

# EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

## Streszczenie opinii Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku Komisji zmieniającego dyrektywę (UE) 2015/849 i dyrektywę 2009/101/WE

### Dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych i skutki dla ochrony danych

(Pełny tekst niniejszej opinii jest dostępny w wersji angielskiej, francuskiej i niemieckiej na stronie internetowej EIOD: [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu))

(2017/C 85/04)

W dniu 5 lipca 2016 r. Komisja opublikowała zestaw proponowanych zmian do dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz dyrektywy 2009/101/WE, które mają służyć bezpośredniemu i zdecydowanemu rozwiązaniu problemu uchylania się od opodatkowania, towarzysząc praktykom służącym przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, w celu ustanowienia sprawiedliwszego i skuteczniejszego systemu podatkowego. Niniejsza opinia zawiera ocenę skutków proponowanych zmian dla ochrony danych.

Zasadniczo wydaje się, że przyjęto bardziej rygorystyczne niż wcześniej podejście do problemu skutecznego przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Pod tym względem, proponując środki, nacisk w zmianach kładzie się między innymi na nowe kanały i możliwości przekazywania nielegalnych funduszy do legalnej gospodarki (np. waluty wirtualne, platformy wymiany walut itp.).

Chociaż nie wyrażamy żadnych osądów merytorycznych w sprawie celów polityki, jakim służyć ma to prawo, w tym konkretnym przypadku jesteśmy zaniepokojeni, iż zmiany wprowadzają również inne cele polityki poza przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, które – zdaje się – nie są wyraźnie wskazane.

Przetwarzanie danych osobowych gromadzonych w jednym celu w innym, zupełnie niepowiązanym, celu narusza służącą ochronie danych zasadę celowości i zagraża wdrażaniu zasady proporcjonalności. Zmiany nasuwają w szczególności pytanie, czy pewne formy inwazyjnego przetwarzania danych osobowych, dopuszczalne w związku z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy czy zwalczaniem terroryzmu są konieczne poza tymi kontekstami i czy są proporcjonalne.

Jeżeli chodzi o proporcjonalność, zmiany odbiegają *de facto* od podejścia opartego na analizie ryzyka przyjętego w obowiązującej wersji dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, w oparciu o założenie, że większe ryzyko związane z praniem pieniędzy, finansowaniem terroryzmu i powiązanymi przestępstwami źródłowymi nie pozwoliłoby na wykrycie i ocenę na czas.

W zmianach tych usuwa się również istniejące zabezpieczenia, które zapewniały pewien stopień proporcjonalności, chociażby w ustalaniu warunków dostępu jednostek analityki finansowej do informacji o transakcjach finansowych.

Ponadto, co najważniejsze, zmiany zakładają zdecydowane poszerzenie dostępu do informacji o beneficjentach rzeczywistych zarówno właściwych organów, jak i opinii publicznej, co ma stanowić polityczne narzędzie usprawniające i optymalizujące egzekwowanie zobowiązań podatkowych. W sposobie wdrażania takiego rozwiązania dostrzegamy brak proporcjonalności, a także istotne i zbędne zagrożenie dla prawa jednostek do ochrony prywatności i danych osobowych.

## 1. WPROWADZENIE

### 1.1. Kontekst dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy

1. W maju 2015 r. przyjęto nową unijną dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy („dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy”) (<sup>1</sup>). Założonym celem nowych przepisów jest poprawa narzędzi służących przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, ponieważ przepływ nielegalnych środków pieniężnych zagraża naruszeniem integralności, stabilności i reputacji sektora finansowego, jak również rynku wewnętrznego Unii i międzynarodowego rozwoju.

(<sup>1</sup>) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73–117).

2. Ochrona rozsądnego charakteru, integralności i stabilności instytucji kredytowych i finansowych, jak również zaufanie do systemów finansowych to nie jedyne cele polityki, do których realizacji ma prowadzić dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. W czerwcu 2003 r. Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF<sup>(1)</sup>) dokonała przeglądu swoich zaleceń w celu uwzględnienia finansowania terroryzmu i przedstawiła bardziej szczegółowe wymogi dotyczące identyfikacji i weryfikacji klientów. Zwróciła uwagę na sytuacje, w których wyższe ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu może uzasadniać wzmocnione środki polityki, jak również na sytuacje, w których mniejsze ryzyko może uzasadniać mniej rygorystyczne kontrole.
3. W rezultacie dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy zawiera zestaw przepisów, które mają zapobiegać praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przez nielegalne przepływy środków pieniężnych. Umożliwia ona stosowanie opartej na ryzyku analizy *due diligence* wobec klienta w odniesieniu do podejrzanych transakcji. Opiera się na pozyskiwaniu i analizowaniu informacji o beneficjentach rzeczywistych oraz skoordynowanych działaniach śledczych prowadzonych przez jednostki analityki finansowej powołane w państwach członkowskich.

