

EUROPSKI NADZORNIK ZAŠTITE PODATAKA

Sažetak mišljenja Europskog nadzornika za zaštitu podataka o Prijedlogu Komisije o izmjeni direktiva (EU) 2015/849 i 2009/101/EZ

Pristup informacijama o stvarnom vlasništvu i utjecaji na zaštitu podataka

(Cjeloviti tekst ovog mišljenja dostupan je na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku na portalu Europskog nadzornika za zaštitu podataka www.edps.europa.eu)

(2017/C 85/04)

Komisija je 5. srpnja 2016. objavila skup predloženih izmjena Direktive o borbi protiv pranja novca i Direktive 2009/101/EZ, kojima se na izravan i neizravan način nastoji riješiti utaja poreza uz uvođenje mjera za sprečavanje pranja novca kako bi se uspostavio pošteniji i djelotvorniji sustav oporezivanja. U ovom se mišljenju ocjenjuje utjecaj koji bi takve izmjene imale na zaštitu podataka.

Općenito se čini da se ovim izmjenama na stroži način nastoji pristupiti problemu učinkovite borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma. Stoga je među svim predloženim mjerama najviše pažnje posvećeno novim kanalima i načinima prijenosa nezakonitih sredstava u zakonito gospodarstvo (npr. virtualne valute, platforme za razmjenu novca itd.).

Iako ne donosimo nikakav vrijednosni stav o ciljevima politike predloženim zakonom, u ovom konkretnom slučaju izražavamo zabrinutost zbog činjenice da se izmjenama uvode i drugi ciljevi politike, osim suzbijanja pranja novca i financiranja terorizma, koji nisu dovoljno objašnjeni.

Obradom osobnih podataka prikupljenih u jednu svrhu u neku drugu, potpuno nevezanu svrhu krši se načelo zaštite podataka o ograničenju svrhe i ugrožava se provedba načela proporcionalnosti. Osobito se postavlja pitanje zašto su određeni oblici invazivne obrade osobnih podataka, koji su prihvatljivi u kontekstu borbe protiv pranja novca i terorizma, nužni kada se primjenjuju izvan tih konteksta te jesu li proporcionalni.

Štoviše, kada je riječ o proporcionalnosti, u izmjenama se napušta pristup utemeljen na riziku koji se primjenjuje u aktualnoj Direktivi o borbi protiv pranja novca, uz objašnjenje da se zbog povećane rizičnosti mjera protiv pranja novca ne bi na vrijeme moglo utvrditi i ocijeniti financiranje terorizma i s njime povezana glavna kaznena djela.

Izmjenama se također ukidaju određena jamstva kojima bi se osigurao određen stupanj proporcionalnosti, primjerice, određivanjem uvjeta pristupa informacijama o novčanim transakcijama za financijsko-obavještajne jedinice.

Naposljetku, najvažniji je zaključak da se ovim izmjenama nadležnim tijelima i javnosti omogućava znatno veći pristup informacijama o stvarnom vlasništvu kao instrument politike za olakšavanje i optimizaciju izvršavanja poreznih obveza. U načinu na koji se to rješenje provodi uočavamo nedostatak proporcionalnosti uz značajne nepotrebne opasnosti za prava pojedinca na privatnost i zaštitu podataka.

1. UVOD

1.1. Osnovne informacije o Direktivi o sprečavanju pranja novca

1. U svibnju 2015. prihvaćena je nova Direktiva EU-a usmjerena na sprečavanje pranja novca („Direktiva o SPN-u“) ⁽¹⁾. Utvrđeni cilj novog zakonodavstva je poboljšati instrumente borbe protiv pranja novca jer tokovi nezakonitog novca mogu narušiti integritet, stabilnost i ugled financijskog sektora te ugroziti unutarnje tržište Unije kao i međunarodni razvoj.

⁽¹⁾ Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ, SL L 141, 5.6.2015., str. 73.–117.

