

# EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

## **Povzetek mnenja evropskega nadzornika za varstvo podatkov glede predloga Komisije o spremembi Direktive (EU) 2015/849 in Direktive 2009/101/ES**

### **Dostop do informacij o dejanskem lastništvu in posledice za varstvo podatkov**

*(Celotno besedilo tega mnenja je na voljo v angleščini, francoščini in nemščini na spletišču Evropskega nadzornika za varstvo podatkov (ENVP) [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu))*

(2017/C 85/04)

Komisija je 5. julija 2016 zaradi vzpostavitve pravičnejšega in učinkovitejšega davčnega sistema objavila vrsto predlogov za spremembo direktive o preprečevanju pranja denarja in Direktive 2009/101/ES, katerih cilj je, poleg postopkov za preprečevanje pranja denarja, neposredno in odločno preprečevanje davčnih utaj. V mnenju se ocenjujejo posledice takih sprememb za varstvo podatkov.

Na splošno se zdi, da se s spremembami uvaja strožji pristop k reševanju težav v zvezi z učinkovitim bojem proti pranju denarja in financiranju terorizma. V ta namen se spremembe med drugimi predlaganimi ukrepi osredotočajo na nove poti in načine, ki se uporabljajo za prenos nezakonitih sredstev v zakonito gospodarstvo (npr. virtualne valute, platforme za menjavo denarja, itn.).

Medtem ko ne sodimo o uspešnosti političnih namenov, ki jih zasleduje zakon, pa se v tem primeru ukvarjamo z dejstvom, da spremembe poleg boja proti pranju denarja in financiranju terorizma uvajajo tudi druge politične namene, ki pa niso jasno opredeljeni.

Obdelava osebnih podatkov, ki se zbirajo iz enega razloga zaradi nekega drugega, popolnoma nepovezanega razloga, krši načelo varstva podatkov za omejitve namena in ogroža izvajanje načela sorazmernosti. Spremembe sprožajo zlasti vprašanja o tem, zakaj so nekatere oblike invazivne obdelave osebnih podatkov, ki so sprejemljive v zvezi s preprečevanjem pranja denarja in z bojem proti financiranju terorizma, potrebne izven teh okvirov, in ali so sorazmerne.

Kar zadeva sorazmernost, spremembe odstopajo od pristopa, ki temelji na tveganju in je bil sprejet v sedanji različici direktive o preprečevanju pranja denarja, ker bi večje tveganje za pranje denarja, financiranje terorizma in povezana predhodna kazniva dejanja onemogočala njihovo pravočasno odkrivanje in ocenjevanje.

S spremembami se odstranjujejo tudi obstoječi zaščitni ukrepi, ki bi zagotovili določeno stopnjo sorazmernosti, na primer pri določanju pogojev za dostop finančnih obveščevalnih enot do informacij o finančnih transakcijah.

Končno in najbolj pomembno, s pomočjo sprememb se občutno razširi dostop pristojnih organov in javnosti do informacij o dejanskem lastništvu, kar predstavlja orodje politike za lažje in kar najboljše izvajanje davčnih obveznosti. V načinu izvajanja te rešitve vidimo pomanjkanje sorazmernosti, z znatnimi in nepotrebnimi tveganji za pravice posameznikov do zasebnosti in varstva podatkov.

## **1. UVOD**

### **1.1 Ozadje direktive o preprečevanju pranja denarja**

1. Maja 2015 je bila sprejeta nova direktiva EU o preprečevanju pranja denarja<sup>(1)</sup>. Navedeni cilj novega predpisa je izboljšati orodja za boj proti pranju denarja, ker tokovi nezakonitega denarja grozijo, da bodo škodovali integriteti, stabilnosti in ugledu finančnega sektorja ter ogrozili notranji trg Unije in mednarodni razvoj.

<sup>(1)</sup> Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL L 141, 5.6.2015, str. 73).

