

EIROPAS DATU AIZSARDZĪBAS UZRAUDZĪTĀJS

Kopsavilkums Eiropas Datu aizsardzības uzraudzītāja atzinumam par Komisijas priekšlikumu attiecībā uz grozījumiem Direktīvā (ES) 2015/849 un Direktīvā 2009/101/EK

Pieklūve informācijai par faktiskajiem īpašniekiem un ietekme uz datu aizsardzību

(Pilns šā atzinuma teksts angļu, franču un vācu valodā ir pieejams EDAU tīmekļa vietnē www.edps.europa.eu)

(2017/C 85/04)

Komisija 2016. gada 5. jūlijā publicēja priekšlikumu par grozījumiem Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīvā un Direktīvā 2009/101/EK. Ierosināto grozījumu mērķis ir papildus nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas pasākumiem tieši un stingri vērsties pret nodokļu nemaksāšanu, lai izveidotu taisnīgāku un efektīvāku nodokļu sistēmu. Šajā atzinumā novērtēta minēto grozījumu ietekme uz datu aizsardzību.

Kopumā šajos grozījumos, šķiet, paredzēta stingrāka pieeja salīdzinājumā ar līdzšinējiem risinājumiem nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas efektīvai novēršanai. Šajā saistībā grozījumos ierosināti dažādi pasākumi un cita starpā pievērsta uzmanība jauniem kanāliem un paņēmieniem, ko izmanto nelikumīgi iegūtu līdzekļu pārvirzīšanai uz likumīgo ekonomiku (piemēram, virtuālas valūtas, valūtu apmaiņas platformas u. tml.).

Neizsakot spriedumu pēc būtības par politikas mērķiem, uz ko šajā konkrētajā gadījumā vērstas tiesību akts, mēs tomēr paužam bažas par to, ka ar grozījumiem tiek paredzēti arī citi politikas mērķi, kas nav tikai nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršana un kas nešķiet skaidri apzināti.

Ja vienam mērķim savāktus personas datus apstrādā citam pilnīgi nesaistītam mērķim, tiek pārkāpts datu aizsardzības nolūkā piemērojama mērķa ierobežojuma princips un tiek apdraudēta samērīguma principa īstenošana. Konkrēti, saistībā ar šiem grozījumiem nav skaidrs, kāpēc daži agresīvi personas datu apstrādes paņēmieni, kas ir pieņemami saistībā ar nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanu un cīņu pret terorismu, ir nepieciešami citās jomās un vai tie ir samērīgi.

Attiecībā uz samērīgumu ir jānorāda, ka šajos grozījumos ir paredzēta atkāpe no pieejas, kas balstīta uz risku un ieviesta ar Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīvas pašreizējo redakciju, pamatojot šādas pārmaiņas ar to, ka, ņemot vērā augstāku noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas, terorisma finansēšanas un saistīto predikatīvo noziedzumu risku, šī pieeja var neļaut laikus to atklāt un novērtēt.

Paredzēts arī atcelt pašreizējās drošības garantijas, kas nodrošinātu zināmu samērīgumu, piemēram, nosakot noteikumus, saskaņā ar kuriem finanšu izlūkošanas vienības var piekļūt informācijai par finanšu darījumiem.

Visbeidzot, vissvarīgākais ir gan kompetento iestāžu, gan sabiedrības būtiski paplašināta pieklūve informācijai par faktiskajiem īpašniekiem, lai politiskā līmenī veicinātu un optimizētu nodokļu saistību izpildi. Mēs uzskatām, ka šā risinājuma īstenošanas veids ir nesamērīgs, kā arī rada būtisku un nevajadzīgu risku, apdraudot indivīdu tiesības uz privātumu un datu aizsardzību.

1. IEVADS

1.1. Pamatinformācija par Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīvu

1. Jaunu ES direktīvu par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanu (turpmāk "Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīvu")⁽¹⁾ pieņēma 2015. gada maijā. Jaunā tiesību akta norādītais mērķis ir uzlabot nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas rīkus, jo pastāv draudi, ka nelikumīgas naudas plūsma var kaitēt finanšu sektora integritātei, stabilitātei un reputācijai, kā arī apdraudēt Savienības iekšējo tirgu un starptautisko attīstību.

⁽¹⁾ Eiropas Parlamenta un Padomes 2015. gada 20. maija Direktīva (ES) 2015/849 par to, lai nepieļautu finanšu sistēmas izmantošanu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai vai teroristu finansēšanai, un ar ko groza Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) Nr. 648/2012 un atceļ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2005/60/EK un Komisijas Direktīvu 2006/70/EK (OV L 141, 5.6.2015., 73.–117. lpp.).