2. Zaštita dobrog funkcioniranja, integriteta i stabilnosti kreditnih institucija i financijskih institucija te povjerenja u financijski sustav nisu jedini ciljevi politike utvrđeni Direktivom o SPN-u. Stručna skupina za financijsko djelovanje (FATF⁽¹⁾) izmijenila je svoje preporuke u lipnju 2003. kako bi obuhvatila financiranje terorizma, te je utvrdila detaljnije zahtjeve u vezi s identifikacijom i provjerom klijenata. Istaknula je situacije u kojima se pojačane mjere politike mogu opravdati većim rizikom od pranja novca ili financiranja terorizma te situacije u kojima se blaže kontrole mogu opravdati smanjenim rizikom.
3. Stoga se Direktivom o SPN-u donosi usklađeni skup pravila u cilju sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma putem nezakonitih protoka novca. Njome se propisuje primjena dužne pažnje stranke, utemeljena na riziku, na sumnjive transakcije. Temelji se na prikupljanju i analizi informacija o stvarnom vlasništvu i na koordiniranim istražnim aktivnostima financijsko-obavještajnih jedinica (FOJ-eva) uspostavljenih u državama članicama.

1.2. Prijedlog: rješavanje utaje poreza i financiranja terorizma

4. Europska je komisija 2. veljače 2016. objavila komunikaciju kojom se utvrđuje akcijski plan za jačanje borbe protiv financiranja terorizma, uključujući izmjene Direktive o SPN-u kojima se borba protiv pranja novca usmjerava na platforme za prijenos novca i virtualne valute te se mijenja uloga FOJ-eva⁽²⁾.
5. Osim toga, čini se da su financijski skandali⁽³⁾ i povećan rizik od utaje poreza privukli pažnju Komisije na potrebu za ponovnim podešavanjem mjera Direktive o SPN-u, čime bi se ona više usmjerila na utaju poreza, koja se prema trenutnoj verziji Direktive smatra samo izvorom nezakonitih sredstava, ali joj nije pridana veća pažnja.
6. Komisija je 5. srpnja 2016. objavila skup predloženih izmjena („Prijedlog“) Direktive o SPN-u i Direktive 2009/101/EZ, kojima je cilj izravna i oštra borba protiv utaje poreza koju provode pravne i privatne osobe radi uspostave poštenijeg i djelotvornijeg poreznog sustava u kontekstu koordiniranog djelovanja G20 i OECD-a⁽⁴⁾. U tom kontekstu valja napomenuti da prije prihvaćanja prijedloga nije provedeno savjetovanje s EDPS-om, što je u suprotnosti s uvodnom izjavom 42.⁽⁵⁾
7. Vijeće Europske unije kasnije je zatražilo mišljenje EDPS-a te je 19. prosinca usvojilo kompromisni tekst o prijedlogu („stajalište Vijeća“⁽⁶⁾). Cilj je stajališta Vijeća izmjena Direktive o SPN-u (no ne i Direktive 2009/101/EZ) te se u njemu uglavnom govori o borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma. Iako se borba protiv utaje poreza više izričito ne spominje kao cilj, instrumenti koji su u prijedlogu namijenjeni u tu svrhu (npr. javna dostupnost informacija o stvarnom vlasništvu i pristup informacijama o borbi protiv pranja novca poreznim tijelima) ostaju na snazi, iako su donekle izmijenjeni.

1.3. Područje primjene ovog mišljenja

8. U ovom se mišljenju analizira učinak prijedloga na temeljna prava na privatnost i na zaštitu podataka. Uzima se u obzir i kako se taj učinak mijenja nakon usvajanja stajališta Vijeća.
9. U mišljenju se ocjenjuju i nužnost i proporcionalnost obrade osobnih podataka koja se odvija u skladu s predloženim izmjenama Direktive o SPN-u, uzimajući u obzir ciljeve politike utvrđene zakonom. Iako se prijedlogom predlažu izmjene dviju različitih direktiva, pri njegovu spominjanju smatramo ga jedinstvenim, integriranim instrumentom politike.

⁽¹⁾ Stručna skupina za financijsko djelovanje međuvladino je tijelo koje su 1989. godine uspostavili nadležni ministri država članica. Ciljevi FATF-a su postavljanje standarda i promicanje učinkovite provedbe zakonskih, regulatornih i operativnih mjera borbe protiv pranja novca, financiranja terorizma i ostalih prijetnji povezanih s integritetom međunarodnog financijskog sustava.

⁽²⁾ COM/2016/050 završna verzija.