2. Zaščita trdnosti, integritete in stabilnosti kreditnih in finančnih institucij ter zaupanje v finančni sistem niso edini politični cilji direktive o preprečevanju pranja denarja. Projektna skupina za finančno ukrepanje (v nadaljnjem besedilu: FATF <sup>(1)</sup>) je junija 2003 revidirala svoja priporočila, tako da je vanje zajela financiranje terorizma, in oblikovala podrobnejše zahteve v zvezi z identifikacijo in preverjanjem strank. Opozorila je na primere, v katerih lahko večje tveganje pranja denarja ali financiranja terorizma upravičuje okrepljene ukrepe politike, in primere, v katerih lahko manjše tveganje upravičuje manj strog nadzor.
3. Zato direktiva o preprečevanju pranja denarja vsebuje oblikovan sklop meril za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma prek nezakonitih finančnih tokov. Določa na tveganju temelječo uporabo skrbnega preverjanja strank glede sumljivih transakcij. Opira se na pridobivanje in analizo informacij o dejanskem lastništvu ter na usklajena preiskovalna dejanja finančnih obveščevalnih enot (FIU), ustanovljenih v državah članicah.

## 1.2 Predlog: obravnavanje davčne utaje in financiranja terorizma

4. Evropska komisija je 2. februarja 2016 objavila sporočilo, v katerem je določila akcijski načrt za okrepitev boja proti financiranju terorizma, vključno s spremembami direktive o preprečevanju pranja denarja, ki so usmerjene v preprečevanje pranja denarja prek platform za prenos in virtualnih valut, ter preoblikovanje vloge FIU <sup>(2)</sup>.
5. Zdi se, da so finančni škandali <sup>(3)</sup> in povečano tveganje davčne utaje opozorili Komisijo, da je treba ponovno uskladiti delovanje direktive o preprečevanju pranja denarja in ga usmeriti bolj neposredno v obravnavanje davčnih utaj, ki so v sedanjih različici direktive obravnavane le kot vir nezakonitih sredstev, ne predstavljajo pa neposrednega cilja direktive.
6. Komisija je 5. julija 2016 zaradi vzpostavitve pravičnejšega in učinkovitejšega davčnega sistema objavila vrsto predlogov za spremembe (v nadaljnjem besedilu: predlog) direktive o preprečevanju pranja denarja in Direktive 2009/101/ES, ki so v okviru usklajenega delovanja s skupino G-20 in OECD namenjene pravnim in fizičnim osebam za neposredno in odločno preprečevanje davčnih utaj <sup>(4)</sup>. V zvezi s tem opozarjamo, da v nasprotju z uvodno izjavo (42) pred sprejetjem predloga ni bil opravljen posvet z ENVP <sup>(5)</sup>.
7. Svet Evropske unije je kasneje pridobil mnenje ENVP in je 19. decembra sprejel kompromisno besedilo predloga (v nadaljnjem besedilu: stališče Sveta) <sup>(6)</sup>. Namen stališča Sveta je sprememba direktive o preprečevanju pranja denarja (ne pa Direktive 2009/101/ES) in se osredotoča zlasti na preprečevanje pranja denarja in financiranje terorizma. Medtem ko se namen boja proti utaji davkov izrecno ne omenja več, pa ostajajo orodja, ki so bila v predlogu oblikovana za doseganje tega namena (npr. dostop javnosti do informacij o dejanskem lastništvu in dostop davčnih organov do informacij o preprečevanju pranja denarja), v veljavi, čeprav so bila nekoliko spremenjena.

## 1.3 Obseg uporabe tega mnenja

8. To mnenje vključuje analizo vpliva predloga na temeljne pravice do zasebnosti in varstva podatkov. Upoštevamo tudi, kako se ta vpliv spremeni po sprejetju stališča Sveta.
9. V mnenju se ocenjujeta tudi nujnost in sorazmernost obdelave osebnih podatkov, ki se izvajata na podlagi predlaganih sprememb direktive o preprečevanju pranja denarja glede na namene politike, opredeljene z zakonom. Kadar se sklicujemo na predlog, ga obravnavamo kot eno celovito orodje politike, čeprav vsebuje predloge za spremembo dveh različnih direktiv.

<sup>(1)</sup> Projektna skupina za finančno ukrepanje (v nadaljnjem besedilu: FATF) je medvladno telo, ki so ga leta 1989 ustanovili pristojni ministri držav članic skupine. Cilji FATF so določanje standardov in spodbujanje učinkovitega izvajanja pravnih, regulativnih in operativnih ukrepov za boj proti pranju denarja, financiranju terorizma in drugim grožnjam za integriteto mednarodnega finančnega sistema.

<sup>(2)</sup> COM/2016/050 final.

<sup>(3)</sup> Komisija se v svojem *Sporočilu o nadaljnjih ukrepih za povečanje preglednosti in boju proti davčnim utajam in izogibanju davkom*, COM(2016) 451 final, izrecno sklicuje na škandal v zvezi s „panamskimi dokumenti“.

