

EUROPOS DUOMENŲ APSAUGOS PRIEŽIŪROS PAREIGŪNAS

Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūno nuomonės dėl Komisijos pasiūlymo, iš dalies keičiančio Direktyvą (ES) 2015/849 ir Direktyvą 2009/101/EB, santrauka

Pakeitimų reikšmė priegai prie informacijos apie tikruosius savininkus ir duomenų apsaugai

(Visą šios nuomonės tekstą anglų, prancūzų ir vokiečių kalbomis galima rasti EDAPP interneto svetainėje www.edps.europa.eu)

(2017/C 85/04)

2016 m. liepos 5 d. Komisija paskelbė siūlomų pakeitimų rinkinį, skirtą Direktyvai dėl pinigų plovimo prevencijos ir Direktyvai 2009/101/EB, kurio tikslas – tiesiogiai ir griežtai kovoti su mokesčių slėpimu, papildant kovos su pinigų plovimu praktiką ir siekiant sukurti sąžiningesnę bei veiksmingesnę mokesčių sistemą. Šioje nuomonėje vertinama šių pakeitimų reikšmė duomenų apsaugai.

Apskritai, pakeitimuose numatytas griežtesnis nei anksčiau siūlymas veiksmingai kovoti su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu. Šiuo atžvilgiu, be kitų pasiūlytų priemonių, jie orientuoti į naujus kanalus ir metodus, naudojamus pervesti nelegalias lėšas į legalią ekonomiką (pvz., virtuali valiuta, pinigų keitimo platformos ir t. t.).

Nors mes nekomentuojame politikos tikslų, siekiamų teisės aktu, šiuo atveju nerimaujame dėl fakto, kad pakeitimuose yra ir kitų politikos tikslų, nesusijusių su kova su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu, kurie nėra aiškiai nustatyti.

Asmens duomenų, surinktų vienokiu tikslu, tvarkymas kitokiu, visiškai nesusijusiu tikslu pažeidžia duomenų apsaugos ribojant rinkimo tikslus principą ir kelia grėsmę proporcingumo principo taikymui. Peržiūrėjus pakeitimus, kyla klausimas: kodėl tam tikros privatumą pažeidžiančios asmens duomenų rinkimo formos, priimtinos kovojant su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu, yra būtinos kitose srityse ir ar jos yra proporcingos?

Kalbant apie proporcingumą, pakeitimai nutolsta nuo rizika paremto metodo, nurodyto dabartinėje Direktyvos dėl pinigų plovimo prevencijos versijoje, remiantis tuo, kad didesnė pinigų plovimo, teroristų finansavimo ir susijusių pirminių nusikaltimų rizika neleistų laiku nustatyti ir įvertinti proporcingumo.

Pakeitimais taip pat naikinamos esančios apsaugos priemonės, kurios būtų užtikrinusios tam tikrą proporcingumo laipsnį, pavyzdžiui, nustatant finansinės žvalgybos padalinių prieigos prie finansinių operacijų informacijos sąlygas.

Paskutinė ir svarbiausia pastaba: pakeitimais, kaip politikos priemone, gerokai praplečiama tiek kompetentingų institucijų, tiek visuomenės prieiga prie informacijos apie tikruosius savininkus, tokiu būdu siekiant palengvinti ir optimizuoti mokestinių prievolių vykdymą. Dėl tokio sprendimo įgyvendinimo būdo pastebime proporcingumo trūkumą bei didelę ir nereikalingą riziką žmonių teisėms į privatumą ir duomenų apsaugą.

1. ĮVADAS

1.1. Direktyvos dėl pinigų plovimo prevencijos bendroji informacija

1. 2015 m. gegužės mėnesį buvo priimta nauja ES direktyva dėl pinigų plovimo prevencijos (angl. „AML Directive“) (1). Išdėstytas naujojo teisės akto tikslas – pagerinti kovos su pinigų plovimu priemones, nes neteisėtų pinigų srautai kelia grėsmę finansų sektoriaus vientisumui, stabilumui ir reputacijai, taip pat Sąjungos vidaus rinkai ir tarptautinei plėtrai.

(1) 2015 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos priimta direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos, kuria iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 648/2012 ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/60/EB ir Komisijos direktyva 2006/70/EB, OL L 141, 2015 6 5, p. 73–117.

