

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Shrnutí stanoviska evropského inspektora ochrany údajů k návrhu Komise, kterým se mění směrnice (EU) 2015/849 a směrnice 2009/101/ES

Přístup k informacím o skutečném vlastnictví a jeho důsledky pro ochranu údajů

(Úplné znění tohoto stanoviska je k dispozici v angličtině, francouzštině a němčině na webových stránkách evropského inspektora ochrany údajů na adrese www.edps.europa.eu)

(2017/C 85/04)

Komise dne 5. července 2016 zveřejnila řadu navrhovaných změn směrnice o boji proti praní peněz a směrnice 2009/101/ES. Tyto změny si kladou za cíl vypořádat se přímo a rozhodně kromě boje proti praní peněz také s daňovými úniky a vytvořit spravedlivější a účinnější daňový systém. Toto stanovisko hodnotí dopad uvedených změn na ochranu údajů.

Obecně se zdá, že navrhované změny uplatňují přísnější přístup než dříve k problému, jak účinně čelit praní peněz a financování terorismu. V této souvislosti se mezi jinými navrhovanými opatřeními zaměřují na nové kanály a způsoby používané pro převod finančních prostředků získaných nezákonným způsobem do legální ekonomiky (např. na virtuální měny, platformy pro výměnu peněz atd.).

Přestože nevyjadřujeme žádný názor na podstatu politických cílů sledovaným tímto právním předpisem, jsme v tomto konkrétním případě znepokojeni skutečností, že změny rovněž zavádějí jiné politické cíle (než je boj proti praní peněz a financování terorismu), jež se nezdaří být jasně identifikovány.

Zpracování osobních údajů, které byly shromážděny pro jeden účel, za jiným, zcela nesouvisejícím účelem porušuje zásadu omezení účelu a ohrožuje uplatňování zásady přiměřenosti v rámci ochrany údajů. S těmito změnami vystává zejména otázka, proč některé formy invazivního zpracování osobních údajů, které jsou přijatelné ve vztahu k praní peněz a boji proti terorismu, jsou nezbytné i v těchto souvislostech a zda jsou přiměřené.

Co se týče přiměřenosti, změny se ve skutečnosti odchylují od přístupu založeného na posouzení rizik, který uplatňuje aktuální znění směrnice o boji proti praní peněz, a to na základě toho, že vyšší riziko praní peněz, financování terorismu a souvisejících predikativních trestných činů by neumožnilo jejich včasné odhalení a posouzení.

Odstraňují také stávající záruky, které by zajišťovaly jistou míru přiměřenosti, například při stanovení podmínek pro přístup finančních zpravodajských jednotek k informacím o finančních transakcích.

Poslední a nejdůležitější skutečností je, že tyto změny významně rozšiřují přístup příslušných orgánů i veřejnosti k informacím o skutečném vlastnictví, což má být politický nástroj pro usnadnění a optimalizování vymáhání daňových povinností. Ve způsobu, jakým je takové řešení zavedeno, vidíme nedostatečnou přiměřenost s významnými a zbytečnými riziky pro práva jednotlivců na soukromí a ochranu osobních údajů.

1. ÚVOD

1.1. Základní informace o směrnici proti praní peněz

1. V květnu 2015 byla přijata nová směrnice EU pro boj proti praní peněz⁽¹⁾. Tento nový právní předpis si klade za cíl zlepšit nástroje pro boj proti praní peněz, protože toky peněz získaných nezákonným způsobem mohou ohrozit integritu, stabilitu a pověst finančního sektoru, jakož i vnitřní trh Unie a mezinárodní rozvoj.

⁽¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 73.