### 1.2. Wniosek: rozwiązanie problemu uchylania się od opodatkowania i finansowania terroryzmu

4. W dniu 2 lutego 2016 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie planu działania na rzecz skuteczniejszego zwalczania finansowania terroryzmu, zakładający zmiany do dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy ukierunkowane na zwalczanie prania pieniędzy przez platformy do dokonywania przelewów i wirtualne waluty, jak również zakładający zmianę roli jednostek analityki finansowej<sup>(2)</sup>.
5. Skandale finansowe<sup>(3)</sup> i zwiększone ryzyko uchylania się od opodatkowania zwróciły najwyraźniej uwagę Komisji na konieczność dostosowania działań w ramach dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i ukierunkowania jej bardziej bezpośrednio na problem uchylania się od opodatkowania, który w obecnej wersji dyrektywy jest postrzegany jedynie jako źródło nielegalnych funduszy, ale nie jest to problem bezpośrednio podejmowany.
6. W dniu 5 lipca 2016 r. Komisja opublikowała zestaw proponowanych zmian („wniosek”) do dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i dyrektywy 2009/101/WE, które – w kontekście działania skoordynowanego z G-20 i OECD – mają rozwiązać bezpośrednio i zdecydowanie problem uchylania się od opodatkowania zarówno przez osoby prawne, jak i fizyczne, w celu ustanowienia sprawiedliwszego i skuteczniejszego systemu podatkowego<sup>(4)</sup>. Odnotowujemy w tym kontekście, że wbrew treści motywu 42 przed przyjęciem wniosku nie konsultowano się z EIOD<sup>(5)</sup>.
7. Rada Unii Europejskiej zwróciła się do EIOD o opinię w późniejszym terminie, a dnia 19 grudnia przyjęła tekst kompromisowy wniosku („stanowisko Rady”<sup>(6)</sup>). Stanowisko Rady zakłada wprowadzenie poprawek wyłącznie do dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy (a nie dyrektywy 2009/101/WE) i koncentruje się głównie na przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Chociaż cel, jakim jest zwalczanie uchylania się od opodatkowania, nie jest już wyrażony wprost, przewidziane we wniosku narzędzia zaprojektowane, aby ten cel realizować (na przykład publiczny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych oraz dostęp organów podatkowych do informacji o praniu pieniędzy) zostały zachowane, choć w nieco zmienionej formie.

### 1.3. Zakres niniejszej opinii

8. Niniejsza opinia zawiera analizę skutków wniosku dla praw podstawowych, jakimi są ochrona prywatności i danych osobowych. Przedstawiamy również, jak zmieniają się takie skutki w następstwie przyjęcia stanowiska Rady.
9. Niniejsza opinia zawiera także ocenę konieczności i proporcjonalności przetwarzania danych osobowych dokonywanego na podstawie proponowanych zmian do dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy w świetle celów polityki określonych przez prawo. Odnosząc się do wniosku, chociaż proponuje się w nim zmiany do dwóch różnych dyrektyw, traktujemy go jako jedno, zintegrowane narzędzie polityki.

<sup>(1)</sup> Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) jest organem międzyrządowym powołanym w 1989 r. przez ministrów jurysdykcji będących jej członkami. Celem FATF jest ustalanie norm i promowanie skutecznego wdrażania środków prawnych, regulacyjnych i operacyjnych w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy, finansowaniu terroryzmu i innym powiązanim zjawiskom zagrażającym integralności międzynarodowego systemu finansowego.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 50 final.

<sup>(3)</sup> Komisja wprost odwołuje się do skandalu znanego jako „dokumenty panamskie” (*Panama papers*) w swoim komunikacie w sprawie dalszych środków na rzecz zwiększenia przejrzystości oraz przeciwdziałania uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania, COM(2016) 451 final.

