

ЕВРОПЕЙСКИ НАДЗОРЕН ОРГАН ЗА ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ

Резюме на становището на Европейския надзорен орган по защита на данните относно предложение на Комисията за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 и Директива 2009/101/ЕО

Достъп до информация за действителния собственик и последици за защитата на данните

(Пълният текст на настоящото становище може да се намери на английски, френски и немски език на уебсайта на ЕНОЗД www.edps.europa.eu)

(2017/C 85/04)

На 5 юли 2016 г. Комисията публикува комплекс от предложени изменения на Директивата срещу изпирането на пари и на Директива 2009/101/ЕО, които имат за цел пряко и решително да се овладее укриването на данъци и които допълват практическите способности срещу изпирането на пари, така че да се постигне по-справедлива и по-ефективна данъчна система. В настоящото становище се оценяват последиците от тези изменения върху защитата на данните.

Като цяло чрез измененията изглежда вече се възприема по-стриктен подход спрямо проблема, свързан с ефективното противодействие срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма. Предвид това, наред с други предложени мерки, се разглеждат нови канали и условия, използвани за прехвърлянето на незаконни средства в законната икономическа дейност (напр. виртуални валути, платформи за обмен на парични средства и др.).

Макар да не се произнасяме по същество относно целите на преследваната от закона политика, в този конкретен случай ни притеснява обстоятелството, че с измененията се въвеждат и други цели — различни от противодействието срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма — които сякаш не са ясно определени.

Лични данни, събирани за дадена цел, които се обработват за друга, абсолютно несвързана цел, са обект на нарушение на принципа за защита на личните данни, изискващ ограничаване на целите, чрез което се застрашава прилагането на принципа на пропорционалност. По-конкретно измененията извеждат на преден план въпроси относно причините, поради които определени форми на агресивно обработване на лични данни, допустими във връзка с борбата срещу изпирането на пари и срещу тероризма, са необходими извън този контекст, както и относно това дали те са пропорционални.

Що се отнася до принципа на пропорционалност, в действителност измененията се отклоняват от основания на риска подход, възприет в настоящата редакция на Директивата срещу изпирането на пари, въз основа на това, че по-високият риск при изпирането на пари, финансирането на тероризма и свързаните с тях първоначални престъпления не би дал възможност за навременното разкриване и оценка.

Освен това с измененията се премахват гаранциите, които биха осигурили определена степен на пропорционалност, например при определянето на условията за достъп до информация относно финансови операции от страна на звената за финансово разузнаване.

Чрез измененията най-вече значително се разширява достъпът до информация за действителния собственик (като инструмент на политиката, предназначен да улесни и оптимизира изпълнението на данъчните задължения), упражняван както от компетентните органи, така и от широката общественост. Според нас в начина на прилагане на подобно решение липсва пропорционалност, което крие значителни и ненужни рискове за правото на лицата на неприкосновеност на личния живот и за правото на защита на данните.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Обща информация относно Директивата срещу изпирането на пари

1. През май 2015 г. е приета нова директива на ЕС срещу изпирането на пари („Директивата срещу изпирането на пари (AML)“) ⁽¹⁾. Посочената цел на новия законодателен акт е да се подобрят инструментите за противодействие срещу изпирането на пари, като се има предвид рискът, че потоците от пари с незаконен произход могат да навредят на целостта, стабилността и репутацията на финансовия сектор и да застрашат вътрешния пазар на Съюза и международното развитие.

⁽¹⁾ Директива (ЕС) 2015/849 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 20 май 2015 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73–117).