2. Kredito įstaigų ir finansų institucijų patikimumo, vientisumo ir stabilumo bei pasitikėjimo finansų sistema apsauga nėra vieninteliai Direktyvos dėl pinigų plovimo prevencijos tikslai. Ir iš tikrųjų, 2003 m. birželio mėnesį Finansinių veiksmų darbo grupė (FVDG ⁽¹⁾) patikslino savo rekomendacijas, kad jos apimtų teroristų finansavimo klausimą, ir pateikė išsamesnių reikalavimų, susijusių su klientų tapatybės nustatymu ir patikrinimu. Ji nurodė situacijas, kai didesnė pinigų plovimo ar teroristų finansavimo rizika galėtų pateisinti sustiprintas politikos priemones, ir situacijas, kai mažesnė rizika galėtų pateisinti švelnesnes kontrolės priemones.
3. Dėl šios priežasties Direktyvoje dėl pinigų plovimo prevencijos pateikiamas aiškiai apibrėžtų taisyklių rinkinys, sukurtas užkirsti kelią pinigų plovimui ir teroristų finansavimui neteisėtų finansų srutais. Juo nustatomas rizika paremtas deramas klientų tikrinimas dėl įtartinų operacijų. Jis yra paremtas informacijos apie tikruosius savininkus gavimu ir analize bei koordinuotais finansinės žvalgybos padalinių, veikiančių valstybėse narėse, veiksmais.

1.2. Pasiūlymas: mokesčių slėpimo ir teroristų finansavimo problemų sprendimas

4. 2016 m. vasario 2 d. Europos Komisija paskelbė komunikatą, kuriame išdėstytas veiksmų planas, kurio tikslas – stiprinti kovą su teroristų finansavimu, įskaitant Direktyvos dėl pinigų plovimo prevencijos pakeitimus, siekiant nukreipti pastangas kovai su pinigų plovimu, atliekamu naudojant pervedimo platformas ir virtualią valiutą, ir pakeisti finansinės žvalgybos padalinių vaidmenį ⁽²⁾.
5. Be to, finansiniai skandalai ⁽³⁾ ir padidėjusi mokesčių slėpimo rizika, regis, atkreipė Komisijos dėmesį į būtinybę pakeisti Direktyvos dėl pinigų plovimo prevencijos veiksmus ir juos labiau nukreipti į mokesčių slėpimą, kuris dabartinėje Direktyvos versijoje apibūdinamas tik kaip neteisėtos lėšos, bet su juo nekovoja.
6. 2016 m. liepos 5 d. Komisija paskelbė siūlomų pakeitimų rinkinį (pasiūlymą), skirtą Direktyvai dėl pinigų plovimo prevencijos ir Direktyvai 2009/101/EB, kuriuo, atsižvelgiant į koordinuotus Didžiojo dvidešimtuko ir EBPO veiksmus, norima tiesiogiai ir griežtai kovoti su juridinių ir fizinių asmenų mokesčių slėpimu, siekiant sukurti sąžiningesnę ir veiksmingesnę mokesčių sistemą ⁽⁴⁾. Šiuo atžvilgiu pastebime, kad, priešingai, nei nurodyta konstatuojamoje dalyje (42), su EDAPP nebuvo konsultuotasi prieš priimant pasiūlymą ⁽⁵⁾.
7. Vėliau EDAPP nuomonės paprašė Europos Sąjungos Taryba, kuri gruodžio 19 d. priėmė pasiūlymo kompromisinį tekstą (Tarybos poziciją ⁽⁶⁾). Tarybos pozicija siekiama iš dalies keisti tik Direktyvą dėl pinigų plovimo prevencijos (ne Direktyvą 2009/101/EB). Pozicijoje daugiausia dėmesio skiriama kovai su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu. Nors tikslas kovoti su mokesčių slėpimu nebėra aiškiai paminėtas, priemonės, pasiūlyme sukurtos pasiekti šį tikslą (pvz., vieša prieiga prie informacijos apie tikruosius savininkus ir mokesčių institucijoms suteikiama prieiga prie informacijos apie pinigų plovimą) išliko, tik buvo truputį pakeistos.

1.3. Nuomonės apimtis

8. Nuomonėje analizuojamas pasiūlymo poveikis pagrindinėms teisėms į privatumą ir duomenų apsaugą. Nurodome ir poveikio pokyčius priėmus Tarybos poziciją.
9. Nuomonėje taip pat vertinama asmens duomenų tvarkymo, atliekamo pagal pasiūlytus Direktyvos dėl pinigų plovimo prevencijos pakeitimus, būtinybė ir proporcingumas, atsižvelgiant į teisės aktu nustatytus politikos tikslus. Minėdami pasiūlymą, jį laikome viena integruota politikos priemone, nors juo siūloma iš dalies keisti dvi skirtingas direktyvas.

⁽¹⁾ FVDG yra tarpvyriausybinių organas, kurį 1989 m. įsteigė valstybių narių atitinkamos jurisdikcijos ministrai. FVDG tikslas – nustatyti standartus ir skatinti efektyviai įgyvendinti teises, reglamentavimo ir operatyvines priemones kovai su pinigų plovimu, teroristų finansavimu ir kitomis susijusiomis tarptautinės finansų sistemos vientisumo grėsmėmis.

⁽²⁾ COM(2016) 050 final.

