

ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΕΠΟΠΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Συνοπτική παρουσίαση της γνωμοδότησης του Ευρωπαϊού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων σχετικά με πρόταση της Επιτροπής για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849 και της οδηγίας 2009/101/ΕΚ

Πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με τον πραγματικό δικαιούχο και συνέπειες για την προστασία των δεδομένων

(Το πλήρες κείμενο της παρούσας γνωμοδότησης είναι διαθέσιμο στην αγγλική, γαλλική και γερμανική γλώσσα στον δικτυακό τόπο του ΕΕΠΔ www.edps.europa.eu)

(2017/C 85/04)

Στις 5 Ιουλίου 2016 η Επιτροπή δημοσίευσε ένα σύνολο προτεινόμενων τροποποιήσεων της οδηγίας κατά της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της οδηγίας 2009/101/ΕΚ, οι οποίες αποσκοπούν στην άμεση και δραστική καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, πέραν των πρακτικών κατά της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, με στόχο την εδραίωση ενός δικαιότερου και αποτελεσματικότερου φορολογικού συστήματος. Στην παρούσα γνωμοδότηση αξιολογούνται οι συνέπειες των εν λόγω τροποποιήσεων από την άποψη της προστασίας των δεδομένων.

Γενικά, φαίνεται να υιοθετείται αυστηρότερη προσέγγιση σε σύγκριση με το παρελθόν για το πρόβλημα της αποτελεσματικής καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Εν προκειμένω, μεταξύ άλλων προτεινόμενων μέτρων, οι τροποποιήσεις επικεντρώνονται σε νέους διαύλους και τρόπους που χρησιμοποιούνται για τη μεταφορά παράνομων κεφαλαίων στη νόμιμη οικονομία (π.χ. εικονικά νομίσματα, πλατφόρμες ανταλλαγής χρημάτων κ.λπ.).

Παρότι δεν διατυπώνουμε κρίση επί της ουσίας για τους σκοπούς σε επίπεδο πολιτικής που επιδιώκονται μέσω της νομοθεσίας, στη συγκεκριμένη περίπτωση μας προκαλεί ανησυχία το γεγονός ότι με τις τροποποιήσεις προστίθενται και άλλοι σκοποί σε επίπεδο πολιτικής –πέραν της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας– που δεν φαίνεται να προσδιορίζονται με σαφήνεια.

Η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα για άλλον, εντελώς άσχετο σκοπό από αυτόν για τον οποίο συλλέχθηκαν αντιβαίνει στην αρχή της προστασίας δεδομένων που συνίσταται στον περιορισμό του σκοπού και υπονομεύει την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Ειδικότερα, οι τροποποιήσεις εγείρουν ερωτηματικά αφενός ως προς τον λόγο για τον οποίο ορισμένες μορφές επεμβατικής επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, οι οποίες είναι αποδεκτές σε σχέση με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, είναι απαραίτητες εκτός των συγκεκριμένων πλαισίων και αφετέρου ως προς την αναλογικότητά τους.

Για την ακρίβεια, όσον αφορά την αναλογικότητα, οι τροποποιήσεις απομακρύνονται από την προσέγγιση που βασιζέται στους κινδύνους, η οποία υιοθετείται στην ισχύουσα έκδοση της οδηγίας κατά της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, με την αιτιολογία ότι ο υψηλότερος κίνδυνος νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και σχετικών βασικών αδικημάτων θα καθιστούσε αδύνατο τον έγκαιρο εντοπισμό και την εκτίμηση του κινδύνου αυτού.

Επίσης, καταργούνται οι υφιστάμενες διασφαλίσεις οι οποίες παρέχουν έναν ορισμένο βαθμό αναλογικότητας, για παράδειγμα, όσον αφορά τον καθορισμό των προϋποθέσεων για την πρόσβαση των μονάδων χρηματοοικονομικών πληροφοριών σε πληροφορίες σχετικά με χρηματοοικονομικές συναλλαγές.

Τελευταίο και κυριότερο, οι τροποποιήσεις επεκτείνουν σε σημαντικό βαθμό την πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με τον πραγματικό δικαιούχο τόσο για τις αρμόδιες αρχές όσο και για το κοινό, ως μέσο πολιτικής για τη διευκόλυνση και τη βελτιστοποίηση της επιβολής των φορολογικών υποχρεώσεων. Ως προς τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται η λύση αυτή, παρατηρούμε έλλειψη αναλογικότητας, καθώς και σημαντικούς και άσκοπους κινδύνους για τα ατομικά δικαιώματα της ιδιωτικής ζωής και της προστασίας των δεδομένων.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Ιστορικό της οδηγίας κατά της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες

1. Τον Μάιο του 2015 εκδόθηκε νέα οδηγία της ΕΕ κατά της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες («οδηγία AML») ⁽¹⁾. Ο ρητός στόχος της νέας νομοθεσίας είναι η βελτίωση των μέσων για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, καθώς οι ροές παράνομου χρήματος απειλούν να βλάψουν την ακεραιότητα, τη σταθερότητα και τη φήμη του χρηματοπιστωτικού τομέα, καθώς και την εσωτερική αγορά της Ένωσης και τη διεθνή ανάπτυξη.