2. Tomēr aizsargāt kredītiestāžu un finanšu iestāžu uzticamību, integritāti un stabilitāti, kā arī uzticēšanos finanšu sistēmai nav vienīgi Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīvas mērķi. Finanšu darījumu darba grupa (FATF⁽¹⁾) 2003. gada jūnijā tiešām pārskatīja savus ieteikumus, lai ietvertu teroristu finansēšanas aspektus, un noteica sīkāk izstrādātas prasības attiecībā uz klientu identifikāciju un pārbaudi. Tā norādīja uz situācijām, kurās augstāks nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas vai teroristu finansēšanas risks var būt par pamatojumu pastiprinātiem politikas pasākumiem, kā arī uz situācijām, kurās samazināts risks var būt par pamatojumu mazāk stingrai kontrolei.
3. Ņemot to vērā, Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīvā ir dots skaidrs noteikumu kopums ar mērķi novērst gan nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju, gan terorisma finansēšanu no nelikumīgas finanšu plūsmas. Ar to tiek ieviestas klienta uzticamības pārbaudes, pamatojoties uz aizdomīgu darījumu risku. Tā ir balstīta uz informācijas par faktiskajiem īpašniekiem iegūvi un analīzi un uz koordinētiem izmeklēšanas pasākumiem, ko veic dalībvalstīs izveidotas finanšu izlūkošanas vienības (FIU).

1.2. Priekšlikums – izvairīšanās no nodokļu maksāšanas un terorisma finansēšanas novēršana

4. Eiropas Komisija 2016. gada 2. februārī publicēja Paziņojumu par rīcības plānu par pastiprinātu cīņu pret teroristu finansēšanu, kas ietver grozījumus Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīvā ar mērķi cīnīties pret nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju, kurā tiek izmantotas pārvedumu platformas un virtuālās valūtas, kā arī mainīt FIU⁽²⁾ funkciju.
5. Turklāt šķiet, ka finanšu skandālu⁽³⁾ un palielināta nodokļu nemaksāšanas riska dēļ Komisija ir pievērsusi uzmanību nepieciešamībai pārorientēt Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīvas darbību un tiešāk vērst to uz nodokļu nemaksāšanu, ko pašreizējā direktīvas redakcijā aplūko tikai kā nelikumīgu līdzekļu avotu, bet ne kā tiešu mērķi.
6. Komisija 2016. gada 5. jūlijā publicēja priekšlikumu par grozījumiem (turpmāk "priekšlikums") Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīvā un Direktīvā 2009/101/EK. Ierosināto grozījumu mērķis ir koordinētā sadarbībā ar G20 un ESAO tieši un stingri vērsties pret juridisku un fizisku personu izvairīšanos no nodokļu maksāšanas ar mērķi izveidot taisnīgāku un efektīvāku nodokļu sistēmu⁽⁴⁾. Šajā saistībā vēlami norādīt, ka pretēji 42. apsvērumā teiktajam pirms priekšlikuma pieņemšanas apspriešanās ar EDAU netika veikta⁽⁵⁾.
7. EDAU atzinumu vēlāk lūdza Eiropas Savienības Padome, kura 19. decembrī pieņēma kompromisa tekstu priekšlikumam (turpmāk "Padomes nostāja"⁽⁶⁾). Padomes nostājas nolūks ir grozīt tikai Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīvu (bet negrozīt Direktīvu 2009/101/EK), un tās uzmanības centrā ir nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršana. Lai gan vairs nav konkrēti minēti mērķis cīnīties pret izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, ir saglabāti priekšlikumā šim mērķim paredzētie rīki (piemēram, publiska piekļuve informācijai par faktiskajiem īpašniekiem un nodokļu iestāžu piekļuve informācijai par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanu), lai gan tie ir mazliet mainīti.

1.3. Šā atzinuma tvērums

8. Atzinumā tiek analizēts, kā priekšlikums ietekmē pamattiesības uz privātumu un datu aizsardzību. Tiek aplūkotas arī šīs ietekmes izmaiņas atbilstoši pieņemtajai Padomes nostājai.
9. Atzinumā tiek arī vērtēts, vai personas datu apstrāde, kas notiktu saskaņā ar ierosinātajiem Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīvas grozījumiem, ir nepieciešama un samērīga, ņemot vērā tiesību aktā noteiktos politikas mērķus. Runājot par priekšlikumu, mēs to uzskatām par vienotu, integrētu politikas rīku, kaut gan tajā ierosināti grozījumi divās atsevišķās direktīvās.

⁽¹⁾ Finanšu darījumu darba grupa (FATF) ir starpvaldību struktūra, ko 1989. gadā izveidoja tajā iesaistīto valstu ministri. FATF mērķi ir noteikt standartus un veicināt juridisko, normatīvo un operatīvo pasākumu efektīvu īstenošanu, lai cīnītos pret nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju, teroristu finansēšanu un citiem saistītiem apdraudējumiem, kas var skart starptautiskās finanšu sistēmas integritāti.

⁽²⁾ COM(2016) 50 final.

⁽³⁾ Komisija Paziņojumā par papildu pasākumiem, lai veicinātu pārredzamību un cīņu pret izvairīšanos no nodokļu maksāšanas un pret nodokļu apiešanu, konkrēti atsaucas uz "Panamas dokumentiem" (COM(2016) 451 final).

