesriikide rahapesu andmebüroode esindajatest. Platvormi koosolekud hõlbustavad rahapesu andmebüroode vahelist koostööd, luues nende jaoks kohtumispaiga, kus vahetada arvamusi ning anda nõu rahapesu andmebüroode ja teavitavate isikute jaoks asjakohastes rakendusküsimustes. Platvormi rolli on veel kord kinnitatud neljanda rahapesuvastase direktiivi artiklis 51 Lisateave: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/ – ELi rahapesu andmebüroode platvorm (viide E03251).

[7] FIU-net võeti kasutusele 2007. aastal ja seda kaasrahastas kuni 2015. aastani Euroopa Komisjon (alates 1. jaanuarist 2016 on FIU-net lõimitud Europoli). Sellele viidatakse konkreetselt neljandas rahapesuvastases direktiivis kui soovitatud teabevahetuskanalile rahapesu andmebüroode vahel ning see võimaldab rahapesu andmebüroodel luua anonüümsed nimekirjad, mida on võimalik kasutada selleks, et määrata kindlaks päringutabamused ja võrrelda andmeid teiste süsteemiga seotud rahapesu andmebüroode andmetega, tuvastamaks rahapesu andmebüroode huviorbiidis olevaid isikuid teistes liikmesriikides. Seda tehakse teatavate filtrite („ma3tch filters“) kaudu, ilma et oleks vaja jagada või avaldada isiklikke andmeid.

[8] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1153, millega kehtestatakse normid finants- ja muu teabe kasutamise hõlbustamiseks teatavate kuritegude tõkestamisel, avastamisel, uurimisel ja nende eest vastutusele võtmisel, ELT L 186, 11.7.2019, lk 122–137. Direktiiviga tunnistati kehtetuks nõukogu 17. oktoobri 2000. aasta otsus 2000/642/JSK liikmesriikide rahapesu andmebüroode vahelise koostöö korra kohta teabe vahetamisel (EÜT L 271, 24.10.2000, lk 4–6).

Aruanne tugineb eelmisele ülevaatlikule aruandele[9] ja talituste töödokumendile liikmesriikide rahapesu andmebüroode vahelise koostöö parandamise kohta[10]. Sellest ajast peale on teatud probleemidega tegeldud neljanda rahapesuvastase direktiivi ülevõtmise ja rakendamise ning rahapesu andmebüroode teatava operatiivtegevuse abil. Käesolevas aruandes keskendutakse viimastele koostööd takistavatele aspektidele.

Käesoleva aruande koostamisel algatas komisjon suunatud konsultatsioonid, mis keskendusid rahapesu andmebüroodele ELis[11] ja asjakohastele riiklikele asutustele[12]. Komisjon konsulteeris suunatud küsimustike ja kohtumiste kaudu ka kohustatud isikute ja Europoliga.

Aruandes tuvastatakse mõned probleemid, mis võivad olla tingitud liikmesriikide suutmatusest võtta rahapesuvastane direktiiv üle täielikult või nõuetekohaselt. Kõnealune direktiiv oleks tulnud siseriiklikusse õigusse üle võtta 26. juuniks 2017 ja käesolev aruanne ei piira seega komisjoni õigust algatada rikkumismenetlus direktiivi rikkumise eest.

Rahapesu andmebürood peavad samuti tegema koostööd ja vahetama teavet teiste ametiasutustega, sh õiguskaitseasutused, toll ja maksuhaldurid, Pettustevastane Amet ning kriminaaltulu jälitamise talitused. Mõned sellise koostöö probleemid on mõnel juhul ka ära märgitud, näiteks ei levitata aruandeid kahtlaste tehingute kohta ega muud rahapesuvastase tegevusega seotud teavet kõigile ELi maksuametitele, sest rahapesu andmebürood ei pea enamikku neist pädevateks asutusteks,[13] ning see takistab tõhusat võitlust maksukuritegudega[14].Seoses Euroopa Pettustevastase Ametiga (OLAF) tehtava koostööga on komisjon pakkunud,[15] et Euroopa Pettustevastasel Ametil peaks olema võimalik saada ameti uurimistegevuse seisukohast olulist pangateavet liikmesriikide rahapesu andmebüroode kaudu.

Käesolevat aruannet tuleks vaadata koos komisjoni riigiülese riskihindamisaruandega,[16] komisjoni aruandega liikmesriikide automatiseeritud keskmehhanismide omavahelise

[9] ELi rahapesu andmebüroode platvormi dokument „Kaardistamisuuring ning erinevuste analüüs ELi rahapesu andmebüroode õiguste ja takistuste kohta teabe hankimisel ja vahetamisel“, mille kõik liikmesriikide rahapesu andmebürood kinnitasid 11. detsembril 2016.

[10] Komisjoni talituste töödokument ELi rahapesu andmebüroode vahelise koostöö parandamise kohta, SWD (2017) 275, 26. juuni 2017.

ELi rahapesu andmebüroode platvorm: komisjon käsitles neid küsimusi liikmesriikide rahapesu andmebüroodega 20. septembril 2018, 11. detsembril 2018 ja 5. märtsil 2019 toimunud kohtumistel. Küsimustikule vastasid 24 liikmesriigi rahapesu andmebürood. Koosolekute protokollid leiab komisjoni eksperdirühmade veebisaidilt (rühma viide: E03251).

[12] Konsultatsioonid toimusid rahapesu ja terrorismi rahastamist käsitleva eksperdirühma (Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing, EGMLTF) kaudu. Komisjon saatis küsimustiku rühma asjassepuutuvatele liikmetele. Arutelud toimusid rühma 5. oktoobri 2018. aasta ja 6. veebruari 2019. aasta koosolekutel.

[13] Toll saadab rahapesu andmebüroodele regulaarselt sularahaga seotud andmeid (deklaratsioonid ja eeskirjade eiramised), kuid vaid üksikute aruannete kohta on antud tagasisidet. TAX3 avaliku arutelu (4.2.2019) ajal avaldatud teabe kohaselt ilmnes, et rahapesu andmebüroode omanduses oli teave skandaali kohta, mida tuntakse nime Cum-Ex all ja mis läks liikmesriikidele maksma ligikaudu 55 miljardit eurot, kuid et neil ei lubatud sel ajal jagada seda teavet maksuhalduritega.

[14] Europoli andmetel (2017) on enamik kahtlaste tehingute kohta esitatud teadetega seotud eelkuriteod maksukuriteod.

[15] Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi käsitlevat määrust (EL, Euratom) nr 883/2013 seoses koostööga Euroopa Prokuratuuriga ja OLAFi juurdluste tulemuslikkusega, COM(2018) 338 final.

16 Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule siseturgu mõjutavate ja piiriülese tegevusega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide hindamise kohta (COM(2019) 370 final).

ühendamise kohta[17] ja komisjoni aruandega ELi krediidiasutustega seotud hiljutiste väidetavate rahapesujuhtumite hindamise kohta,[18] mis kõik avaldati käesoleva aruandega samal ajal.