2. Защитата на надеждността, целостта и стабилността на кредитните институции и финансовите институции и доверието във финансовата система са цели на политиката, които се преследват не само в Директивата срещу изпирането на пари. През юни 2003 г. Специалната група за финансови действия („FATF“⁽¹⁾) ревизира своите препоръки, в чийто обхват попадна и финансирането на тероризма, и предостави по-подробни изисквания по отношение на идентификацията и проверката на клиента. Групата посочи случаите, при които по-високият риск от изпиране на пари или финансиране на тероризма може да оправдае прилагането на засилени мерки, както и случаите, при които по-ниският риск може да позволи извършването на не толкова строга проверка.
3. В резултат от това в Директивата срещу изпирането на пари са предвидени ясно формулирани правила, насочени към предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма чрез незаконни финансови потоци. Привежда се в действие основано на риска прилагане на комплексна проверка на клиента при съмнителни сделки. Директивата се позовава на придобиването и анализирането на информация за действителния собственик и на съгласуваните разследващи дейности на ЗФР (звената за финансово разузнаване), утвърдени в държавите членки.

1.2. Предложението — борба срещу укриването на данъци и финансирането на тероризма

4. На 2 февруари 2016 г. Европейската комисия публикува Съобщение относно план за действие с цел засилване на борбата с финансирането на тероризма, включително за внасянето на изменения на Директивата срещу изпирането на пари, обхващащи мерки срещу изпирането на пари чрез платформи за трансфер и виртуални валути, както и промени в ролята на ЗФР⁽²⁾.
5. Освен това финансовите скандали⁽³⁾ и повишеният риск от укриване на данъци изглежда са причина Комисията да прикове вниманието си върху нуждата от преразглеждане на действието на Директивата срещу изпирането на пари, което да бъде насочено по-непосредствено към укриването на данъци, възприемано в настоящата редакция на Директивата единствено като източник на незаконни средства, но попадащо в прякото ползване.
6. На 5 юли 2016 г. Комисията публикува комплекс от предложени изменения („предложението“) на Директивата срещу изпирането на пари и на Директива 2009/101/ЕО, които с оглед на съгласуваните действия с Г-20 и ОИСР имат за цел пряко и решително да се овладее укриването на данъци и които допълват практическите способности срещу изпирането на пари, така че да се постигне по-справедлива и ефективна данъчна система⁽⁴⁾. В този контекст отбелязваме, че в разрез със съображение 42 не е проведена консултация с ЕНОЗД преди приемането на предложението⁽⁵⁾.
7. На по-късен етап ЕНОЗД е помолен за становище от Съвета на Европейския съюз, който на 19 декември приема компромисен текст на предложението („позиция на Съвета“)⁽⁶⁾. Позицията на Съвета има за цел да се измени само Директивата срещу изпирането на пари (но не и Директива 2009/101/ЕО), като основен акцент се поставя върху мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма. Въпреки че целта за противодействие срещу укриването на данъци вече не се споменава изрично, инструментите, които съгласно предложението са предназначени за постигане на тази цел (напр. обществен достъп до информация за действителния собственик и достъп на данъчните органи до информация, предоставена съгласно правилата за борба срещу изпирането на пари), са запазени, макар и с известни изменения.

1.3. Обхват на настоящото становище

8. В настоящото становище се анализира въздействието на предложението върху основните права на неприкосновеност на личния живот и на защита на данните. Освен това разглеждаме въпроса как се променя това въздействие след приемането на позицията на Съвета.
9. В становището се оценяват също необходимостта и пропорционалността на обработването на лични данни, извършвано съгласно предложените изменения на Директивата срещу изпирането на пари предвид целите на преследваната от закона политика. След това се спираме на предложението — въпреки че в него се предлагат изменения на две различни Директиви, ние го разглеждаме като единен, комплексен инструмент на политиката.

⁽¹⁾ Специалната група за финансови действия („FATF“) е междуправителствен орган, учреден през 1989 г. от министрите на членуващите юрисдикции. Нейните цели са да определя стандарти и да насърчава ефективното прилагане на законодателни, регулаторни и оперативни мерки за борба с изпирането на пари, финансирането на тероризма и други свързани с тях заплахи за целостта на международната финансова система.

⁽²⁾ COM/2016/50 final.