2. Ochrana spolehlivosti, integrity a stability úvěrových a finančních institucí a důvěry ve finanční systém nejsou jedinými politickými cíli směrnice o boji proti praní peněz. V červnu 2003 revidoval Finanční akční výbor (FATF⁽¹⁾) svá doporučení tak, aby se vztahovala i na financování terorismu, a stanovil podrobnější požadavky na zjišťování a ověřování totožnosti klientů. Poukázal na situace, kdy vyšší riziko praní peněz nebo financování terorismu může odůvodnit zesílená politická opatření, a také na situace, kdy snížené riziko může ospravedlnit méně důkladné kontroly.
3. V důsledku toho směrnice o boji proti praní peněz obsahuje stanovený soubor pravidel určených k prevenci jak praní peněz, tak financování terorismu prostřednictvím toků finančních prostředků získaných nezákonným způsobem. Stanovuje postupy hloubkové kontroly klientů založené na posouzení rizik, jež se uplatňují na podezřelé transakce. Opírá se o získání a analýzu informací o skutečném vlastnictví a koordinovanou vyšetřovací činnost finančních zpravodajských jednotek působících v členských státech.

1.2. Návrh: řešení daňových úniků a financování terorismu

4. Evropská komise dne 2. února 2016 zveřejnila sdělení, kterým se stanoví akční plán pro zesílení boje proti financování terorismu, včetně změn směrnice o boji proti praní peněz, které jsou zaměřeny na praní peněz prostřednictvím platform pro převod finančních prostředků a virtuálních měn a kterými se mění úloha finančních zpravodajských jednotek⁽²⁾.
5. Zdá se také, že finanční skandály⁽³⁾ a zvýšené riziko daňových úniků upozornily Komisi na nutnost změnit působnost směrnice o boji proti praní peněz a zaměřit ji příměji na daňové úniky, které jsou dle současného znění směrnice chápány pouze jako zdroj finančních prostředků získaných nezákonným způsobem, ale nejsou přímo řešeny.
6. Komise dne 5. července 2016 zveřejnila řadu navrhovaných změn („návrh“) směrnice o boji proti praní peněz a směrnice 2009/101/ES, které si v rámci aktivit koordinovaných se skupinou G20 a organizací OECD kladou za cíl vypořádat se přímo a rozhodně s daňovými úniky ze strany právnických i fyzických osob a dosáhnout tak zřízení spravedlivějšího a efektivnějšího daňového systému⁽⁴⁾. V této souvislosti bychom chtěli poznamenat, že v rozporu se 42. bodem odůvodnění nebyl evropský inspektor ochrany údajů před přijetím návrhu konzultován⁽⁵⁾.
7. Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů bylo později vyžádáno Radou Evropské Unie, která dne 19. prosince přijala kompromisní znění návrhu („postoj Rady“⁽⁶⁾). Postoj Rady si klade za cíl změnit pouze směrnici o boji proti praní peněz (a nikoliv směrnici 2009/101/ES) a zaměřuje se hlavně na boj proti praní peněz a financování terorismu. Přestože účel boje proti daňovým únikům již není výslovně uveden, nástroje, které byly v návrhu navrženy pro dosažení tohoto účelu (např. přístup veřejnosti k informacím o skutečném vlastnictví a přístup daňových orgánů k informacím potřebným pro boj proti praní peněz), zůstaly v platnosti, i když byly do jisté míry upraveny.

1.3. Rozsah tohoto stanoviska

8. Toto stanovisko analyzuje dopad návrhu na základní práva na soukromí a ochranu osobních údajů. Zabývá se také tím, jak se tento dopad mění v důsledku přijetí postoje Rady.
9. Posuzuje také nezbytnost a přiměřenost zpracování osobních údajů probíhajících v rámci navrhovaných změn směrnice o boji proti praní peněz s ohledem na účely politiky stanovené zákonem. Když hovoříme o návrhu, považujeme jej za jediný integrovaný politický nástroj, ačkoliv navrhuje změny dvou různých směrnic.

⁽¹⁾ Finanční akční výbor (FATF) je mezivládní subjekt, který v roce 1989 zřídili ministři jeho členských států. Cílem výboru FATF je stanovit standardy a podporovat účinné provádění právních, regulačních a provozních opatření pro boj proti praní peněz, financování terorismu a dalším souvisejícím hrozbám pro integritu mezinárodního finančního systému.

⁽²⁾ COM/2016/050 final.