⁽³⁾ Komunikate dėl papildomų priemonių siekiant didesnio skaidrumo ir ryžtingesnės kovos su mokesčių slėpimu ir vengimu (COM(2016) 451, final) Komisija aiškiai užsimena apie Panamos dokumentų skandalą.

⁽⁴⁾ Pasiūlymas dėl EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVOS, iš dalies keičiančios Direktyvą (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos ir iš dalies keičiančios Direktyvą 2009/101/EB, COM(2016) 450 final.

⁽⁵⁾ Prieš pasiūlymo paskelbimą 2016 m. liepos 5 d. EDAPP negavo jokio teksto juodraščio.

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

10. Viešosios politikos ir pagrindinių teisių sąveika jau patraukė teismų dėmesį. Išnagrinėjęs bylą „Digital Rights Ireland“⁽¹⁾, Teisingumo Teismas pripažino, kad kova su tarptautiniu terorizmu ir sunkiais nusikaltimais yra bendrojo intereso tikslas⁽²⁾. Tačiau, kadangi teisinės priemonės, priimtose įgyvendinti šį tikslą, trukdo pagrindinėms teisėms į privatumą ir duomenų apsaugą, anot Teismo, būtina įvertinti tokių priemonių proporcingumą⁽³⁾.
11. Taigi, šios nuomonės tikslas nėra pakomentuoti teisės aktų leidėjo pasirinktus politikos tikslus. Mūsų dėmesys nukreiptas į teisės aktu priimamas priemones ir veikimo būdus. Mūsų tikslas užtikrinti, kad teisėtų politikos tikslų būtų tinkamu laiku ir veiksmingai siekiama minimaliai trukdant naudotis pagrindinėmis teisėmis ir visiškai paisant ES pagrindinių teisių chartijos 52 straipsnio 1 dalies reikalavimų.

4. IŠVADA

65. Komisija siūlo naujus Direktyvos dėl pinigų plovimo prevencijos pakeitimus, kad pritaikytų ją techninėms ir finansinėms naujovėms bei naujiems būdams plauti pinigus ir finansuoti teroristus. Tuo pačiu metu pasiūlymu siekiama gerinti finansinių rinkų skaidrumą dėl kelių priežasčių, kurias nustatėme, pavyzdžiui, siekiant kovoti su mokesčių slėpimu, apsaugoti investuotojus ir kovoti su piktnaudžiavimo finansų sistema atvejais.
66. Peržiūrėjome pasiūlymą ir manome, jog jame turėjo būti:
 - užtikrinta, kad bet koks asmens duomenų tvarkymas turėtų teisėtą, konkretų ir aiškiai nurodytą tikslą bei būtų su juo susietas būtinybe ir proporcingumu; užtikrinta, kad duomenų valdytojas, tvarkantis asmens duomenis, būtų nustatomas ir atsakingas už duomenų apsaugos taisyklių laikymąsi,
 - užtikrinta, kad bet kokie pagrindinių teisių į privatumą ir duomenų apsaugą apribojimai būtų numatyti teisės aktuose, gerbtų jų esmę ir, vadovaujantis proporcingumo principu, būtų taikomi tik jei jų būtinai reikia bendrojo intereso tikslams, pripažintiems Sąjungos, pasiekti ar kitų asmenų teisėms ir laisvėms apsaugoti,
 - užtikrintas tinkamas pasiūlytų politikos priemonių proporcingumo vertinimas palyginti su tikslais, nes neatidėliotinos priemonės, priimtinos mažinant teroristinių išpuolių riziką, gali būti perdėtos mažinant mokesčių slėpimo riziką,
 - išsaugotos apsauginės priemonės, kurios būtų užtikrinusios tam tikrą proporcingumo laipsnį (pavyzdžiui, nustatant finansinės žvalgybos padalinių prieigos prie finansinių operacijų informacijos sąlygas),
 - sukurta prieiga prie informacijos apie tikruosius savininkus laikantis proporcingumo principo, inter alia, užtikrinant prieigą tik prie subjektų, atsakingų už teisės aktų vykdymą.

2017 m. vasario 2 d., Briuselis

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas

⁽¹⁾ 2014 m. balandžio 8 d. ES Teisingumo Teismo sprendimas dėl „Digital Rights Ireland“ sujungtų bylų C-293/12 ir C-594/12.

⁽²⁾ „Digital Rights Ireland“, 41–42 skirsniai.

⁽³⁾ Be to, Teismas išaiškina: „atsižvelgiant, viena vertus, į asmens duomenų apsaugos svarbą pagrindinei teisei į privataus gyvenimo gerbimą ir, kita vertus, į dėl šios direktyvos atsirandantį šios teisės apribojimo mastą bei rimtumą, Sąjungos teisės aktų leidėjo vertinimo diskrecija yra nedidelė, todėl jai reikia taikyti griežtą kontrolę.“ („Digital Rights Ireland“, 45–48 skirsniai).