

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR

Euroopa Andmekaitseinspektori arvamuse kokkuvõte komisjoni ettepaneku kohta, millega muudetakse direktiive (EL) 2015/849 ja 2009/101/EÜ

Juurdepäas tegelikult kasu saavaid omanikke käsitlevale teabele ja mõju andmekaitsele

(Arvamuse täistekst (inglise, prantsuse ja saksa keeles) on Euroopa Andmekaitseinspektori veebisaidil www.edps.europa.eu)

(2017/C 85/04)

5. juulil 2016 avaldas komisjon rahapesuvastase direktiivi ja direktiivi 2009/101/EÜ muudatusettepanekud, mille eesmärk on lisaks rahapesu tõkestamisele võidelda otseselt ja otsustavalt maksudest kõrvalehoidumisega, et luua õiglasem ja tõhusam maksusüsteem. Arvamuses hinnatakse nende muudatuste mõju andmekaitsele.

Üldjoontes iseloomustab muudatusettepanekuid varasemast karmim lähenemine probleemile, kuidas võidelda tõhusalt rahapesu ning terrorismi rahastamise vastu. Lisaks muudele esitatud meetmetele keskendutakse seetõttu uutele kanalitele ja viisidele, mida kasutatakse ebaseadusliku raha ülekandmiseks seaduslikku majandusse (näiteks virtuaalvaluuta, rahavahetusplatvormid jne).

Kuigi me ei anna sisulist hinnangut õiguspärasele poliitikaeesmärkidele, oleme siinsel konkreetsel juhul mures, et sellistel muudatustel on ka teised poliitilised eesmärgid, mis ei näi olevat selgelt kindlakstehtavad ja mis ei ole seotud rahapesu ega terrorismi rahastamise tõkestamisega.

See, et ühel eesmärgil kogutud isikuandmeid töödeldakse teisel eesmärgil, mis ei ole asjaga kuidagi seotud, rikub eesmärgi piiritlemise andmekaitsepõhimõtet ning ohustab proportsionaalsuse põhimõtte rakendamist. Eeskätt tekitavad muudatused küsimusi, miks teatud sekkuvad isikuandmete töötlemise viisid, mis on vastuvõetavad rahapesu tõkestamise ja terrorismi vastases võitluses, on vajalikud muudes kontekstides ning kas need on proportsionaalsed.

Proportsionaalsust arvestades lahknevad muudatused kehtivas rahapesuvastases direktiivis vastu võetud riskipõhisest lähenemisviisist, mis põhineb asjaolul, et suurem rahapesu, terrorismi rahastamise ja seotud eelkuritegude oht ei võimalda neid õigel ajal tuvastada ja hinnata.

Samuti kõrvaldatakse muudatustega olemasolevad kaitsemeetmed, mis tagaksid teatud määral proportsionaalsuse nõuete täitmise, näiteks rahapesu andmebüroode jaoks finantstehingute teabele juurdepääsu tingimuste kehtestamisel.

Viimase ja kõige olulisema punktina laiendatakse muudatustega märgatavalt nii pädevate asutuste kui ka avalikkuse juurdepääsu tegelikult kasu saavaid omanikke käsitlevale teabele, mis on poliitikavahend, mis aitab lihtsustada ja optimeerida maksukohustuste jõustamist. Me leiame, et sellisel viisil lahendust ellu viies jääb puudu proportsionaalsusest ning üksikisiku õigust eraelu puutumatusele ja andmekaitsele ähvardab suur ja põhjendamatu oht.

1. SISSEJUHATUS

1.1. Rahapesuvastase direktiivi taust

1. 2015. aasta mais võeti vastu ELi uus rahapesuvastane direktiiv⁽¹⁾. Uue õigusakti eesmärk on täiustada rahapesu tõkestamise vahendeid, sest ebaseadusliku raha vood võivad kahjustada finantssektori terviklikkust, stabiilsust ja mainet ning liidu siseturgu ja rahvusvahelist arengut.

⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ, ELT L 141, 5.6.2015, lk 73.