⁽³⁾ Komise výslovně odkazuje na skandál „Panamských dokumentů“ ve svém sdělení o dalších opatřeních pro zvýšení transparentnosti a pro boj proti daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem, COM(2016) 451, final.

⁽⁴⁾ Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/101/ES, COM/2016/0450 final.

⁽⁵⁾ Evropskému inspektorovi ochrany údajů nebyl předložen žádný návrh znění směrnice před jeho zveřejněním dne 5. července 2016.

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

10. Vzájemné působení veřejného pořádku a základních práv se již dostalo do pozornosti soudů. Ve věci *Digital Rights Ireland* ⁽¹⁾ Soudní dvůr uznal, že boj proti mezinárodnímu terorismu a závažné trestné činnosti představuje cíl obecného zájmu ⁽²⁾. Avšak vzhledem k tomu, že právní nástroje schválené pro sledování tohoto cíle jsou v rozporu se základními právy na soukromí a ochranu údajů, je podle Soudního dvora nezbytné posoudit přiměřenost takových opatření ⁽³⁾.
11. Účelem tohoto stanoviska tudíž není vyjádřit názor na volbu politických cílů, jež se zákonodárce rozhodl sledovat. Naše pozornost se místo toho zaměřuje na nástroje a formy činnosti, které právní předpis volí. Naším cílem je zajistit, aby legitimní politické cíle byly účinné a včas sledovány s minimálním zásahem do výkonu základních práv a při plném respektování požadavků čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie.

4. ZÁVĚR

65. Evropská komise navrhuje nové změny směrnice o boji proti praní peněz s cílem držet krok s technickými a finančními inovacemi a novými prostředky pro uskutečňování praní peněz a financování terorismu. Současně si návrh klade za cíl zlepšit transparentnost finančních trhů pro řadu účelů, které identifikujeme, mimo jiné v oblasti boje s daňovými úniky, ochrany investorů a boje proti zneužívání finančního systému.
66. Návrh jsme přezkoumali a jsme toho názoru, že měl:
- zajistit, aby veškeré zpracování osobních údajů sloužilo legitimnímu, konkrétnímu a přesně stanovenému účelu a aby bylo spojeno s nezbytností a přiměřeností. Správce údajů provádějící zpracování osobních údajů musí být určen a musí být zodpovědný za dodržování pravidel na ochranu osobních údajů,
 - zaručit, že každé omezení výkonu základních práv na soukromí a ochranu osobních údajů bude stanoveno zákonem, bude respektovat jejich podstatu a při dodržení zásady přiměřenosti bude schváleno pouze tehdy, pokud to bude nutné k dosažení cílů obecného zájmu, jak je uznává Unie, nebo to bude potřebné pro ochranu práv a svobod druhých,
 - zajistit řádné posouzení přiměřenosti politických opatření navrhovaných ve vztahu k zamýšleným účelům, protože nouzová opatření, která jsou přijatelná pro řešení rizika teroristických útoků, by mohla být nepřiměřená v rámci prevence rizika daňových úniků,
 - zachovat platnost záruk, které zajišťují jistou míru přiměřenosti (například při stanovení podmínek pro přístup finančních zpravodajských jednotek k informacím o finančních transakcích),
 - navrhnout přístup k informacím o skutečném vlastnictví v souladu se zásadou přiměřenosti, mimo jiné zaručením přístupu pouze pro subjekty, které zodpovídají za prosazování právních předpisů.

V Bruselu dne 2. února 2017.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
evropský inspektor ochrany údajů

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. dubna 2014 ve spojených věcech C-293/12 a C-594/12, *Digital Rights Ireland*.

⁽²⁾ *Digital Rights Ireland*, body 41–42.

⁽³⁾ Kromě toho Soud objasňuje, že „s ohledem na významnou úlohu ochrany osobních údajů z hlediska základního práva na respektování soukromého života, jakož i na rozsah a závažnost zásahu do tohoto práva, jenž směrnice 2006/24/ES představuje, je posuzovací pravomoc unijního zákonodárce v projednávané věci omezena, takže přezkum musí být přísný“, *Digital Rights Ireland*, body 45–48.