⁽¹⁾ Οδηγία (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2015, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και την κατάργηση της οδηγίας 2005/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της οδηγίας 2006/70/ΕΚ της Επιτροπής (ΕΕ L 141 της 5.6.2015, σ. 73–117).

2. Η προστασία της φερεγγυότητας, της ακεραιότητας και της σταθερότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων και των χρηματοπιστωτικών οργανισμών, καθώς και της εμπιστοσύνης στο χρηματοπιστωτικό σύστημα δεν αποτελεί τον μοναδικό σκοπό σε επίπεδο πολιτικής που επιδιώκεται με την οδηγία AML. Μάλιστα, τον Ιούνιο του 2003, η ομάδα χρηματοοικονομικής δράσης (Financial Action Task force – FATF⁽¹⁾) αναθεώρησε τις συστάσεις της προκειμένου να καλύψει και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, ενώ επίσης προέβλεψε λεπτομερέστερες απαιτήσεις σε σχέση με την εξακρίβωση και τον έλεγχο της ταυτότητας του πελάτη. Επισήμανε δε τις περιπτώσεις στις οποίες ο υψηλότερος κίνδυνος νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή χρηματοδότησης της τρομοκρατίας ενδέχεται να δικαιολογεί ενισχυμένα μέτρα πολιτικής, καθώς επίσης και τις περιπτώσεις στις οποίες ο μειωμένος κίνδυνος ενδέχεται να δικαιολογεί λιγότερο αυστηρούς ελέγχους.
3. Κατά συνέπεια, η οδηγία AML παρέχει ένα διαρθρωμένο σύνολο κανόνων που έχουν σχεδιαστεί με σκοπό την πρόληψη τόσο της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας μέσω παράνομων χρηματοοικονομικών ροών. Θεσπίζει την εφαρμογή δέουσας επιμέλειας ως προς τον πελάτη σε ύποπτες συναλλαγές με βάση τον κίνδυνο. Στηρίζεται στην απόκτηση και ανάλυση πληροφοριών σχετικά με τον πραγματικό δικαιούχο και στις συντονισμένες ερευνητικές δραστηριότητες των μονάδων χρηματοοικονομικών πληροφοριών (ΜΧΠ) που έχουν συσταθεί στα κράτη μέλη.

1.2. Η πρόταση: αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας

4. Στις 2 Φεβρουαρίου 2016 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε ανακοίνωση η οποία προβλέπει σχέδιο δράσης για την ενίσχυση της καταπολέμησης της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, συμπεριλαμβανομένων τροποποιήσεων της οδηγίας AML, με στόχο την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες μέσω πλατφορμών μεταφορών και εικονικών νομισμάτων, καθώς και τον επανασχεδιασμό του ρόλου των ΜΧΠ⁽²⁾.
5. Επίσης, τα οικονομικά σκάνδαλα⁽³⁾ και ο αυξημένος κίνδυνος φοροδιαφυγής φαίνεται να έχουν στρέψει την προσοχή της Επιτροπής στην ανάγκη να αναπροσανατολίσει τη δράση της οδηγίας AML και να την εστιάσει πιο άμεσα στη φοροδιαφυγή, η οποία, σύμφωνα με την ισχύουσα έκδοση της οδηγίας, θεωρείται απλώς πηγή παράνομων κεφαλαίων, αλλά δεν προσδιορίζεται ως άμεσος στόχος.
6. Στις 5 Ιουλίου 2016 η Επιτροπή δημοσίευσε ένα σύνολο προτεινόμενων τροποποιήσεων (η «πρόταση») στην οδηγία AML και στην οδηγία 2009/101/ΕΚ, τροποποιήσεις οι οποίες, στο πλαίσιο συντονισμένης δράσης με την G20 και τον ΟΟΣΑ, αποσκοπούν στην άμεση και δραστική καταπολέμηση της φοροδιαφυγής τόσο των νομικών όσο και των φυσικών προσώπων με στόχο την εδραίωση ενός δικαιότερου και αποτελεσματικότερου φορολογικού συστήματος⁽⁴⁾. Επισημάινουμε εν προκειμένω ότι, σε αντίθεση με ό,τι αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 42, δεν ζητήθηκε η γνώμη του ΕΕΠΔ πριν από την έκδοση της πρότασης⁽⁵⁾.
7. Η γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ ζητήθηκε σε μεταγενέστερο στάδιο από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο στις 19 Δεκεμβρίου ενέκρινε συμβιβαστικό κείμενο επί της πρότασης («θέση του Συμβουλίου»⁽⁶⁾). Η θέση του Συμβουλίου αποσκοπεί στην τροποποίηση μόνο της οδηγίας AML (και όχι της οδηγίας 2009/101/ΕΚ) και εστιάζει κυρίως στην καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Παρότι ο σκοπός της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής δεν αναφέρεται πλέον ρητά, τα μέσα τα οποία, σύμφωνα με την πρόταση, σχεδιάστηκαν για την επίτευξη αυτού του σκοπού (π.χ. πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες σχετικά με τον πραγματικό δικαιούχο και πρόσβαση των φορολογικών αρχών σε πληροφορίες για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες) παραμένουν σε ισχύ, αν και τροποποιούνται έως έναν ορισμένο βαθμό.