## II. KOHUSTATUD ISIKUTE TEATED RAHAPESU ANDMEBÜROODELE

On väga oluline, et rahapesu andmebürood saavad kvaliteetset teavet tehingute või tehingukatsete kohta, mis võivad olla seotud kriminaaltulu või terrorismi rahastamisega. Rahapesuvastane direktiiv näeb ette, et kohustatud isikud annaksid omal algatusel asukohaliikmesriigi rahapesu andmebüroole teada, kui nad teavad, kahtlustavad või neil on põhjendatud kahtlus, et tehingusse kaasatud rahalised vahendid on kriminaaltulu või on seotud terrorismi rahastamisega, ning vastaksid kiiresti rahapesu andmebüroo esitatud lisateabe taotlustele. Teabevoog peaks hõlmama ka tagasisidet ja teate esitamisele järgnevaid meetmeid. Selline tagasiside peaks olema ajakohane ja käsitlema teadete tulemuslikkust ja nende järelmeetmeid.

Isiku kohustusele anda teavet asukohaliikmesriigi rahapesu andmebüroole lisandub rahapesu andmebüroo kohustus jagada teavet ja aruandeid teiste liikmesriikide rahapesu andmebüroodega siis, kui juhtumil on piiriülene mõõde.

### 1. Koostöö rahapesu andmebüroode ja teavitavate isikute vahel

Rahapesuvastane direktiiv kohustab liikmesriike nõudma kohustatud isikutelt koostöö tegemist liikmesriikide rahapesu andmebüroodega, andes neile kohe teada kahtlastest tehingutest või tegevustest, sh esitama teate kahtlase tehingu kohta. Paljud rahapesu andmebürood saavad praegu kohustatud isikutelt teateid liikmesriikide spetsiaalsete elektrooniliste teatamissüsteemide kaudu[19]. 2016. aasta ülevaatlikus aruandes toodi välja juhtumid, kus IT-vahendite puudumine – mitmes rahapesu andmebüroos on endiselt kasutusel paberipõhised tööprotsessid – põhjustas kahtlaseid tehinguid puudutavate teadete hiljutise suure mahu tõttu rahapesu andmebüroole probleeme teabe tõhusal töötlemisel ja analüüsimisel.

Mõned rahapesu andmebürood kasutavad teadete esitamiseks standardvorme ja need on tavaliselt pangapõhised ega sobi kasutamiseks teistele kohustatud isikutele. Kohustatud isikud on rahapesu andmebüroodele esitanud väikses mahus teateid, ehkki viimastel aastatel on nende arv kasvanud[20]. Enamiku teateid on esitanud krediidiasutused ja vaid

[17] Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule liikmesriikide pangakontode automatiseeritud keskmehhanismide omavahelise ühendamise kohta (keskregistrid või kesksed elektroonilised andmeotsingu süsteemid) (COM(2019) 372).

[18] Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule ELi krediidiasutustega seotud hiljutiste väidetavate rahapesujuhtumite hindamise kohta (COM(2019) 373).

[19] Enamik rahapesu andmebüroosid kasutab süsteemi nimega GoAML, mille on välja töötanud UNODC; ülejäänud rahapesu andmebürood on aga välja töötanud büroosisesed või ajutised IT-süsteemid.

[20] Europoli 2017. aastal avaldatud aruande („Kahtlustest tegudeni“) kohaselt kasvas 2009.–2014. aastal teadete arv 63 %. See aruanne viitab ka sellele, et alla 1 % 2013.–2014. aastal esitatud teadetest olid seotud terrorismi rahastamisega, samas kui peamine teadete esitamise põhjus oli sularaha kasutamine (38 %). Mis puutub eelkuritegudesse, siis põhjustasid maksupettused sel ajavahemikul esitatud teadetest 39 %, järgnesid pettused ja kelmused (30 %) ning uimastikaubandus (15 %). Terrorismi rahastamine oli teate esitamise põhjus vähem kui 0,5 %-l teadete koguarvust. Kasv on jätkunud ja näiteks Soomes on kahtlaseid tehinguid puudutavate teadete arv kasvanud 2015. aasta 1 000 teatelt 2018. aastaks 9 000 sellise teateni; Rootsis on teadete arv kasvanud 2016. aasta 10 000 teatelt 2018. aastaks 19 000 teateni.

väikese osa on esitanud teised kohustatud isikud[21]. Euroopa Liidu rahapesu andmebüroode platvorm teeb koostööd Europoliga projektis, mis käivitati 2016. aastal eesmärgiga töötada välja kahtlaseid tehinguid puudutavate teadete jaoks ühtne vorm, mida tuleks kasutada ühtselt terves Euroopa Liidus. Ühtne vorm hõlbustaks kohustatud isikute puhul teadete esitamist ja teadete edastamist ühelt rahapesu andmebüroolt teisele.

Sularaha kontrollimise määrus[22] näeb ette, et liikmesriikide pädevad asutused (toll) teevad liikmesriikide rahapesu andmebüroodele kättesaadavaks kõik sularahadeklaratsioonid ja tuvastatud rikkumised, mis on seotud kohustusega deklareerida ELi sisenedes või sealt lahkudes sularaha, kui seda on 10 000 eurot või rohkem. Määrus 2018/1672, millega tunnistatakse 2021. aasta juunis kehtetuks määrus 1889/2005, näeb ette, et teave saadetakse sama IT-süsteemi, st tolliinfosüsteemi kaudu edasi 15 tööpäeva pikkuse tähtaja jooksul.

Paljud teated viitavad tehingule või tegevusele, mis puudutab kahte või enamat liikmesriiki. Kõikide kahtlaseid tehinguid puudutavate teadete esitamine ühele ühtsele kontaktpunktile Euroopa Liidus tõstatati teemana seoses aruteluga mitmes liikmesriigis teenuseid osutavatel kohustatud isikutel lasuva koormuse üle. Selline ühtne kontaktpunkt aitaks vältida ka seda, et rahapesu andmebürood peavad tegelema suure arvu piiriüleste teadete ja teabe esitamisega ülejäänud rahapesu andmebüroodele, sest keskne teavitav isik võtaks enda kanda teadete edastamise kõigile asjaomastele rahapesu andmebüroodele.

Küsimustike vastused näitasid, et kohustatud isikutel olid erinevad seisukohad, kuid nad olid avatud tulevasele süsteemile, kus teavet või selle avalikustamist oleks võimalik teatavaks teha ühtsele kontaktpunktile, mis oleks osa koordineerimis- ja tugimehhanismist. Seevastu rahapesu andmebürood ja reguleerivad asutused ei pooldanud kahtlaseid tehinguid puudutavate teadete tsentraalset esitamist ühtsele kontaktpunktile. Vastuseisu peamised põhjused olid järgmised: i) keelelised takistused ja viivituste oht, eeskätt olukorras, kus on vaja kiiresti tegutseda, nt külmutada rahalisi vahendeid; ii) juriidilised põhjused, mis on seotud subsidiaarsuse põhimõttega, võimalik vastuolu rahapesuvastase töökonna kehtestatud standarditega, mis on seotud kohustatud isikute ülesandega esitada teade asukohariigi rahapesu andmebüroole,[23] ning rahapesu andmebüroode autonoomia ja sõltumatuse põhimõte; iii) võimalik kahju usaldusele, mis rahapesu andmebürood on saavutanud oma territooriumil asutatud kohustatud isikutega, ning koostööle liikmesriikide rahapesu andmebüroode vahel.

