

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Povzetek mnenja Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma ter predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o podatkih o plačniku, ki spremljajo prenose denarnih sredstev

(Celotno besedilo tega mnenja v angleščini, francoščini in nemščini je mogoče najti na spletnem mestu ENVP <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 32/06)

1. Uvod

1.1 Posvetovanje z ENVP

1. Komisija je 5. februarja 2013 sprejela dva predloga: predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma ⁽¹⁾ (v nadaljnjem besedilu: predlog direktive) in predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o podatkih o plačniku, ki spremljajo prenose denarnih sredstev ⁽²⁾ (v nadaljnjem besedilu: predlog uredbe), za katera se v nadaljnjem besedilu uporablja skupno poimenovanje „predloga“. Predloga sta bila 12. februarja 2013 posredovana ENVP v posvetovanje.

2. ENVP pozdravlja dejstvo, da ga je Komisija zaprosila za mnenje in da je sklicevanje na to posvetovanje vključeno v preambulo predlogov.

3. Pred sprejetjem predlogov je ENVP imel možnost, da Komisiji predloži neuradne pripombe. Nekatere od njih so bile upoštevane.

1.2 Cilji in področje uporabe predlogov

4. Pranje denarja je, na splošno povedano, pretvarjanje dobička iz kaznivih dejavnosti v navidezno zakonito pridobljen denar, običajno prek finančnega sistema ⁽³⁾. To se naredi s prikrivanjem izvora denarja, spreminjanjem njegove oblike ali prenosom denarja kam, kjer verjetno ne bo pritegnil pozornosti. Financiranje terorizma pomeni zagotavljanje ali zbiranje finančnih sredstev, ne glede na način, neposredno ali posredno, z namenom ali vedoč, da bodo delno ali v celoti uporabljena za storitev terorističnih dejanj ⁽⁴⁾.

5. Na ravni EU se je že od leta 1991 sprejemala zakonodaja za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma. Ta kazniva dejanja se štejejo za grožnjo za celovitost in stabilnost finančnega sektorja, splošneje pa tudi za grožnjo notranjemu trgu. Pravna podlaga za predloga je člen 114 PDEU.

6. Pravila EU, namenjena preprečevanju pranja denarja, večinoma temeljijo na standardih, ki jih je sprejela Projektna skupina za finančno ukrepanje (FATF) ⁽⁵⁾. Cilj predlogov je v EU izvajati spremenjene mednarodne standarde za preprečevanje pranja denarja, ki jih je projektna skupina FATF uvedla februarja 2012. Sedanja direktiva, t. i. tretja direktiva o preprečevanju pranja denarja ⁽⁶⁾, se uporablja od leta 2005. Projektna skupina FATF določa evropski okvir v skladu z mednarodnimi standardi.

⁽¹⁾ COM(2013) 45 final.

⁽²⁾ COM(2013) 44 final.

⁽³⁾ Glej člen 1(2) predlagane direktive.

⁽⁴⁾ Glej člen 1(4) predlagane direktive.

⁽⁵⁾ Projektna skupina FATF na svetovni ravni določa standarde za ukrepe za boj proti pranju denarja, financiranju terorizma in (najnovejše področje) financiranju širjenja orožja. Projektna skupina FATF je medvladni organ s 36 člani, v njem pa sodeluje več kot 180 držav. Evropska komisija je ena od njegovih ustanovnih članic. Neodvisno od tega je tudi 15 držav članic EU članic projektne skupine FATF.

⁽⁶⁾ Direktiva 2005/60/ES z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma.

7. Tretja direktiva o preprečevanju pranja denarja se uporablja za finančni sektor (kreditne in finančne institucije) in strokovnjake, kot so odvetniki, notarji, računovodje, nepremičninski posredniki, igralnice in družbe, ki nudijo podjetniške storitve. Njeno področje uporabe zajema tudi vse ponudnike blaga, če gotovinska plačila presegajo 15 000 EUR. Vsi ti naslovniki se štejejo za „pooblaščen subjekte“. Direktiva od njih zahteva, naj ugotovijo in preverijo identiteto strank (t. i. ukrepi glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke) in dejanskih lastnikov ter spremljajo finančne transakcije strank. Vključuje tudi obveznost poročanja o sumu pranja denarja ali financiranja terorizma pristojnim finančnim obveščevalnim enotam (FIU) in druge sorodne obveznosti. Z direktivo se uvajajo tudi dodatne zahteve in zaščitni ukrepi (na primer zahteva o uporabi ukrepov glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke) v situacijah z večjim tveganjem.