⁽³⁾ Komisija izravno upućuje na skandal s „dokumentima iz Paname“ u svojoj Komunikaciji o dodatnim mjerama za poboljšanje transparentnosti i suzbijanja utaje i izbjegavanja plaćanja poreza; COM(2016) 451 završna verzija.

⁽⁴⁾ Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni Direktive 2009/101/EZ, COM/2016/0450 završna verzija.

⁽⁵⁾ Nikakav prijedlog teksta nije podnesen EDPS-u prije objavljivanja 5. srpnja 2016.

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

10. Međusobno djelovanje javne politike i temeljnih prava već je predmet rasprave sudova. Sud Europske unije u slučaju *Digital Rights Ireland* ⁽¹⁾ utvrđuje da borba protiv terorizma i ozbiljnog kriminala predstavlja cilj u općem interesu ⁽²⁾. Međutim, budući da su pravni instrumenti kojima se nastoji postići taj interes u sukobu s temeljnim pravima na privatnost i zaštitu podataka, Sud smatra da je nužno ocijeniti proporcionalnost takvih mjera ⁽³⁾.
11. Stoga svrha ovog mišljenja nije izraziti vrijednosni sud o izboru ciljeva politike koje zakonodavac odluči donijeti. Naprotiv, naša je pažnja usmjerena na instrumente i načine djelovanja utvrđene zakonom. Naša je svrha osigurati da se zakoniti ciljevi politike ostvaruju na učinkovit način i pravovremeno, uz što manje miješanje u ostvarivanje temeljnih prava i u potpunom skladu sa zahtjevima članka 52. stavka 1. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

4. ZAKLJUČAK

65. Komisija predlaže nove izmjene Direktive o SPN-u, kako bi je uskladila s tehničkim i financijskim inovacijama i novim načinima pranja novca i financiranja terorizma. Prijedlogom se istodobno nastoji poboljšati transparentnost financijskih tržišta s obzirom na niz ciljeva koje smo utvrdili, poput borbe protiv utaje poreza, zaštite ulagača i borbe protiv zlorabe financijskog sustava.
66. Pregledali smo prijedlog i smatramo da je trebalo:
- Osigurati da svaka obrada osobnih podataka ima opravdanu, točno određenu i precizno utvrđenu svrhu, koja je povezana s njezinom nužnošću i proporcionalnošću. Imenuje se kontrolor podataka koji obrađuje osobne podatke i koji je odgovoran za poštovanje pravila o zaštiti podataka.
 - Osigurati da su bilo koja ograničenja ostvarivanja temeljnih prava na privatnost i zaštitu podataka navedena u zakonu, da poštuju bit tih prava i da su podložna načelu proporcionalnosti te da se provode jedino ako je nužno postići ciljeve u općem interesu koje prepoznaje Unija ili zaštititi prava i slobode drugih.
 - Osigurati valjanu ocjenu proporcionalnosti predloženih mjera politike u odnosu na ciljeve kojima se teži jer se mjere utemeljene na hitnosti koje su prihvatljive u rješavanju opasnosti od terorističkih napada mogu pokazati pretjeranima kada se primjenjuju na sprečavanje opasnosti od utaje poreza.
 - Zadržati određena jamstva kojima bi se osigurao određen stupanj proporcionalnosti (primjerice, određivanjem uvjeta pristupa informacijama o novčanim transakcijama za financijsko-obavještajne jedinice).
 - Oblikovati pristup informacijama o stvarnom vlasništvu u skladu s načelom proporcionalnosti, među ostalim, omogućavanjem pristupa samo pojedincima koji su zaduženi za provođenje zakona.

U Bruxellesu 2. veljače 2017.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Europski nadzornik za zaštitu podataka

⁽¹⁾ Presuda Suda od 8. travnja 2014. u spojenim predmetima C-293/12 i C-594/12, *Digital Rights Ireland*.

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

⁽³⁾ Nadalje, Sud pojašnjava da „s obzirom na, s jedne strane, važnu ulogu koju ima zaštita osobnih podataka u odnosu na temeljno pravno na poštovanje privatnog života i, s druge strane, širinu i težinu miješanja u to pravo koje sadrži Direktiva 2006/24, ovlast ocjene zakonodavca Unije smanjena je na način da je potrebno provesti strog nadzor”, subjekta *Digital Rights Ireland*, stavci 45. – 48.