Rahapesu andmebürood väidavad, et samad eesmärgid võiks saavutada teate esitamise vormis ja teadete levitamise menetlustes kokku leppimisega. Samuti väideti, et erinevalt valitsevast olukorrast peaks kohustatud isikute poolne teadete elektrooniline esitamine rahapesu andmebüroodele olema liikmesriigi tasandil kohustuslik, tagamaks, et rahapesu andmebürood saaksid teateid töödelda elektrooniliselt ja seega tõhusamalt. See nõuab kehtiva õigusraamistiku muutmist.

## 2. Tagasisidemehhanism

Rahapesuvastase direktiivi alusel on rahapesu andmebürood kohustatud andma kohustatud isikutele võimaluse korral tagasisidet teadete tulemuslikkuse ja nende järelmeetmete kohta.

[21] Teave, mis komisjon 2017. aasta riigiülese riskihindamisaruande kontekstis kogus, viitas sellele, et 93 % kahtlasi tehinguid puudutavatest teadetest pärines finantsasutustelt. SWD(2017) 241 (final), 5. lisa.

[22] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. oktoobri 2005. aasta määrus (EÜ) nr 1889/2005 ühendusse sisse toodava või ühendusest välja viidava sularaha kontrollimise kohta.

[23] Soovitus 29 ja selle tõlgendav märkus.

Küsimustike vastustes märkisid rahapesu andmebürood, et tagasiside andmisel on levinud tava levitada rahapesuvastase töökonna tüpoloogiat käsitlevaid ja suunisdokumente niipea, kui need vastu võetakse. Mõned rahapesu andmebürood osutasid sellele, et nad edastavad riiklike riskihinnangute kontekstis ka enda aruandeid ja suunisdokumente. Muud tagasiside vahendid hõlmavad avaliku ja erasektori partnerlusi, korrapäraseid kohtumisi sidusrühmadega ning koolitust. Küsimustiku vastused ei andnud aga piisavalt üksikasjalikku teavet, et teha järeldusi kohtumiste ja koolituste ulatuse ning sageduse kohta.

Kahes kolmandikus rahapesu andmebüroode vastustest teadvustati parema tagasiside vajadust. Kohustatud isikute vastustes sooviti lisaks tihedamat dialoogi rahapesu andmebüroodega ja rohkem tagasisidet konkreetsete teadete kohta. Paljud rahapesu andmebürood kahtlevad endiselt struktureeritud dialoogi kasulikkuses, kuid on valmis seda proovima.

Seoses tagasisidega konkreetsetele teadetele kahtlaste tehingute kohta märkisid väga üksikud rahapesu andmebürood, et nad annavad sellist tagasisidet ja et see on tavaliselt seotud prokuratuurile saadetavate teadetega. Piiriülest tagasisidet kohustatud isikutele teadete kohta, mis rahapesu andmebüroo on edastanud mõnele teisele asjasse puutuvale rahapesu andmebüroole, ei näi eksisteerivat. Tagasiside andmine konkreetsete teadete kohta ei pruugi olla võimalik, sest see kahjustaks uurimise konfidentsiaalsust. Sellegipoolest näib, et sõnu „võimaluse korral“ kohaldavad rahapesu andmebürood erineval viisil ja kaalutlusruum on suur.

Mis puutub sularahaga seotud andmete kohta tagasiside andmisse, siis vaid üksikud tolliasutused on märkinud, et saavad rahapesu andmebüroodelt tagasisidet sularahadeklaratsioonide või rikkumiste kohta. See tagasiside on eriti oluline, kui avastatakse deklareerimata sularaha.

Kahtlaseid tehinguid puudutavate teadete tagasiside kvaliteedi puhul on oluline üldiste suuniste andmine ja tüpoloogia jagamine, et parandada kahtlaseid tehinguid puudutavate teadete kvaliteeti ja asjakohasust, ning rahapesu andmebürood peaksid selle kohustuse täitmisega sisulisemalt tegelema.

## III. KOOSTÖÖ EUROOPA LIIDU RAHAPESU ANDMEBÜROODE VAHEL

Kohustatud isikud peavad esitama teated asukohariigi rahapesu andmebüroole. Territoriaalsuse põhimõtet täiendab rahapesu andmebüroode paralleelne kohustus jagada teavet ja teateid teiste liikmesriikide rahapesu andmebüroodega, et võrrelda oma andmeid teiste rahapesu andmebüroode andmetega ning teha ühiseid analüüse. Nende tegevuste läbiviimiseks peavad rahapesu andmebürood omavahelises teabevahetuses kasutama kaitstud kanaleid ning soodustama teabesüsteemi FIU-net või selle õigusjärglase kasutamist.

### 1. Teabevahetus

Rahapesuvastase direktiivi artikli 53 lõike 1 kohaselt on rahapesu andmebüroodel kohustus: i) viivitamata edastada teated, mis puudutavad teist liikmesriiki, selle liikmesriigi rahapesu andmebüroole, mida tavaliselt kasutatakse juhul, kui teade esitatakse territoriaalsuse põhimõtte tõttu selle liikmesriigi rahapesu andmebüroole, mida teade ei puuduta; ii) edastada omal algatusel kaalutletud otsuse põhjal rahapesu andmebüroo teavet või analüüse, mis on asjakohased mõne teise liikmesriigi jaoks ja mida tavaliselt kasutatakse piiriülese mõõtmega teadete puhul; ja iii) vastama teiste

rahapesu andmebüroode teabetaotlustele. Seda kohustust korratakse uues sularaha kontrollimise määruses[24].

- *Teist liikmesriiki puudutavad teated*

Seoses teist liikmesriiki puudutavate teadete edastamisega rõhutati rahapesu andmebüroode ülevaatlikus aruandes, et s teated tuleb edastada pädevatele välisriigi rahapesu andmebüroodele objektiivsete tegurite alusel, tuginedes üksnes tõdemusele, et saadud teave „puudutab mõnda teist liikmesriiki". Teabe jagamise aluseks ei peaks võtma rahapesu andmebüroo analüüsi tulemusi ega täiendavaid hindamisi, mis puudutavad näiteks juhtumi olulisust, kahtluse asjakohasust või otsuse proportsionaalsust[25].

Küsimustike vastused näitavad siiski, et piiriüleseid teateid on väga vähe hoolimata asjaolust, et see rahapesuvastase direktiiviga ette nähtud kohustus on kehtinud alates 2017. aasta juunist. Kui üks liikmesriik välja arvata, ei ole rahapesu andmebüroode poolt teistele andmebüroodele esitatud piiriüleste teadete maht pärast 2017. aasta juunit oluliselt suurenenud.

- *Teise liikmesriigi jaoks oluline teave*

Mis puutub mõne teise liikmesriigi jaoks olulise teabe spontaansesse levitamisse, siis tuginedes värskele statistikale FIU-neti kasutamise kohta, saatsid 16 liikmesriiki 2018. aastal vähem kui 100 piiriülest teadet,[26] samas kui kuus liikmesriiki ei kasuta ikka veel üldse seda FIU-neti pakutavat funktsiooni[27].Küsimustiku vastuste ja Europoli esitatud statistika alusel on selge, et mõned liikmesriigid ei täida oma kohustust levitada teiste liikmesriikide jaoks olulist piiriülest teavet ning mitmed teised täidavad seda kohustust üksnes osaliselt.

