

EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS

Az európai adatvédelmi biztos véleményének összefoglalója az (EU) 2015/849 irányelv és a 2009/101/EK irányelv módosításáról szóló bizottsági javaslatról

Hozzáférés a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információkhoz és az adatvédelmi vonatkozások

(A vélemény teljes szövege angol, francia és német nyelven megtalálható az európai adatvédelmi biztos honlapján: www.edps.europa.eu)

(2017/C 85/04)

A Bizottság 2016. július 5-én kiadta a pénzmosás elleni irányelv és a 2009/101/EK irányelv módosítását tartalmazó csomagját, amelynek célja a pénzmosás elleni fellépés mellett az adókijátszás célzott és pontos feltárása, annak érdekében, hogy tisztességesebb és hatékonyabb adórendszer jöhessen létre. A jelen vélemény a módosítások adatvédelmi vonatkozásait vizsgálja.

Általánosságban azok a korábbinál szigorúbban közelítenek a hatékony pénzmosás és terrorizmus-finanszírozás elleni fellépéshez. Ebben a vonatkozásban más javasolt intézkedésekkel együtt az illegális pénzeszközöknek a legális gazdaságba történő juttatásának új csatornáira és módszereire összpontosítanak (pl. virtuális pénzeszközök, pénzváltó felületek stb.).

Habár nem kívánjuk érdemben megítélni a jogi aktusok által elérni kívánt szakpolitikai célokat, ebben az esetben aggályosnak tartjuk, hogy a módosítások más szakpolitikai célkitűzéseket is meghatároznak – másokat, mint amelyek a pénzmosás és a terrorizmus-finanszírozás elleni küzdelem miatt indokolt lenne – olyanokat, amelyek nincsenek egyértelműen beazonosítva.

Az meghatározott célból begyűjtött személyes adatok kezelése valamely más, attól teljesen független célokra sérti az adatvédelem célhoz kötöttségének elvét és veszélyezteti az arányosság elvének alkalmazhatóságát. A módosítások különösképpen felvetik a kérdést, hogy a személyes adatok kezelésének egyes beavatkozó formái, amelyek a pénzmosás és a terrorizmus-finanszírozás elleni küzdelem terén elfogadhatóak, miért szükségesek ebben az összefüggésben, és hogy azok arányosak-e.

Ami az arányosságot illeti, a módosítások tulajdonképpen eltávolodnak a pénzmosás elleni irányelvben jelenleg elfogadott kockázatalapú megközelítéstől azon az alapon, hogy a pénzmosás, a terrorizmus-finanszírozás és kapcsolódó járulékos bűncselekmények magasabb kockázata miatt nem tenné lehetővé azok időben történő feltárását és értékelését.

Egyben lebontják azokat a meglévő biztosítékokat, amelyek bizonyos mértékű arányosságot biztosítottak volna, például azon feltételek meghatározásában, amelyek mellett a pénzügyi hírszerző egységek a pénzügyi tranzakciókra vonatkozó információkhoz hozzáférhetnek.

Végül, ami a legfontosabb, a módosítások jelentősen kibővítik mind az illetékes hatóságok, mind a nyilvánosság számára a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információkhoz való hozzáférést, ami egy szakpolitikai eszköz lesz az adókötelezettségek végrehajtásának megkönnyítésére és optimalizálására. Véleményünk szerint e megoldás végrehajtásának módja nélkülözi az arányosságot, valamint jelentős és szükségtelen kockázatot hordoz a magánélet védelméhez és az adatvédelemhez való jogok ellen.

1. BEVEZETÉS

1.1. A pénzmosás elleni küzdelemről szóló irányelv háttere

1. 2015 májusában új pénzmosás elleni küzdelemről szóló irányelvet (a továbbiakban: pénzmosás elleni irányelv) ⁽¹⁾ fogadtak el. Az új jogszabály kimondott célkitűzése a pénzmosás elleni küzdelem eszközeinek javítása, mivel a törvénytelen pénzek áramlása kárt okoz a pénzügyi szektor integritásában, stabilitásában és hírnevében, valamint az uniós belső piacon és a nemzetközi fejlődés területén is.

⁽¹⁾ A pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. május 20-i 2015/849/EU irányelv (HL L 141., 2005.6.5., 73. o.).