2. Krediitiasutuste ja finantseerimisasutuste usaldusväärsuse, rikkumatuse ja stabiilsuse kaitse ning usalduse hoidmine finantssüsteemi suhtes tervikuna ei ole ainsad rahapesuvastase direktiivi poliitikaeesmärgid. Tegelikult muutis rahapesuvastane töökond (FATF) ⁽¹⁾ 2003. aasta juunis oma soovitusi, et hõlmata terrorismi rahastamist, ja nägi ette üksikasjalikumad nõuded kliendi isikusamasuse tuvastamise ja kontrollimise kohta. FATF osutas olukordadele, kus suurema rahapesu või terrorismi rahastamise ohu tõttu võivad olla põhjendatud tugevdatud meetmed, ja olukordadele, kus väiksema ohu tingimustes võivad olla põhjendatud vähem ranged kontrollimeetmed.
3. Seega sätestatakse rahapesuvastases direktiivis täpsed eeskirjad, mille eesmärk on ennetada nii rahapesu kui ka terrorismi rahastamist ebaseadusliku raha voogude kaudu. Direktiiviga jõustatakse kahtlaste tehingute puhul kliendi suhtes kohaldatavate hooldusmeetmete riskipõhine rakendamine. Selles tuginetakse tegelikult kasu saavaid omanikke käsitleva teabe omandamisele ja analüüsimisele ning liikmesriikides asutatud rahapesu andmebüroode koordineeritud uurimistegevusele.

1.2. Ettepanek: maksudest kõrvalehoidumise ja terrorismi rahastamise vastane tegevus

4. 2. veebruaril 2016 avaldas Euroopa Komisjon teatise terrorismi rahastamise vastase võitluse tõhustamise tegevuskava kohta, sealhulgas rahapesuvastase direktiivi muudatused, et tõkestada rahapesu ülekandeplatvormide ja virtuaalvaluuta kaudu ning kujundada ümber rahapesu andmebüroode roll ⁽²⁾.
5. Samuti on finantsskandaalid ⁽³⁾ ja suurem maksudest kõrvalehoidumise oht juhtinud komisjoni tähelepanu vajadusele nihutada rahapesuvastase direktiivi keset otsesemalt maksudest kõrvalehoidumise poole, mida kehtivas direktiivis nähakse vaid ebaseaduslike vahendite allikana, kuid millega ei ole sihipäraselt tegeletud.
6. 5. juulil 2016 avaldas komisjon rahapesuvastase direktiivi ja direktiivi 2009/101/EÜ muudatusettepaneku („ettepanek“), mille eesmärk on astuda kooskõlastatult koos G20 ja OECDga otsesesse ja otsustavasse võitlusse füüsiliste ja juriidiliste isikute poolse maksudest kõrvalehoidumisega, et luua õiglasem ja tõhusam maksusüsteem ⁽⁴⁾. Ühtlasi märgime, et vastupidiselt põhjendusele 42 ei konsulteeritud enne ettepaneku vastuvõtmist Euroopa Andmekaitseinspektoriga ⁽⁵⁾.
7. Euroopa Liidu Nõukogu palus Euroopa Andmekaitseinspektori arvamust hiljem, võttes 19. detsembril vastu ettepaneku kompromissteksti („nõukogu seisukoht“) ⁽⁶⁾. Nõukogu seisukoha eesmärk on muuta ainult rahapesuvastast direktiivi (mitte direktiivi 2009/101/EÜ) ning selles keskendutakse peamiselt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisele. Kuigi maksudest kõrvalehoidumise vastast võitlust ei ole selgesõnaliselt nimetatud, jäävad ettepanekus selleks otstarbeks välja töötatud vahendid (näiteks avalik juurdepääs tegelikult kasu saavat omanikku käsitlevale teabele ning maksuametite juurdepääs rahapesu tõkestamisega seotud teabele) alles, ehkki neid on mõnevõrra muudetud.

1.3. Käesoleva arvamuse ulatus

8. Käesolevas arvamuses analüüsitakse eraelu puutumatuse ja andmekaitsega seotud põhiõigusi käsitleva ettepaneku mõju. Samuti selgitame selle mõju muutumist pärast nõukogu seisukoha vastuvõtmist.
9. Lisaks hinnatakse arvamuses isikuandmete töötlemise vajadust ja proportsionaalsust rahapesuvastase direktiivi muudatusettepanekute kohaselt õigusaktidega kindlaksmääratud poliitikaeesmärkide valguses. Ettepanekule viitamisel käsitleme seda ühe ühtse poliitikavahendina, kuigi muudatusettepanekud on tehtud kahe direktiivi kohta.

⁽¹⁾ Rahapesuvastane töökond (FATF) on valitsustevaheline organ, mille asutasid 1989. aastal pädevate liikmesriikide ministrid. Selle eesmärgid on kehtestada standardeid ning edendada selliste meetmete tõhusat rakendamist, mille siht on võidelda rahapesu, terrorismi rahastamise ja muude ohtudega rahvusvahelisele finantssüsteemile.

⁽²⁾ COM(2016) 050 final.