Liikmesriikide rahapesu andmebürood ja Europol lõid 2017. aasta septembris rahapesu andmebüroode platvormi kontekstis töörühma, et vahetada seisukohti piiriülese teadete levitamise kohta. See töörühm jagab komisjonile nõuandeid ja erialateadmisi operatiivküsimustes, et soodustada koostöö tegemist liikmesriikide rahapesu andmebüroode vahel, vahetada seisukohti FIU-neti süsteemi pakutavate funktsioonide kasutamise kohta ja pakkuda süsteemi võimalikke tehnilisi täiustusi. Töö on jõudsalt edenenud. Samal ajal täidavad vaid üksikud liikmesriigid praegu oma juriidilist kohustust edastada või levitada piiriüleseid teateid. Töörühmale on lisaks antud ülesanne pakkuda välja raamistik, mis aitaks määrata kindlaks kriteeriumid, mis aitaksid teha kindlaks kahtlast tehingut puudutava teate „piiriülese" iseloomu, sest rahapesu andmebürood võivad tõlgendada „olulisuse" kriteeriumit väga erineval viisil. Igal juhul ei tohiks „olulisuse" kriteerium prognoosida kohustatud isikult saadud teabe sisulist analüüsi ega jätta asjaomast rahapesu andmebürood ilma võimalusest teha oma analüüs. Teise liikmesriigi jaoks olulise teabe levitamise kohustuse täitmine on rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise vastase raamistiku nõuetekohase toimimise seisukohast vältimatu.

- *Teabetaotlused*

[24] Uue sularaha kontrollimise määruse artikli 9 lõige 2, määrus (EL) 2018/1672.
[25] Rahapesu andmebüroo ülevaatlik aruanne 2016. aasta kohta, lk 171 ja 174.
[26] Mõned rahapesu andmebürood saatsid mitu teadet ühe edastamise käigus.
[27] Europol esitas need statistilised andmed ELi rahapesu andmebüroode platvormi 5. märtsi 2019. aasta koosolekul.

Teise rahapesu andmebüroo esitatud teabetaotlusele vastamise nõude puhul näib, et üldiselt täidavad seda nõuet kõik rahapesu andmebürood. Ülevaatlikus aruandes toodi siiski rahapesu andmebüroode omavahelise teabevahetuse probleemse valdkonnana esile teabetaotlustele reageerimise õigeaegsus ning rõhutati, et praegused viivitused teabe saamisel teistelt rahapesu andmebüroodelt võivad mõjutada analüüsi ja sellele järgnevate õiguskaitsemeetmete tõhusust. Rahapesu andmebüroo vastused küsimustikele näitavad, et enamik rahapesu andmebüroodest vastab taotlustele ühe kuu jooksul, nagu Egmonti rühm on soovitanud. Viis liikmesriiki märkisid, et vastavad saabuvatele teabetaotlustele keskmiselt nädala jooksul või kiiremini, samas kui viis liikmesriiki viitasid, et vastamiseks kulub keskmiselt üks kuu. Küsimustiku vastustest ilmneb, et liikmesriikide rahapesu andmebürood töötavad samade tähtaegadega nii ELi piires kui ka sellest väljaspool. Märgitakse, et ehkki ühe kuu pikkune tähtaeg võib küll olla kooskõlas Egmonti rühma soovitatud ajavahemikuga, on see tunduvalt pikem kui keskmine teabevahetuse kestus teiste ELi instrumentide raames, milleks kulub tavaliselt mõni päev ja kõige rohkem nädal[28]. Taotlustele vastamise tähtaegu tuleks lühendada ja need tuleks kooskõlastada standarditega, mida kohaldatakse teiste liidu ametiasutuste suhtes.

Lisaks märkisid mõned rahapesu andmebürood, et taotlustele vastamise tähtajad erinevad olenevalt sellest, kas taotletav teave on taotluse esitamise ajal rahapesu andmebüroo käsutuses või see tuleb saada kohustatud isikutelt või teistelt pädevatelt asutustelt. Viimast tüüpi taotlustele vastamise tähtaeg on tavaliselt pikem. Seoses sellega on oluline analüüsida, millist tüüpi teabele on rahapesu andmebüroodel otsene juurdepääs, et nad saaksid teistele rahapesu andmebüroodele vastata õigel ajal. Rahapesuvastase direktiiviga sätestatakse, et rahapesu andmebüroodel peaks olema juurdepääs kõigile finants-, haldus- ja õiguskaitsealastele andmetele, mida nad vajavad oma ülesannete täitmiseks. See, mil määral on rahapesu andmebürool otsene juurdepääs teabeallikatele, on liikmesriigiti siiski väga erinev. Vastused teisele küsimustikule, mis käsitles enam kui 70 teabeallikat, viitavad sellele, et mõnel rahapesu andmebürool on otsene juurdepääs enam kui 30 teabeallikale ja teistel vähem kui viiele[29]. Samuti on suuri erinevusi selles, kas rahapesu andmebüroodel on teatud andmebaasidele otsene või kaudne juurdepääs. Oluline on märkida, et juurdepääs sellisele teabele on kasulik ka rahapesu andmebüroodele, et teha kahtlasi tehinguid puudutavate teadete analüüse ja piiriüleseid analüüse.

## 2. Andmekogumite võrdlemine

Rahapesuvastase direktiivi artikli 56 lõige 2 kohustab rahapesu andmebüroosid tegema „koostööd tipptasemel tehnoloogia kasutamisel“, mis võimaldab neil „anonüümsel viisil ja isikuandmete täielikku kaitset tagades võrrelda oma andmeid teiste rahapesu andmebüroode andmetega, et teha kindlaks rahapesu andmebüroode huviorbiiti kuuluvad isikud teistes liikmesriikides ning nende isikute tulu ja rahalised vahendid“. Selle sätte tehniline täitmine pidi toimuma nn Ma3tch-tehnoloogia parema rakendamise kaudu, mis töötati välja ja lisati FIU-neti funktsioonina 2014. aasta aprillis[30]. Selline ristvõrdluse funktsioon võimaldab rahapesu andmebüroodel leida päringutabamuste alusel automaatselt asjakohaseid linke teiste rahapesu andmebüroode valduses olevale teabele.

[28] Nõukogu raamotsuses 2006/960/JSK (avaldatud ELT 386, 29.12.2006, lk 89–100) õiguskaitseasutuste teabevahetuse kohta nähakse ette, et vastused taotlustele esitatakse kolme päeva jooksul; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta direktiiv 2014/41/EL, mis käsitleb Euroopa uurimismäärust kriminaalasjades (ELT 2014 L 130, 1.5.2014), näeb ette ühe nädala pikkuse tähtaja.

[29] Komisjon saatis 29. aprillil 2019. aastal küsimustiku kõigile rahapesu andmebüroodele, küsides, kas nad omavad/haldavad 73 eelnevalt kindlaks määratud teabeallikat või kas neil on neile otsene või kaudne juurdepääs. Sellele küsimustikule vastas 24 rahapesu andmebürood.

[30] FIU-neti partnerite nõukogu (FIU-neti nõuanderühma eelkäija) kiitis Ma³tch-tehnoloogiat hõlmava kava ettepaneku heaks 2013. aasta veebruaris.