8. Predlagana direktiva razširja področje uporabe sedanjega okvira in si prizadeva okrepiti te obveznosti, na primer tako, da med pooblaščen subjekte vključuje ponudnike storitev iger na srečo in trgovce z blagom, ki dosegajo prag 7 500 EUR), zahteva podrobnejše informacije o dejanskem lastništvu, zaostreje zahteve v zvezi s „politično izpostavljenimi osebami“ ter uvaja zahteve za pregledovanje družinskih članov in ožjih sodelavcev vseh politično izpostavljenih oseb. Seznam predhodnih⁽¹⁾ kaznivih dejanj za pranje denarja je bil razširjen in vključuje davčna kazniva dejanja, povezana z neposrednimi in posrednimi davki.

9. Predlagana uredba nadomešča Uredbo (ES) št. 1781/2006 o podatkih o plačniku, ki spremljajo prenose denarnih sredstev (v nadaljnjem besedilu tudi: uredba o prenosih sredstev), katere namen je izboljšati sledljivost plačil. Uredba o prenosih sredstev dopolnjuje druge ukrepe za preprečevanje pranja denarja z zagotavljanjem, da so osnovne informacije o plačniku prenosa sredstev takoj na voljo organom kazenskega pregona in/ali tožilstva, ter s pomočjo pri odkrivanju, preiskovanju in pregonu teroristov in drugih storilcev kaznivih dejanj ter sledenju sredstev teroristov.

4. Sklepne ugotovitve

98. Evropski nadzornik za varstvo podatkov se zaveda pomembnosti politik za preprečevanje pranja denarja za gospodarski in finančni ugled držav članic. Kljub temu pa poudarja, da si je treba prizadevati za legitimni cilj doseganja preglednosti virov plačil ter depozitov in prenosov finančnih sredstev v imenu boja proti terorizmu in pranju denarja, ob tem pa zagotavljati skladnost z zahtevami varstva podatkov.

99. V obeh predlogih je treba obravnavati naslednja vprašanja:

- v oba predloga bi bilo treba s posebno vsebinsko določbo vstaviti izrecno sklicevanje na veljavno zakonodajo EU o varstvu podatkov, pri čemer bi bilo treba še zlasti omeniti Direktivo 95/46/ES in nacionalne zakone, s katerimi je bil opravljen njen prenos, ter Uredbo (ES) št. 45/2001 v zvezi z obdelavo osebnih podatkov v institucijah in organih EU. S to določbo bi morale biti tudi jasno navedeno, da predloga ne posegata v veljavno zakonodajo o varstvu podatkov. Sklicevanje na Okvirni sklep Sveta 2008/977/PNZ z dne 27. novembra 2008 v uvodni izjavi 33 bi bilo treba črtati,
- v predlagani direktivi bi bilo treba dodati opredelitev „pristojnih organov“ in „finančnih obveščevalnih enot (FIU)“. Ta opredelitev bi morala zagotavljati, da se „pristojni organi“ ne bodo šteli za „pristojne organe“ v smislu člena 2(h) Okvirnega sklepa 2008/977/PNZ,
- v uvodni izjavi 32 bi bilo treba pojasniti, da bi izpolnjevanje pravnih obveznosti pooblaščenih subjektov, pristojnih organov in finančnih obveščevalnih enot (člen 7(c) Direktive 95/46/ES) predstavljalo pravno podlago za obdelavo podatkov,
- opozoriti bi bilo treba, da mora biti edini namen obdelave podatkov preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma ter da se podatki ne smejo obdelovati naprej za namene, ki niso skladni s prvotnim namenom,

⁽¹⁾ Predhodno kaznivo dejanje je vsako kaznivo dejanje, s katerim se pridobijo sredstva, ki se uporabijo za storitev drugega kaznivega dejanja: tako je lahko na primer predhodno kaznivo dejanje za pranje denarja goljufija, korupcija, preprodaja prepovedanih drog ali drugo hujše kaznivo dejanje.