⁽⁴⁾ Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai, ar ko groza Direktīvu (ES) 2015/849 par to, lai pieļautu finanšu sistēmas izmantošanu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai vai teroristu finansēšanai, un Direktīvu 2009/101/EK (COM/2016/450 final).

⁽⁵⁾ Pirms publicēšanas 2016. gada 5. jūlijā EDAU netika iesniegts projekta teksts.

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

10. Tiesas jau ir izskatījušas jautājumus par sabiedriskās politikas mijiedarbību ar pamattiesībām. Spriedumā, kas pieņemts lietā *Digital Rights Ireland* ⁽¹⁾, Tiesa atzīst, ka cīņa pret starptautisko terorismu un smagiem noziegumiem ir izskatāma par vispārējo interešu mērķi ⁽²⁾. Tomēr, tā kā juridiskie instrumenti, kas izveidoti šā mērķa sasniegšanai, aizskar pamattiesības uz privātumu un datu aizsardzību, Tiesa ir norādījusi, ka nepieciešams izvērtēt šādu pasākumu samērīgumu ⁽³⁾.
11. Tāpēc šā atzinuma mērķis nav izteikt spriedumu pēc būtības par to politikas mērķu izvēli, ko likumdevējs nolēmj izvirzīt. Tā vietā mūsu uzmanības centrā ir rīki un darbības veidi, kas paredzēti tiesību aktā. Mūsu mērķis ir pārliecināties, ka centieni sasniegt leģitīmus politikas mērķus ir efektīvi un savlaicīgi, pēc iespējas mazāk aizskar pamattiesību īstenošanu, kā arī pilnībā atbilst ES Pamattiesību hartas 52. panta 1. punktam.

4. SECINĀJUMI

65. Komisija ierosina jaunus grozījumus Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīvā, lai tā neatpaliktu no tehnoloģiju un finanšu jomas inovācijām un jauniem nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas veidiem. Vienlaikus priekšlikuma nolūks ir uzlabot finanšu tirgu pārredzamību, lai sasniegtu vairākus mērķus, kuri mūsu skatījumā ir, piemēram, cīņa pret izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, ieguldītāju aizsardzība un cīņa pret finanšu sistēmas ļaunprātīgu izmantošanu.
66. Mēs esam pārskatījuši priekšlikumu un uzskatām, ka tajā būtu vajadzējis:
- nodrošināt, ka jebkāda personas datu apstrāde tiek veikta tikai leģitīmiem, konkrētiem un skaidri noteiktiem mērķiem, saistībā ar kuriem tā ir nepieciešama un samērīga. Jāidentificē datu pārzinis, kurš apstrādā personas datus, un tam jābūt atbildīgam par datu aizsardzības noteikumu ievērošanu,
 - nodrošināt, ka jebkādi pamattiesību uz privātumu un datu aizsardzību ierobežojumi ir noteikti tiesību aktos un tajos tiek respektēta šo pamattiesību būtība, kā arī ievērots samērīguma princips, un ka ierobežojumi tiek uzlikti tikai tad, ja tie ir nepieciešami tādu vispārējas nozīmes mērķu sasniegšanai, ko atzinusi Savienība, vai ja tie atbilst vajadzībai aizsargāt citu personu tiesības un brīvības,
 - nodrošināt, ka tiek pienācīgi izvērtēts politikas pasākumu samērīgums, ņemot vērā izvirzītos mērķus, jo ārkārtas pasākumi, kas ir pieņemami teroristu uzbrukumu riska mazināšanai, var būt pārmērīgi, ja tos piemēro nodokļu nemaksāšanas riska novēršanai,
 - saglabāt drošības garantijas, kas nodrošinātu zināmu samērīgumu, piemēram, nosakot noteikumus, saskaņā ar kuriem FIU var piekļūt informācijai par finanšu darījumiem,
 - paredzēt piekļuvi informācijai par faktiskajiem īpašniekiem tā, lai tiktu ievērots samērīguma princips, cita starpā nodrošinot, ka šai informācijai var piekļūt tikai struktūras, kas atbild par tiesību aktu īstenošanu.

Briselē, 2017. gada 2. februārī

Eiropas Datu aizsardzības uzraudzītājs

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

⁽¹⁾ Tiesas 2014. gada 8. aprīļa spriedums apvienotajās lietās C-293/12 un C-594/12, *Digital Rights Ireland*.

⁽²⁾ *Digital Rights Ireland*, 41. un 42. punkts.

⁽³⁾ Papildus Tiesa paskaidro, ka "ņemot vērā, pirmkārt, nozīmīgo lomu, kas personas datu aizsardzībai ir attiecībā uz pamattiesībām uz privātās dzīves neaizskaramību, un, otrkārt, ar Direktīvu 2006/24 radītās iejaukšanās šajās tiesībās apjomu un būtiskumu, ES likumdevēja novērtējuma brīvība ir ierobežota un tādējādi jāveic stingra pārbaude" (*Digital Rights Ireland*, 45.–48. punkts).