Rahapesu andmebürood ei ole seda töövahendit maksimaalselt kasutanud ja andmebüroode parema kaasamise teema on olnud korduvalt ELi rahapesu andmebüroode platvormi päevakorras. Viimase kahe aasta jooksul on siiski tehtud mõningaid edusamme ja seda osaliselt Europoli aktiivse sekkumise tõttu, et ärgitada rahapesu andmebüroosid rakendama uue tehnoloogia pakutavaid eeliseid. 2017. aasta detsembris kasutasid seda funktsiooni 18 rahapesu andmebürood võrreldes 2017. aasta veebruari 15ga. Niisamuti oli rahapesu andmebüroode kasutuses 2018. aasta aprillis kokku 126 filtrit võrreldes 2016. aasta lõpu 90ga. Selleks et toetada üldeesmärki võtta Ma3tch-tehnoloogia rahapesu andmebüroode tööprotsessis korrapäraselt kasutusele, loodi 2017. aasta lõpus[31] töörühm ning selle soovitused kinnitati ELi rahapesu andmebüroode platvormi koosolekul 2019. aasta märtsis. Komisjon kontrollib seda, kuidas neid soovitusi praktikas ellu viiakse.

## 3. Ühisanalüüsid

Selleks et reageerida tõhusalt mitut jurisdiktsiooni hõlmavatele rahapesu ja terrorismi rahastamise juhtumitele, näeb rahapesuvastane direktiiv ette, et koostöö liikmesriikide rahapesu andmebüroode vahel peaks olema midagi enamat kui teabe vahetamine tuvastamise ja analüüsi eesmärgil ning see peaks hõlmama ühisanalüüse. Direktiivi artikkel 51 annab ELi rahapesu andmebüroode platvormile ülesande toetada piiriüleste juhtumite ühist analüüsimist. Ehkki ühisanalüüsi kasutegur võrreldes teabe jagamise vallas tehtava tavapärase koostööga on ilmne, sest see võib paljastada faktide vahel laiema seose, mis liikmesriigi tasandil eraldi vaadelduna jääks märkamata, on sellise analüüsi tegelik tegemine keeruline ja raske ülesanne.

Vaid need üksikud liikmesriigid, kes osalesid ühes kahest katseprojektist, mis viidi ellu ELi rahapesu andmebüroode platvormi kontekstis 2016. ja 2018. aastal, said viidata sellele, et neil on ühisanalüüside tegemise kogemus. Ehkki tegevuse tulemus oli positiivne, pidid nendes projektides osalejad ületama hulga raskusi, sealhulgas need, mis tulenesid erinevustest siseriiklikus õiguses (rahapesu andmebüroode suutlikkus ja volitused pääseda ligi teabele, olemasolevad teabeallikad, siseriiklikust õigusest tulenevad konfidentsiaalsusega seotud piirangud teabe jagamisel). Teised probleemid tulenesid erinevatest töömeetoditest, mida rahapesu andmebürood kohaldavad (nt arusaam analüüsi olemusest, tähtsus, mida omistatakse õigusnormide täitmise tagamisele või finantsaspektidele, sõltuvalt rahapesu andmebüroo staatusest ja olemusest, erinevad eesmärgid ja menetlused).

Näib, et rahapesu andmebürood aktsepteerivad üldjuhul seda, et sedalaadi koostöö suurendamiseks on vaja ELi tasandi abi ja koordineerimistuge. Ühises seisukohas, mille rahapesu andmebürood esitasid koos küsimustikega lisaks oma individuaalsetele vastustele, märgiti, et võimalikud tulevased ELi tasandi koostöömehhanismid peaksid „toetama ja aitama neid rahapesu andmebüroosid, kes soovivad teha ühisanalüüse ja valmistavad ette ühiseid menetlusi, mida saab järjekindlalt kohaldada vajalike kohandustega kõigis tulevastes ettevõtmistes, ning pakuvad spetsiaalseid inimressursse ja ka IT-lahendusi, mis tehakse kättesaadavaks liikmesriikide rahapesu andmebüroodele, kes soovivad sedalaadi tööd tegema asuda. Asjakohased töövaldkonnad võivad hõlmata muu hulgas kriteeriumite kehtestamist selleks, et määratleda need piiriülesed juhtumid, mis sobivad ühisanalüüsi tegemiseks; määrata analüüsifunktsiooni koordineeritud ja tulemuslikul viisil teostamiseks ühine alus (nn alusmetoodika); määratleda meetmed ja menetlused teavet puudutavate volituste ja analüütiliste vahendite kasutamiseks; jõuda kokkuleppele asjakohastes saavutatavates eesmärkides ja tulemustes, et liikmesriikide rahapesu andmebürood saaksid levitada asjakohaseid järelmeetmeid.

[31] Ma3tch-tehnoloogia propageerimise ja selle kasutamise laiendamise töörühm koosnes Belgia, Eesti, Prantsusmaa, Soome, Itaalia, Luksemburgi, Poola ning Europoli rahapesu andmebüroost.

### 4. FIU-net

Rahapesuvastase direktiivi artikli 56 lõike 1 kohaselt peaksid rahapesu andmebürood omavahelises teabevahetuses kasutama kaitstud kanaleid ja soodustama FIU-neti või selle õigusjärglase kasutamist. FIU-net on spetsiaalne IT-süsteem, mis tagab turvalise teabevahetuskanali liikmesriikide rahapesu andmebüroode vahel ja võimaldab neil saata regulaarseid taotlusi juhtumiga seotud dokumentide saamiseks, edastada piiriüleseid teateid ja levitada teateid, mis puudutavad teiste liikmesriikide rahapesu andmebüroosid. Liikmesriigid peaksid soodustama selle süsteemi kasutamist rahapesu andmebüroode vahelise teabevahetuskanalina. Alates 2016. aastast korraldab ja haldab süsteemi toimimist Europol ning rahapesu andmebürood osalevad süsteemi juhtimises nõuanderühma kaudu.

Liikmesriikide rahapesu andmebürood tunnustavad FIU-neti lisaväärtust ja selle kasutamise eeliseid teabe omavahelisel vahetamisel. Süsteemis on aga tehnilise ajakohastamise vajaduse tõttu viimasel ajal korduvalt esinenud tehnilisi probleeme. Vähemalt poolte liikmesriikide rahapesu andmebürood kasutavad FIU-neti peamise vahendina teabe vahetamiseks teiste rahapesu andmebüroodega, st nad kasutavad Egmont Secure Webi[32] vaid siis, kui süsteem ei tööta või selle töös esineb häireid. Hoolimata rahapesuvastases direktiivis liikmesriikidele pandud kohustusest soodustada FIU-neti või selle õigusjärglase kasutamist liikmesriikide rahapesu andmebüroode vahelises teabevahetuses, selgitasid neli andmebürood oma vastuses, et kasutavad Egmont Secure Webi FIU-netiga võrdväärse alternatiivina isegi ELi-siseses teabevahetuses, sest FIU-neti toimimises esineb tehnilisi probleeme.