- izrecno prepoved obdelave podatkov za komercialne namene, ki je omenjena v uvodni izjavi 31 predlagane direktive in uvodni izjavi 7 predlagane uredbe, bi bilo treba opredeliti v vsebinski določbi,
- dodati bi bilo treba posebno uvodno izjavo ter tako pojasniti, da je boj proti utaji davkov dodan samo kot boj proti predhodnim kaznivim dejanjem,
- v zvezi z mednarodnimi prenosi bi bilo treba dodati posebne vsebinske določbe o prenosu osebnih podatkov, ki določajo ustrezno pravno podlago za prenose znotraj skupine/med dvema ponudnikoma storitev kartičnih plačil (PSP), ki bi spoštovala besedilo in razlago člena 26 Direktive 95/46/ES, kakor jo podpira delovna skupina za varstvo podatkov iz člena 29. ENVP priporoča, naj se znova oceni sorazmernost zahtevanja množičnih prenosov osebnih in občutljivih podatkov v tuje države zaradi boja proti pranju denarja/financiranju terorizma ter naj se da prednost bolj sorazmernemu pristopu,
- v zvezi z objavljanjem sankcij priporoča, naj se ovrednotijo alternativne in manj vsiljive možnosti, kot je splošna obveznost objavljanja, v predlagani direktivi pa naj bi bilo vsekakor treba določiti:
 - namen takšne objave, če bi se obveznost objavljanja ohranila,
 - osebne podatke, ki bi jih bilo treba objaviti,
 - da bi bilo treba posameznike, na katere se nanašajo podatki, obvestiti pred objavo sklepa in da bi jim bilo treba zagotoviti pravico do pritožbe zoper ta sklep pred objavo,
 - da imajo posamezniki, na katere se nanašajo podatki, pravico do ugovora v skladu s členom 14 Direktive 95/46/ES na podlagi zakonitih in nujnih razlogov,
 - dodatne omejitve v zvezi z objavo na spletu,
- v zvezi s hranjenjem podatkov bi bilo treba dodati vsebinsko določbo o najdaljšem obdobju hranjenja, ki bi ga morale države članice spoštovati, z dodatnimi opredelitvami.

100. V zvezi s predlagano direktivo ENVP dodatno priporoča, naj se:

- doda posebna določba, ki bi opozarjala na načelo, da se osebe, na katere se nanašajo podatki, obvestijo o obdelavi njihovih osebnih podatkov (v skladu s členoma 10 in 11 Direktive 95/46/ES), in določila, kdo bo odgovoren za takšno obveščanje posameznikov,
- spoštuje načelo sorazmernosti pri omejevanju pravic posameznikov, na katere se nanašajo podatki, in posledično doda posebna določba, v kateri naj bodo navedeni pogoji, pod katerimi se smejo omejiti pravice posameznika, na katerega se nanašajo podatki,
- jasno opredeli, ali lahko ocena tveganja, ki jo opravijo pristojni organ in pooblaščen subjekti, vključuje obdelavo osebnih podatkov ali ne. Če jo lahko, bi bilo treba v predlagani direktivi zahtevati uvedbo potrebnih zaščitnih ukrepov za varstvo podatkov,
- doda natančen seznam podatkov, ki bi jih bilo treba upoštevati pri uporabi ukrepov glede dolžnosti skrbnega preverjanja strank, oziroma podatkov, ki jih ne bi smeli upoštevati. Pojasni, ali naj bi se občutljivi podatki v smislu člena 8(1) Direktive 95/46/ES smeli zbirati za ta namen ali ne. Če bi bila obdelava takšnih podatkov potrebna, bi morale države članice zagotoviti, da se opravlja pod nadzorom uradnega organa in da so z nacionalno zakonodajo zagotovljeni ustrezni posebni zaščitni ukrepi,
- spremeni člen 21, da bi se jasneje omejile okoliščine, v katerih so tveganja tako velika, da utemeljujejo okrepljene ukrepe skrbnega preverjanja, in določijo postopkovni zaščitni ukrepi zoper zlorabe,
- spremeni člen 42, da bi se vključilo sklicevanje na zaupnost, ki bi jo morali spoštovati vsi zaposleni, vključeni v ugotavljanje identitete stranke,
- v vsebinski določbi naštejejo vrste identifikacijskih podatkov, ki jih je treba zbrati o dejanskem lastniku, tudi kadar ni vključen trust.

101. V zvezi s predlagano uredbo ENVP dodatno priporoča, naj se:

- izogiba uporabi nacionalne identifikacijske številke kot reference brez posebnih omejitev in/ali zaščitnih ukrepov in naj se namesto nje uporablja številka transakcije,

- opozori na pomembnost spoštovanja načela točnosti podatkov, določenega v členu 6(d) Direktive 95/46/ES, v okviru postopkov za boj proti pranju denarja,
- doda določba z navedbo, da „so informacije lahko dostopne samo pooblaščenim osebam ali skupinam oseb“,
- doda določba v zvezi s spoštovanjem zaupnosti in obveznostjo varstva podatkov za zaposlene, ki se ukvarjajo z osebnimi podatki o plačniku in prejemniku plačila,
- v členu 15 pojasni, da do shranjenih podatkov ne bi smeli dostopati drugi zunanji organi ali strani, ki nimajo interesov na področju boja proti pranju denarja in financiranju terorizma,
- dopolni člen 21 z določitvijo, kateremu organu se bodo prijavile kršitve uredbe, in zahtevo, naj se uvedejo ustrezni tehnični in organizacijski ukrepi za zaščito podatkov pred naključnim ali nezakonitim uničenjem, naključno izgubo, spreminjanjem ali nezakonitim razkritjem.

V Bruslju, 4. julija 2013

Giovanni BUTTARELLI

Pomočnik evropskega nadzornika za varstvo podatkov