<sup>(4)</sup> Predlog DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma ter Direktive 2009/101/ES, COM(2016) 450 final.

<sup>(5)</sup> ENVP pred objavo 5. julija 2016 ni bil predložen noben osnutek besedila.

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

10. Medsebojno vplivanje javne politike in temeljnih pravic je že vzbudilo pozornost sodišč. Sodišče v zadevi *Digital Rights Ireland* <sup>(1)</sup> priznava, da predstavljata boj proti mednarodnemu terorizmu in hudo kaznivo dejanje cilj splošnega interesa <sup>(2)</sup>. Ker pa pravna orodja, ki so bila sprejeta zaradi uresničevanja tega cilja, posegajo v temeljne pravice do zasebnosti in varstva podatkov, je treba po mnenju Sodišča oceniti sorazmernost takšnih ukrepov <sup>(3)</sup>.
11. Namen tega mnenja zato ni soditi o uspešnosti izbire političnih ciljev, ki jih je izbral zakonodajalec. Namesto tega je naša pozornost usmerjena v orodja in načine delovanja, ki jih sprejme zakonodaja. Naš namen je zagotoviti, da se zakoniti politični cilji zasledujejo učinkovito in pravočasno, ob kar najmanjšem poseganju v izvajanje temeljnih pravic in polnem upoštevanju zahtev iz člena 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

#### 4. SKLEPNA UGOTOVITEV

65. Komisija predlaga nove spremembe direktive o preprečevanju pranja denarja, da bi ujela korak s tehničnimi in finančnimi inovacijami ter z novimi sredstvi za izvajanje pranja denarja in financiranje terorizma. Istočasno je cilj predloga izboljšati preglednost finančnih trgov, za kar obstajajo številni razlogi, ki jih ugotavljamo med drugim v zvezi z bojem proti utaji davkov, zaščito investitorjev in bojem proti zlorabam finančnega sistema.
66. Predlog smo pregledali in po našem mnenju bi moral:
- zagotavljati, da služi vsaka obdelava osebnih podatkov zakonitemu, določenemu in dobro opredeljenemu namenu, in da se upošteva načelo nujnosti in sorazmernosti. Upravljavec podatkov, ki izvaja obdelavo osebnih podatkov, mora biti identificiran in odgovoren za skladnost s pravili o varstvu podatkov;
  - zagotavljati, da je vsaka omejitev glede uresničevanja temeljnih pravic do zasebnosti in varstva podatkov določena z zakonom, da je upoštevano bistvo teh pravic in da se na podlagi načela sorazmernosti takšna omejitev sprejme le, če je to potrebno zaradi doseganja ciljev splošnega interesa, ki jih je Unija priznala, ali zaradi potrebe po zaščiti pravic in svoboščin drugih;
  - zagotavljati primerno oceno sorazmernosti političnih ukrepov, ki se predlagajo v zvezi z zahtevanimi nameni, ker se lahko nujni ukrepi, ki se sprejmejo zaradi reševanja vprašanja nevarnosti terorističnih napadov, izkažejo za pretirane, če se uporabijo za preprečevanje tveganja utaje davkov;
  - zagotavljati vzdrževanje zaščitnih ukrepov, ki bi zagotovili določeno stopnjo sorazmernosti (na primer pri določanju pogojev za dostop FIU do informacij o finančnih transakcijah);
  - odobriti dostop do informacij o dejanskem lastništvu v skladu z načelom sorazmernosti, med drugim zagotavljati dostop le subjektom, ki so odgovorni za izvajanje zakonodaje.

V Bruslju, 2. februarja 2017

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI  
Evropski nadzornik za varstvo podatkov

<sup>(1)</sup> Sodba SES z dne 8. aprila 2014 v združenih zadevah C-293/12 in C-594/12, *Digital Rights Ireland*.

<sup>(2)</sup> *Digital Rights Ireland*, odstavka 41–42.

<sup>(3)</sup> Poleg tega Sodišče pojasnjuje: „zaradi pomembne vloge, ki jo ima varstvo osebnih podatkov z vidika temeljne pravice do spoštovanja zasebnega življenja ter obsega in resnosti poseganja v to pravico, ki ga predstavlja Direktiva 2006/24, je diskrecijska pravica zakonodajalca EU manjša, tako da je treba opraviti strog nadzor“, *Digital Rights Ireland*, odstavki 45–48.