## IV. KOOSTÖÖ RAHAPESU ANDMEBÜROODE JA JÄRELEVALVEASUTUSTE VAHEL

Rahapesuvastase direktiivi kohaselt on rahapesu andmebüroodel kohustus edastada teated kahtlaste tehingute kohta ja oma analüüsi tulemused asjaomastele pädevatele asutustele, sh rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse eest vastutavatele asutustele ning usaldatavusnõuete täitmise järelevalve tegijatele. Järelevalve tegijad omakorda on kohustatud andma rahapesu andmebüroodele tagasisidet selle kohta, kuidas esitatud teavet kasutati ja millised on selle teabe alusel tehtud kontrolli tulemused.

Viimase aasta jooksul on mitmed meedias laialdaselt käsitletud juhtumid toonud tähelepanu keskmesse mõned Euroopa krediidiasutused, juhtides tähelepanu teatud aspektidele, mis on seotud liidu rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistiku elluviimisega, eeskätt järelevalve tegemise vallas. Komisjoni aruanne ELi krediidiasutustega seotud hiljutiste väidetavate rahapesujuhtumite hindamise kohta näitab, et vähesed asutused märkisid, et konfidentsiaalsusnõuded, mida kohaldatakse rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistiku ja usaldatavusnõuete täitmise järelevalve tegijate suhtes, takistasid tõhusat koostööd (teabevahetust) rahapesu andmebüroode, politsei ning usaldatavusnõuete täitmise järelevalve tegijate ning rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse eest vastutavate asutuste vahel. Mitme aruande aluseks oleva juhtumi puhul ei ole rahapesu andmebüroodel ja järelevalveasutustel omavahelisi kontakte olnud või need on olnud minimaalsed.

Rahapesuvastase direktiivi kohaselt ei tohiks olla mingeid takistusi, mis ei võimalda rahapesu andmebüroodel teha koostööd ja vahetada teavet rahapesuvastase võitluse ja

[32] ESW on Egmonti rühma välja töötatud infotehnoloogiline teabevahetuskanal, mille kaudu rahapesu andmebürood vahetavad teavet rahvusvahelisel tasandil.

terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikuga ja usaldatavusnõuete täitmise järelevalve tegijatega; rahapesu andmebüroodel on tõepoolest kohustus jagada vajaduse korral asjamaste asutustega teavet. Siiski ei jaganud rahapesu andmebürood enamikul juhtudel, millele aruanne ELi krediidiasutustega seotud hiljutiste väidetavate rahapesujuhtumite hindamise kohta tugineb, rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikuga ja usaldatavusnõuete täitmise järelevalve tegijatega struktureeritult teavet. Vahel ei võimalda rahapesu andmebüroodel järelevalveasutustega teavet jagada siseriiklikud õiguslikud takistused, näiteks juhul, kui rahapesu andmebüroo tehtud analüüsi peetakse kriminaalteabeks ja seda võib jagada üksnes õiguskaitseasutustega. Teisalt ei võimaldanud ELi tasandi õiguslikud takistused ka usaldatavusnõuete täitmise järelevalve tegijatel veel hiljuti jagada teavet rahapesu andmebüroodega. Seda olukorda on hiljuti muudetud kapitalinõuete direktiivi muudatustega[33]. Need muudatused kohustavad ka asjaomaseid asutusi laiemat koostööd tegema. Lisaks saavad rahapesu andmebürood väga harva järelevalveasutustelt tagasisidet selle kohta, kuidas esitatud teavet kasutati ja millised on selle teabe alusel tehtud kontrolli tulemused.

Näib, et rahapesu andmebüroosid ei kaasata siis, kui usaldatavusnõuete täitmise järelevalve tegijad hindavad kapitalinõuete direktiivist tulenevate kohustuste kohaselt krediidiasutuste juhtimise sobivust ja nõuetekohasust. Usaldatavusnõuete täitmise järelevalve tegijad peaksid rahapesu andmebüroosid aktiivsemalt kaasama.

## V. RAHAPESU ANDMEBÜROODE KOOSTÖÖ KOLMANDATE RIIKIDEGA

Rahapesuvastane direktiiv ei käsitle liikmesriikide rahapesu andmebüroode koostööd kolmandate riikide rahapesu andmebüroodega ega reguleeri seda. Küll aga kinnitasid kõik küsimustikule vastanud liikmesriigid, et nende rahapesu andmebürood vahetavad korrapäraselt kolmandate riikide rahapesu andmebüroodega teavet, tuginedes Egmonti rühma hartale ja/või kahepoolsetele kokkulepetele või vastastikuse mõistmise memorandumitele.

Lisaks kinnitasid liikmesriigid võimalust jagada teavet kolmandate riikide rahapesu andmebüroodega väljaspool Egmonti koostöövõrgustikku kooskõlas erinevate siseriiklikes õigusaktides ette nähtud õiguslike tingimustega, mis on osaliselt seotud ka sellega, kas kolmanda riigi rahapesu andmebüroo nõustub vastastikkuse põhimõttel teavet jagama, ning osaliselt tingimustega, mis tagavad jagatud teabe turvalise töötlemise ja konfidentsiaalsuse.

Üldiselt on rahapesu andmebüroode vastastikuse mõistmise memorandumid geograafilise rõhuasetuse poolest erinevad. Üks rahapesu andmebüroo teatas, et on sõlminud enam kui sada sellist kokkulepet, samas kui kaks rahapesu andmebürood mainisid vaid nelja vastastikuse mõistmise memorandumi olemasolu.

Arvestades asjakohaste ELi tasandi õigusnormide puudumist, hinnatakse käesolevas aruandes seda, kas liikmesriigid on pädevad reguleerima rahapesu andmebüroode teabevahetust kolmandate riikidega, ja kui jah, siis kas selline teabevahetus on kooskõlas ELi andmekaitse raamistikuga.

[33] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta direktiiv 2006/48/EÜ krediidiasutuste asutamise ja tegevuse kohta, ELT L 177, 30.6.2006, lk 1–200, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/36/EL, mis käsitleb krediidiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (ELT L 176, 27.6.2013, lk 338–436).

Rahapesu andmebüroode koostöö kolmandate riikidega rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse eesmärgil kuulub ELi ainupädevusse, sest rahapesu andmebüroode tegevust reguleerib täielikult rahapesuvastane direktiiv. Seega valitseb vastuolu ELi välispädevuse olemuse ja liikmesriikide tava vahel alustada läbirääkimisi ning sõlmida rahvusvahelisi kokkuleppeid või vastastikuse mõistmise memorandumeid kolmandate riikide rahapesu andmebüroodega. Selles kontekstis tegutsevad liikmesriikide rahapesu andmebürood omal algatusel ja ELi institutsioonide igasuguse kaasamiseta. Rahapesu andmebürood on seotud rahvusvaheliste kohustustega seoses Egmonti rühmas osalemise ja oma asukohaliikmesriikide liikmessegi rahapesuvastases töökonnas või Moneyvalis. Rahvusvahelised kokkulepped või vastastikuse mõistmise memorandumid kolmandate riikide rahapesu andmebüroodega saavad olla kooskõlas ELi ainupädevusega kõigis rahapesuvastase direktiiviga seotud küsimustes ainult juhul, kui need piirduvad operatiivküsimustega, aga alati see nii ei näi olevat.