⁽³⁾ Комисията изрично споменава скандала с „Панамските документи“ в своето Съобщение относно по-нататъшни мерки за увеличаване на прозрачността и за борба с отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци (COM(2016) 451, final).

⁽⁴⁾ Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на Директива 2009/101/ЕО (COM/2016/450 final).

⁽⁵⁾ На ЕНОЗД не е представен проект на текст преди публикацията на 5 юли 2016 г.

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

10. Взаимодействието между общественния ред и основните права вече е в ползрението на съдилищата. В Решението по дело *Digital Rights Ireland* ⁽¹⁾ Съдът на Европейския съюз приема, че борбата срещу международния тероризъм и тежките престъпления представлява цел от общ интерес ⁽²⁾. Тъй като обаче правните инструменти, приведени в действие за преследването на тази цел, представляват намеса в упражняването на основните права на неприкосновеност на личния живот и на защита на данните, според Съда е необходимо да се оцени пропорционалността на тези мерки ⁽³⁾.
11. Поради това настоящото становище няма за цел да се произнесем по същество относно избора на цели, които законодателят решава да преследва. Вниманието ни е насочено по-скоро към инструментите и начините на действие, приети в законодателния акт. Нашата цел е да гарантираме, че законните цели на политиката се преследват ефективно и своевременно, с минимална намеса в упражняването на основните права и при абсолютно спазване на член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

65. Комисията предлага нови изменения на Директивата срещу изпирането на пари, за да я приведе в съответствие с новостите в техническата и финансовата сфера и новите средства за изпиране на пари и за финансиране на тероризма. Същевременно предложението има за цел да се повиши прозрачността на финансовите пазари за редица цели, сред които според нас се нареждат борбата срещу укриването на данъци, защитата на инвеститорите и борбата срещу злоупотреби с финансовата система.
66. Запознахме се с предложението и смятаме, че е следвало в него да се вземе предвид следното:
- Да се гарантира, че всеки акт на обработване на лични данни обслужва законна, конкретна и добре определена цел и е обвързан с тази цел по необходимост и пропорционалност. Администраторът на данни, обработващ лични данни, следва да е определен и да носи отговорност за спазването на правилата за защита на данните.
 - Да се гарантира, че всяко ограничаване на упражняването на основните права на неприкосновеност на личния живот и на защита на данните е регламентирано по закон при съблюдаване на същността на тези права и на принципа на пропорционалност, като се привежда в сила само ако необходимо за постигането на целите от общ интерес, признати от Съюза, или при нужда да се защитят правата и свободите на други лица.
 - Да се гарантира надлежна оценка на пропорционалност на мерките на политиката, предложени във връзка с преследваните цели, тъй като мерките за извънредни случаи, които са приемливи за овладяването на риска от терористични нападения, може да се окажат прекомерни, когато се прилагат за предотвратяване на риска от укриване на данъци.
 - Запазят гаранциите, които биха осигурили определена степен на пропорционалност (например при определянето на условията за достъп до информация относно финансови операции от страна на ЗФР).
 - Създаден достъп до информация за действителния собственик в съответствие с принципа на пропорционалност, като *inter alia*, гарантиращ достъп само на лица, които отговарят за прилагането на закона.

Брюксел, 2 февруари 2017 г.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

Европейски надзорен орган по защита на данните

⁽¹⁾ Решение на Съда на Европейския съюз от 8 април 2014 г. по съединени дела C-293/12 и C-594/12, *Digital Rights Ireland*.

⁽²⁾ Решение по дело *Digital Rights Ireland*, точки 41-42.

⁽³⁾ Освен това Съдът пояснява, че „като се имат предвид, от една страна, важната роля на защитата на личните данни с оглед на основното право на зачитане на личния живот, и от друга страна, широтата и тежестта на уредена съгласно Директива 2006/24 намеса в него, правото на преценка на законодателя на Съюза се оказва ограничено, поради което следва да бъде упражнен стриктен контрол“, Решение по дело *Digital Rights Ireland*, точки 45-48.