2. A pénzmosás elleni irányelvnek nem csak a hitelintézetek és a pénzügyi intézmények egységének, integritásának és stabilitásának védelme, valamint a pénzügyi rendszerbe vetett bizalom a szakmapolitikai célkitűzése. Sőt, 2003 júniusában a Pénzügyi Akció Munkacsoport (a továbbiakban: FATF ⁽¹⁾) felülvizsgálta az ajánlásait annak érdekében, hogy az kiterjedjen a terrorizmus finanszírozására, és részletesebb követelményeket határozott meg az ügyfél-azonosítás és -ellenőrzés terén. Rámutatott azokra a helyzetekre, ahol a pénzmosás vagy a terrorizmus-finanszírozás magasabb kockázata indokolhatja a kiemelt szakpolitikai intézkedéseket és azokat a helyzeteket is, ahol az alacsonyabb kockázat kevésbé szigorú ellenőrzést indokol.
3. A pénzmosás elleni irányelv ennek következményeként egy jól körülhatárolt szabályrendszert hoz létre a pénzmosás és a terrorizmus a jogellenes pénzmozgás révén történő finanszírozásának megelőzése érdekében. Kockázatelemzésen alapuló ügyfél-átvilágítást tesz kötelezővé a gyanús tranzakciók esetére. A tényleges tulajdonosokról szóló információk megszerzésén és elemzésén, valamint a tagállami pénzügyi információk egységek összehangolt nyomonkövető tevékenységén alapul.

1.2. A javaslat: válaszadás az adóelkerülésre és a terrorizmusfinanszírozásra

4. 2016. február 2-án az Európai Bizottság kiadott egy közleményt a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem fokozásáról szóló cselekvési tervről, amelyben szerepelt a pénzmosás elleni irányelv módosításának javaslata a pénzváltó platformokon és virtuális pénzmechaneken keresztül megvalósuló pénzmosás elleni fellépésről és a pénzügyi információk egységek szerepének újratervezéséről ⁽²⁾.
5. Továbbá a pénzügyi botrányok ⁽³⁾ és az adókijátszás fokozott kockázata, úgy tűnik, ráirányította a Bizottság figyelmét annak szükségességére, hogy újraszervezze a pénzmosás elleni irányelv szerinti cselekményeket és azokat jobban ráirányítsa az adókijátszásra, amely az irányelv jelenlegi szövege szerint csak mint a jogellenesen szerzett javak forrása, és nincs ellene közvetlen fellépés.
6. 2016. július 5-én a Bizottság kiadta a pénzmosás elleni irányelv és a 2009/101/EK irányelv módosítását tartalmazó csomagját (a továbbiakban: Javaslat), amelynek célja a G20-szal és az OECD-vel történő együttes fellépés keretében a jogi és természetes személyek általi adókijátszás célzott és pontos feltárása, annak érdekében, hogy tisztességesebb és hatékonyabb adórendszer jöjhessen létre ⁽⁴⁾. Ebben a vonatkozásban megjegyezzük, hogy a (42) preambulumbekzdésben foglaltakkal ellentétben a Javaslat elfogadása előtt az európai adatvédelmi biztos véleményét nem kérték ki ⁽⁵⁾.
7. Az európai adatvédelmi biztos véleményét az Európai Unió Tanácsa kérte ki, aki december 19-én elfogadta a Javaslat kompromisszumos szövegét (a továbbiakban: tanácsi álláspont ⁽⁶⁾). A tanácsi álláspont csak a pénzmosás elleni irányelv módosítását célozza (a 2009/101/EK irányelvet nem), és leginkább a pénzmosás elleni fellépéssel és a terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkozik. Habár az adókijátszás elleni küzdelem már nincs közvetlenül kimondva, azok az eszközök, amelyek a Javaslatban ezt a célt szolgálták (pl. nyilvános hozzáférés a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információkhoz és az adóhatóságok hozzáférése a pénzmosás elleni információkhoz) továbbra is benne szerepelnek, habár azok hatályát némiképp módosították.

1.3. A jelen vélemény hatálya

8. Ez a vélemény a Javaslatnak a magánélet védelméhez és az adatvédelemhez való jogra gyakorolt hatását elemzi. Arra is figyelemmel vagyunk, hogy ez a hatás hogyan változik a tanácsi álláspont elfogadását követően.
9. A vélemény értékeli továbbá a személyes adatok kezelésének szükségességét és arányosságát a pénzmosás elleni irányelv javasolt módosításában, a jogszabályban megjelölt szakmapolitikai célok alapján. Amikor a Javaslatra hivatkozunk, habár az két külön irányelv módosítására tartalmaz javaslatokat, azokat egységes, integrált szakmapolitikai eszköznek tekintjük.

⁽¹⁾ A Pénzügyi Akció Munkacsoport (FATF) egy kormányközi szervezet, amelyet a részes tagállamok miniszterei 1989-ben hívtak életre. A FATF célkitűzései a szabványok megállapítása és a jogszabályi, szabályozási, működési intézkedések hatékony végrehajtásának elősegítése a pénzmosás, a terrorizmus finanszírozás és a kapcsolódó veszélyek elleni küzdelem terén, amelyek a nemzetközi pénzügyi rendszer integritását fenyegetik.

⁽²⁾ COM(2016) 050 final.

⁽³⁾ A Bizottság kifejezetten hivatkozik a „panamai dokumentumok” botrányára az adózási átláthatóság, valamint az adókijátszás és az adóelkerülés elleni küzdelem fokozása érdekében hozott további intézkedésekről szóló közleményében, COM(2016) 451 final.