Kui liikmesriikide rahapesu andmebürood vahetavad teavet kolmandate riikidega, peavad nad täitma kohaldatava ELi andmekaitsekorra asjakohaseid nõudeid, mis rahapesu andmebüroode koostöö puhul on määratud kindlaks isikuandmete kaitse üldmääruses[34]. Hoolimata sellest konkreetsest kohustusest kohaldab enamik rahapesu andmebüroosid hoopis õiguskaitsevaldkonna andmekaitsedirektiivi (direktiiv (EL) 2016/680) või nii isikuandmete kaitse üldmäärust kui ka õiguskaitsevaldkonna andmekaitsedirektiivi. Kuigi see kehtib rahapesu andmebüroode töö kõigi aspektide kohta, on see eriti asjakohane seoses kolmandate riikidega tehtava koostööga, kui teabevahetuse nõuded ja tingimused on õiguskaitsevaldkonna andmekaitsedirektiivist tulenevalt erinevad.

Küsimustiku vastustest ilmneb, et liikmesriigid on kolmandate riikide rahapesu andmebüroodega koostöö tegemise kontekstis sellest kohustusest üldiselt teadlikud, kuid samas valitseb mõningane segadus selles, millisel viisil andmekaitse nõudeid järgitakse. Enamik liikmesriike vastas, et asjakohaseid ELi andmekaitsestandardeid täidetakse seeläbi, et järgitakse Egmonti rühma põhimõtete asjaomaseid punkte või sellised sätted lisatakse asjaomastesse vastastikuse mõistmise memorandumitesse. Need sätted reguleerivad aga üksnes töödeldud andmete konfidentsiaalsust ja turvalisust või käsitlevad teabe kasutamise piiranguid. Need ei taga seda, et andmesubjektide õiguste jõustamiseks on olemas asjakohased kaitsemeetmed või kättesaadavad õiguskaitsevahendid[35].

Isikuandmete kaitse üldmääruses on ette nähtud normid, mis reguleerivad isikuandmete edastamist kolmandatesse riikidesse. Piisavuse otsuste puudumise korral võib teabe edastamist lubada juhul, kui on olemas piisavad kaitsemeetmed või kui teabe edastamise suhtes kohaldatakse erandit. Seoses sellega märkisid vaid neli 24st küsimustikule vastanud liikmesriigist, et nende siseriiklikus õiguses on sätted, mis nõuavad kolmandate riikide vastavate asutuste tagatisi selle kohta, et nende jurisdiktsioonis on tagatud andmekaitse piisav tase, ning mitte ükski liikmesriik ei väitnud kasutavat isikuandmete kaitse üldmääruses ette nähtud erandeid, mis õigustavad teabe edastamist kolmandatele riikidele[36]. Mitte ükski teine liikmesriik ei suutnud esitada mingeid selgitusi selle kohta, kuidas nende teabe edastamine kolmandatesse riikidesse on reguleeritud või põhjendatud. Liikmesriikidel on vastutus tagada, et teabe edastamine kolmandate riikide rahapesu

[34] Direktiivi artikli 41 lõikes 1 märgitakse, et „käesoleva direktiivi raames toimuvale isikuandmete töötlemisele kohaldatakse direktiivi 95/46/EÜ“. Kuna 1995. aasta andmekaitse direktiiv asendati isikuandmete kaitse üldmäärusega, tuleks kohaldada viimati nimetatut.

[35] Kuna seda nõutakse isikuandmete kaitse üldmääruse artiklis 46.

[36] Erandeid tuleks kasutada juhtumipõhiselt ning neid ei tohiks kasutada struktuurseks ja süstemaatiliseks andmete esitamiseks kolmandatele riikidele.

andmebüroodele on seaduslik ja kooskõlas ELi andmekaitse raamistikuga, kasutades selleks mõnd isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud võimalust.

Samal ajal tuleb meeles pidada, et sujuv koostöö ja teabe jagamine kolmandate riikide rahapesu andmebüroodega on liikmesriikide rahvusvaheline kohustus. Liikmesriigid andsid vastava lubaduse, kui nõustusid kohustustega, mis tulenevad ühtsetest rahvusvahelistest standarditest ja põhimõtetest, mille on kehtestanud rahapesuvastane töökond ja Egmonti rühm, mis on mõlemad olulised sidusrühmad üleilmses rahapesuvastases ja terrorismi rahastamise vastases võitluses. Need liikmesriikide võetud rahvusvahelised kohustused täita rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse üleilmseid standardeid on kooskõlas ELi huvide ja vastava poliitikaga, sest rahapesuvastase direktiivi üks eesmärk on võtta need üleilmsed standardid üle ELi õigusesse. Kolmandate riikide rahapesu andmebüroodega teabe jagamine on tähtis ka rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu võitlemiseks üleilmsel tasandil.

Seetõttu on vaja tagada kolmandate riikide rahapesu andmebüroode teabevahetuse täielik kooskõla nii liidu ainupädevusega kõigis küsimustes, mida reguleeritakse rahapesuvastase direktiiviga, kui ka ELi andmekaitse raamistikuga.

## VI. JÄRELDUS

### 1. Rahapesu andmebüroode tegevusega seotud tulemused

Euroopa Liidu rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse raamistiku ning ka rahvusvahelise raamistiku toimimise aluseks on erasektori poolne kahtlustest teatamine, rahapesu andmebüroode analüüsid ning rahapesu andmebüroode ja asjakohaste ametiasutuste koostöö. On hädavajalik, et erasektor täidaks oma juriidilist kohustust teatada kahtlastest tehingutest ning saaks asjaomastelt asutustelt selleks tuge ja abi. Samuti on ülioluline, et rahapesu andmebürood saaksid oma ülesandeid täita ning et paljude tehingute piiriülest iseloomu arvestades teeksid nad koostööd üksteise ja pädevate asutustega, sh õiguskaitseasutuste, aga ka maksuhaldurite ja tolli ning Euroopa Pettustevastase Ametiga, kõige sisulisemal ja tõhusamal viisil. Liikmesriikide rahapesu andmebüroode koostöö kolmandate riikide rahapesu andmebüroodega on oluline ka selleks, et võidelda rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu üleilmsel tasandil ning et täita rahvusvahelisi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise standardeid.

Liikmesriigid on pärast ülevaatlikku aruannet tegelenud teatud probleemidega neljanda rahapesuvastase direktiivi ülevõtmise ja elluviimise ning rahapesu andmebüroode teatavate operatiivtegevuste abil. Käesolevas aruandes keskendutakse viimastele koostööd takistavatele aspektidele.

Küsimustike vastuste analüüs ning dialoog erasektori esindajate ja liikmesriikidega näitas, et erasektoripoolset teavitamist takistab ühise vormi puudumine kahtlaseid tehinguid puudutavate teadete esitamiseks ning asjaolu, et selliste teadete elektrooniline esitamine ei ole kohustuslik. Rahapesu andmebüroode korrapärane tagasiside erasektorile nende teadete kvaliteedi kohta ja nendevaheline struktuurne dialoog, et jagada teavet kahtlaste tehingute tüpoloogia ja suundumuste kohta ning anda üldiseid suuniseid, on hädavajalikud selleks, et parandada erasektori võimet tuvastada nõuetekohaselt kahtlaseid tehinguid ja esitada kõige sisukamaid teateid. Tegeledes kõigile liikmesriikidele ühiste ohtudega, peavad rahapesu andmebürood võtma kasutusele ühise lähenemisviisi. See toetaks rahapesu andmebüroode tööd kasu saavaid omanikke puudutava teabe ja üldise läbipaistvuse käsitlemisel, riskide hindamisel,

õiguskaitseasutustega koostöö tegemisel ja suurte rahvusvaheliste finantsgruppidega tegelemisel.