<sup>(4)</sup> Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i zmieniającej dyrektywę 2009/101/WE, COM(2016) 450 final.

<sup>(5)</sup> Przed publikacją w dniu 5 lipca 2016 r. nie przedstawiono EIOD projektu wniosku.

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

10. Interakcja polityki publicznej z prawami podstawowymi zwróciła już uwagę sądów. W sprawie *Digital Rights Ireland* <sup>(1)</sup> Trybunał Sprawiedliwości uznaje, że walka z międzynarodowym terroryzmem i poważną przestępczością stanowi cel leżący w interesie ogólnym <sup>(2)</sup>. Niemniej jednak ponieważ narzędzia prawne przewidziane do realizacji tego celu ingerują w prawa podstawowe, jakimi są ochrona prywatności i danych, konieczne jest – zdaniem Trybunału – dokonanie oceny proporcjonalności takich środków <sup>(3)</sup>.
11. Celem niniejszej opinii nie jest zatem wyrażanie jakichkolwiek osądów merytorycznych w sprawie wyboru celów polityki, jakie zdecydował się wytyczyć prawodawca. Nasza uwaga skupia się na narzędziach i sposobach działania przyjętych przez to prawo. Naszym celem jest zapewnienie, aby zgodne z prawem cele polityki były realizowane skutecznie i w odpowiednim czasie, przy minimalnej ingerencji w wykonanie praw podstawowych oraz przy pełnym poszanowaniu wymogów art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych UE.

#### 4. WNIOSKI

65. Komisja proponuje nowe zmiany do dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, aby dostosować ją do innowacji technicznych i finansowych oraz nowych środków umożliwiających pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu. Jednocześnie wniosek ma poprawić przejrzystość rynków finansowych w wielu celach, wśród których rozpoznaliśmy między innymi zwalczanie uchylania się od opodatkowania, ochronę inwestorów oraz przeciwdziałanie nadużyciom w ramach systemu finansowego.
66. Dokonałiśmy przeglądu wniosku i uznajemy, że powinien on być:
- zapewnić, aby wszelkie przypadki przetwarzania danych osobowych służyły zgodnemu z prawem, konkretnemu i sprecyzowanemu celowi oraz były z nim powiązane pod względem konieczności i proporcjonalności; administrator danych dokonujący przetwarzania danych osobowych jest określony i odpowiada za zgodność z przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych,
  - zapewnić, aby wszelkie ograniczenia w wykonywaniu prawa podstawowego, jakim jest prawo do ochrony prywatności i danych osobowych, były przewidziane prawem co do istoty oraz – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – wykorzystywane jedynie, jeżeli jest to konieczne do realizacji celów leżących w interesie ogólnym uznanym przez Unię lub do ochrony praw i wolności innych,
  - zapewnić właściwą ocenę proporcjonalności środków polityki proponowanych w związku z wytyczonymi celami, ponieważ środki awaryjne dopuszczalne w celu reagowania na zagrożenie atakami terrorystycznymi mogą okazać się nadmierne, gdy będą stosowane do zapobiegania ryzyku uchylania się od opodatkowania,
  - utrzymać istniejące zabezpieczenia, które zapewniałyby pewien stopień proporcjonalności (choćby w ustalaniu warunków dostępu jednostek analityki finansowej do informacji o transakcjach finansowych),
  - przewidywać dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych z poszanowaniem zasady proporcjonalności, na przykład zapewniając dostęp wyłącznie podmiotom odpowiadającym za egzekwowanie prawa.

Bruksela, dnia 2 lutego 2017 r.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI  
Europejski Inspektor Ochrony Danych

<sup>(1)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawach połączonych C-293/12 i C-594/12, *Digital Rights Ireland*.

<sup>(2)</sup> *Digital Rights Ireland*, pkt 41–42.

<sup>(3)</sup> Ponadto Trybunał doprecyzowuje, że „przy uwzględnieniu, po pierwsze, znaczącej roli, którą odgrywa ochrona danych osobowych w odniesieniu do prawa podstawowego do poszanowania życia prywatnego oraz, po drugie, zakresu i wagi ingerencji w to prawo, do której prowadzi dyrektywa 2006/24, uprawnienia dyskrecjonalne prawodawcy Unii okazują się ograniczone, tak że należy przeprowadzić ścisłą kontrolę”, *Digital Rights Ireland*, pkt 45–48.