⁽³⁾ Oma teatise läbipaistvuse suurendamiseks ning maksudest kõrvalehoidumise ja maksustamise vältimise vastu võitlemiseks võetavate lisameetmete kohta (COM(2016) 451 final) nimetab komisjon selgesõnaliselt Panama dokumendileket.

⁽⁴⁾ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiivi 2009/101/EÜ, COM/2016/0450 final.

⁽⁵⁾ Enne ettepaneku avaldamist 5. juulil 2016 Euroopa Andmekaitseinspektorile teksti kavandit ei esitatud.

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

10. Avaliku poliitika ja põhiõiguste vastasmõju on jõudnud juba kohtute tähelepanu alla. Euroopa Kohus tunnistas kohtuasjas Digital Rights Ireland Ltd, (¹) et rahvusvahelise terrorismi ja raskete kuritegude vastane võitlus täidab üldist huvi pakkuvat eesmärki (²). Kuid kuna asjaomase eesmärgi saavutamiseks jõustatud õiguslikud vahendid riivavad eraelu puutumatuse ja andmekaitse põhiõigusi, peab kohus vajalikuks hinnata asjaomaste meetmete proportsionaalsust (³).
11. Seetõttu ei ole käesoleva arvamuse eesmärk anda sisulist hinnangut seadusandja poliitikaeesmärkide valikule. Selle asemel on meie tähelepanu keskmes õigusaktide alusel kasutusele võetavad vahendid ja tegutsemisviisid. Meie eesmärk on tagada õigusjärgsete poliitikaeesmärkide tõhus ja õigeaegne saavutamine, piirates võimalikult vähe põhiõiguste teostamist ning kindlustades Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 52 lõike 1 nõuete täitmise täies ulatuses.

4. KOKKUVÕTE

65. Komisjon esitab rahapesuvastase direktiivi kohta uued muudatusettepanekud, et see käiks kaasas tehniliste ja finantssuundustega ning võimaldaks tuvastada uusi rahapesu ja terrorismi rahastamise vahendeid. Samal ajal soovitakse ettepanekuga parandada finantsturgude läbipaistvust mitmel meie tuvastatud eesmärgil, muu hulgas maksudest kõrvalehoidumise vastaseks võitluseks, investorite kaitsmiseks ja finantssüsteemi kuritarvitamise vastaseks võitluseks.
66. Me oleme ettepaneku läbi vaadanud ja leiame, et see oleks pidanud:
- tagama isikuandmete töötlemise õiguslikul, konkreetset ja selgelt kindlaks määratud eesmärgil vastavalt vajadusele ja proportsionaalsusele. Isikuandmeid töötleva vastutava töötaja isikusamasus tuleb tuvastada ja ta peab vastutama andmekaitse-eeskirjade järgimise eest;
 - tagama, et igasugune eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse põhiõiguste piiramine on sätestatud õigusaktidega, sellega austatakse nende õiguste olemust ning seda võib proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt teha üksnes juhul, kui see on vajalik, et saavutada liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvad eesmärgid, või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi;
 - tagama esitatud poliitikameetmete proportsionaalsuse nõuetekohase hindamise vastavalt eesmärgile, sest hädaabimeetmed, mis on vastuvõetavad terrorirünnakute ohu korral, võivad maksudest kõrvalehoidumise ohu ennetamisel liigseks osutuda;
 - alles jätma kaitsemeetmed, mis tagaksid teatud määral proportsionaalsuse nõuete täitmise (näiteks rahapesu andmebüroode jaoks finantstehingute teabele juurdepääsu tingimuste kehtestamisel);
 - andma juurdepääsu tegelikult kasu saavaid omanikke käsitlevale teabele vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele, muu hulgas tagades juurdepääsu ainult õigusaktide jõustamise eest vastutavatele üksustele.

Brüssel, 2. veebruar 2017

Euroopa Andmekaitseinspektor

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

(¹) Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 8. aprill 2014, Digital Rights Ireland Ltd, liidetud kohtuasi C-293/12 ja C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238.

(²) Digital Rights Ireland Ltd, punktid 41–42.

(³) Lisaks märgib Euroopa Kohus: „Võttes [...] arvesse ühelt poolt seda, kui oluline roll on isikuandmete kaitsel seoses põhiõigusega eraelu puutumatusele, ja teiselt poolt seda, kui ulatuslikult ja raskelt direktiiv 2006/24 seda õigust riivab, on liidu seadusandja kaalutlusõigust vähendatud, mistõttu peab kontroll olema range.“, Digital Rights Ireland Ltd, punktid 45–48.