Rahapesu andmebüroodel puuduvad vahel ka nõuetekohased IT-vahendid, et importida FIU-neti ja eksportida FIU-netist tõhusalt sellist teavet, mis võimaldaks neil tulemuslikult analüüsida laekuvaid teateid kahtlaste tehingute kohta, ning omada erinevat juurdepääsu riiklikele andmebaasidele. See takistab neil võimalikult ulatusliku ja kasuliku analüüsi tegemist. Mitmed rahapesu andmebürood on hakanud arendama IT-vahendeid, mis muudavad nende riikliku analüüsi tõhusamaks ja aitavad kaasa piiriüleste juhtumite ühisanalüüsile. Tehisintellektile tuginevaid ühiseid töövahendeid (nt ühiste analüüside või suundumuste tuvastamise jaoks) ning masinõpet (nt tagasiside andmiseks erasektorile ja eri tüpoloogiate väljatöötamiseks) võiks arendada tsentraalselt ja need töövahendid tuleks koostöö- ja tugimehhanismide kaudu teha kättesaadavaks liikmesriikide rahapesu andmebüroodele.

Territoriaalsuse põhimõtte tõttu, mida kohaldatakse asukohariigi rahapesu andmebürood teavitavate kohustatud isikute suhtes, on väga oluline, et rahapesu andmebürood teeksid üksteisega koostööd kõige laiemal võimalikul viisil. Küsimustike vastuste analüüs näitab aga, et enamik rahapesu andmebüroosid ei ole teateid ega teavet jaganud nii sageli, kui peaks, ning mõni ei ole seda üldse teinud. Korduvad tehnilised probleemid FIU-neti toimimises näivad olevat nende probleemide puhul oluline tegur ja muudavad teabe jagamise rahapesu andmebüroode jaoks veelgi koormavamaks. Samas teeb Europol tööd selle nimel, et FIU-neti töökorras hoida, ja on koostanud ettepaneku uue süsteemi jaoks, millest saab FIU-neti õigusjärglane. See töö on pandud ootele kuni ajani, mil rahapesu andmebüroode tõstatatud küsimused on läbi vaadatud, eeskätt seoses andmekaitsenõuete täitmisega. Nende küsimustega tegelemine on pakiline, et arendamisega saaks edasi minna.

Kui rahapesu andmebürood vahetavad teavet taotluste alusel, varieerub reageerimise aeg märkimisväärselt ja ehkki see on rahvusvaheliste standarditega kooskõlas, ei vasta see ELi standarditele, mis on kehtestatud ELi ametiasutuste vahelisele teabevahetusele. Asjakohase teabe edastamine rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse eest vastutavatele asutustele ja usaldatavusnõuete täitmise järelevalve tegijatele näib samuti olevat mitteoptimaalne ning mõne liikmesriigi siseriiklikus õiguses ja õiguskaitseasutustega koostööd puudutavas tegevuspraktikas on koostööd takistavaid elemente. Hiljutised muudatused kapitalinõuete direktiivis aitavad viimati nimetatud probleemi lahendada.

Liikmesriikide rahapesu andmebüroode erinev staatus, volitused ja töökorraldus mõjutavad jätkuvalt nende võimet pääseda ligi asjakohasele finants-, haldus- ja õiguskaitsealasele teabele ning sellist teavet jagada (eriti sellise teabe puhul, mis on kohustatud isikute ja/või õiguskaitseasutuste valduses). Haavatavus, mis tuvastati komisjoni aruandes siseturgu mõjutavate ja piiriülese tegevusega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide hindamise kohta, on endiselt aktuaalne[37].

ELi rahapesu andmebüroode platvormil on olnud ülaltoodud probleemide tuvastamises keskne roll. Andmebüroode platvorm on viimastel aastatel palju pingutanud selle nimel, et lahendada enamik tuvastatud probleemidest tegevuse seisukohast ratsionaalselt. Õiguslikult siduvate vormide, suuniste ja standardite koostamise suhtes kehtivad siiski

[37] Vt komisjoni talituste töödokumendi (SWD (2017) 241 final) peatükk horisontaalsete haavatavuste kohta, mis täiendab komisjoni aruannet siseturgu mõjutavate ja piiriülese tegevusega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide hindamise kohta (COM(2017) 340 final), 26. juuni 2017.

õiguslikud piirangud ning tuvastatud probleemide lahendamiseks oleks vaja vastavat pädevust.

Mõningaid liikmesriikide rahapesu andmebüroode vahelise koostöö teabevahetusaspekte reguleeritakse 20. juuni 2019. aasta direktiiviga 2019/1153 juurdepääsu kohta nii finants- kui ka muule teabele. Direktiiv ei hõlma siiski eeskirju täpsete tähtaegade kohta ega eri liikmesriikide rahapesu andmebüroode vaheliseks teabevahetuseks mõeldud IT-kanalite kohta. Samuti on asjakohaste sätete kohaldamisala piiratud terrorismi ja terrorismiga seotud organiseeritud kuritegevuse juhtumitega.

Liikmesriikide rahapesu andmebüroode ja kolmandate riikide rahapesu andmebüroode vahelise teabevahetuse vähene reguleeritus on toonud kaasa ühtlustamata lähenemisviisi sellisele teabevahetusele ning tekib küsimus, kas selline teabevahetus on liidu andmekaitse raamistikuga kooskõlas. Kolmandate riikide rahapesu andmebüroode teabevahetuse täielik kooskõla nii liidu ainupädevusega kõigis küsimustes, mida reguleeritakse rahapesuvastase direktiiviga, kui ka ELi andmekaitse raamistikuga, tuleb tagada kas probleemi reguleerimisega liidu tasandil või kasutades isikuandmete kaitse üldmäärusega pakutud võimalusi.

## 2. Lahendamata struktuursed küsimused

Tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks kaalub komisjon ka võimalikke edaspidiseid täiendavaid samme ning hindab erinevaid või täiendavaid alternatiive olemasolevale süsteemile. On tõenäoline, et paljud tuvastatud puudused eksisteerivad selle ajani, kui rahapesu andmebüroode ülesanded ja piiriülese koostöö kohustused on selgemalt sõnastatud ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikus. Lisaks ilmneb praegusest hinnangust, et vaja on jõulisemaid mehhanisme, et **koordineerida ja toetada piiriülest koostööd ja analüüsi**. See mehhanism võiks hõlmata vähemalt volitust võtta rahapesu andmebüroode tegevusvaldkonnas vastu õiguslikult siduvaid standardeid, vorme ja suuniseid. Samuti võiks see hõlmata teatavaid tsentraliseeritud teadete esitamise aspekte ja tsentraalsemat suutlikkuse arendamist, tuginedes uutele IT-vahenditele (mis põhinevad tehisintellekti ja masinõppe tehnoloogiatel), et tõhustada ja soodustada ühisanalüüse.