⁽⁴⁾ Javaslat AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv és a 2009/101/EK irányelv módosításáról, COM/2016/0450 final

⁽⁵⁾ Az európai adatvédelmi biztosnak nem küldték meg a tervezetet annak 2016. július 5-i közzétételét megelőzően.

⁽⁶⁾ Lásd: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15468-2016-INIT/en/pdf>.

10. A közpolitikai cél és az alapvető jogok interakciója már felkeltette a bíróságok figyelmét. A Digital Rights Ireland ügyben ⁽¹⁾ az Európai Unió Bírósága elismeri, hogy a terrorizmus elleni küzdelem közérdekű célnak minősül ⁽²⁾. Mindazonáltal az e célkitűzés érdekében alkalmazott jogi eszközök és a magánélet védelme és az adatvédelem, mint személyiségi jogok között ellentét feszül, így szükséges a Bíróság szerint az ilyen intézkedések arányosságát vizsgálni ⁽³⁾.
11. A jelen vélemény célja ennek megfelelően nem az, hogy érdemben megítélje a választott szakpolitikai célkitűzéseket, amelyeket a jogalkotó követni kíván. Inkább arra összpontosítunk, hogy milyen cselekvési eszközöket és módokat kíván elfogadni a jogszabály. Célunk annak biztosítása, hogy legitim szakpolitikai célok hatékonyan és időben alkalmazásra kerüljenek úgy, hogy közben az alapvető jogok gyakorlását lehetőleg minél kevésbé korlátozzák, valamint tartásuk teljes tiszteletben az Európai Unió Alapjogi Chartájának 52. cikke (1) bekezdésében foglalt követelményeket.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

65. A Bizottság új javaslatokat tett a pénzmosás elleni irányelv módosítására annak érdekében, hogy felvegye a versenyt a műszaki és a pénzügyi innovációval és a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás új formáival. Ezzel egy időben a javaslat célja a pénzügyi piacok átláthatóságának javítása számos okból, amelyek közül mi egyebek mellett az adókijátszás elleni küzdelmet, a beruházók védelmét és a pénzügyi rendszerrel való visszaélés elleni küzdelmet jelöltük meg.
66. Áttekintettük a Javaslatot és az a véleményünk, hogy az alábbi lépések meghozatala szükséges:
- Biztosítani kell, hogy a személyes adatok kezelése jogszerű, sajátos és kellően meghatározott célt szolgáljon és ahhoz szükségszerűen és arányosan kell kapcsolódnia. Az adatkezelő, aki a személyes adatot kezeli, beazonosítható kell, hogy legyen, és felelősséggel kell bírnia az adatkezelési szabályoknak való megfelelésért.
 - Biztosítani kell, hogy a magánélet védelméhez és az adatvédelemhez való jogok korlátozását csak jogszabály írhatja elő, tiszteletben tartják tartalmukat és az arányosság elvére figyelemmel, arra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az az Unió által elismert általános érdekű célkitűzések eléréséhez, vagy mások jogainak és szabadságainak védelméhez szükséges.
 - Biztosítani kell a javaslatok szerinti szakpolitikai intézkedések arányosságának pontos összemérését az elérni kívánt célokkal, mivel a vészhelyzeti intézkedések, amelyek elfogadhatók a terrortámadások felderítése érdekében, túlléphetnek a szükségesség mértékén, amikor azokat az adókijátszás ellen használják.
 - Meg kell tartani a biztosítékokat, amelyek bizonyos mértékű arányosságot biztosítottak volna, például azon feltételek meghatározásában, amelyek mellett a pénzügyi hírszerző egységek a pénzügyi tranzakciókra vonatkozó információkhoz hozzáférhetnek.
 - A tényleges tulajdonosok információihoz való hozzáférés megadását úgy kell megtervezni, hogy az összhangban álljon az arányosság követelményével, egyebek mellett olyan módon, hogy csak olyan szervezetnek biztosítsanak hozzáférést, akik a jogszabályok végrehajtásáért felelősek.

Brüsszel, 2017. február 2.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

európai adatvédelmi biztos

⁽¹⁾ Az Európai Bíróság 2014. április 8-án a C-293/12 és C-594/12. sz. Digital Rights Ireland és társai egyesített ügyek hozott ítélete.

⁽²⁾ Digital Rights Ireland, 41–42. pont.

⁽³⁾ Továbbá a Bíróság egyértelművé teszi, hogy „[a] jelen ügyben, figyelembe véve egyrészt azon fontos szerepet, amelyet a személyes adatok védelme tölt be a magánélet tiszteletben tartásához való alapvető jog tekintetében, másrészt pedig az e jogot érintő, a 2006/24 irányelv által megvalósított beavatkozás mértékét és súlyosságát, az uniós jogalkotó mérlegelési jogköre korlátozott, és ezért szigorú felülvizsgálatnak kell alávetni”, Digital Rights Ireland, 45–48. pont.