1.3. Πεδίο εφαρμογής της παρούσας γνωμοδότησης

8. Στην παρούσα γνωμοδότηση αναλύονται οι επιπτώσεις της πρότασης στα θεμελιώδη δικαιώματα της ιδιωτικής ζωής και της προστασίας των δεδομένων. Επεξηγείται επίσης ο τρόπος με τον οποίο μεταβάλλονται οι επιπτώσεις αυτές σε συνέχεια της έγκρισης της θέσης του Συμβουλίου.
9. Στη γνωμοδότηση αξιολογείται επίσης η αναγκαιότητα και η αναλογικότητα της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που προβλέπεται σύμφωνα με τις προτεινόμενες τροποποιήσεις της οδηγίας AML στο πλαίσιο των σκοπών πολιτικής που προσδιορίζονται στο εν λόγω νομοθέτημα. Όπου γίνεται αναφορά στην πρόταση, αυτή νοείται ως ένα ενιαίο, ολοκληρωμένο μέσο πολιτικής, παρότι περιλαμβάνει προτεινόμενες τροποποιήσεις σε δύο διακριτές οδηγίες.

⁽¹⁾ Η ομάδα χρηματοοικονομικής δράσης (FATF) είναι ένα διακυβερνητικό όργανο που συστάθηκε το 1989 από τους υπουργούς των χωρών που είναι μέλη του. Οι στόχοι της FATF είναι να καθορίζει πρότυπα και να προωθεί την αποτελεσματική εφαρμογή των νομικών, ρυθμιστικών και επιχειρησιακών μέτρων για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και άλλων συναφών απειλών κατά της ακεραιότητας του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος.

⁽²⁾ COM(2016) 50 final.

⁽³⁾ Η Επιτροπή κάνει ρητή αναφορά στο σκάνδαλο των «εγγράφων του Παναμά» («Panama papers») στην Ανακοίνωση για τη λήψη περαιτέρω μέτρων με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας και της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, COM(2016) 451 final.

⁽⁴⁾ Πρόταση ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849 σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας και για την τροποποίηση της οδηγίας 2009/101/ΕΚ, COM(2016) 450 final.

⁽⁵⁾ Κανένα κείμενο δεν υποβλήθηκε υπό μορφή σχεδίου στον ΕΕΠΔ πριν από τη δημοσίευση στις 5 Ιουλίου 2016.

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

10. Η αλληλεπίδραση της δημόσιας πολιτικής με τα θεμελιώδη δικαιώματα έχει ήδη τεθεί υπόψη των δικαστηρίων. Στην απόφασή του στην υπόθεση *Digital Rights Ireland* ⁽¹⁾, το Δικαστήριο της ΕΕ αναγνωρίζει ότι η καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας και της βαριάς εγκληματικότητας αποτελεί σκοπό γενικού συμφέροντος ⁽²⁾. Δεδομένου, ωστόσο, ότι τα νομικά μέσα που θεσπίζονται για την επιδίωξη του σκοπού αυτού επεμβαίνουν στα θεμελιώδη δικαιώματα της ιδιωτικής ζωής και της προστασίας των δεδομένων, είναι απαραίτητο, σύμφωνα με το Δικαστήριο, να αξιολογηθεί η αναλογικότητα των εν λόγω μέτρων ⁽³⁾.

11. Ως εκ τούτου, ο σκοπός της παρούσας γνωμοδότησης δεν είναι να διατυπώσει κρίση επί της ουσίας όσον αφορά την επιλογή των στόχων σε επίπεδο πολιτικής τους οποίους αποφασίζει να επιδιώξει ο νομοθέτης. Αντιθέτως, η προσοχή μας εστιάζεται στα μέσα και στους τρόπους δράσης που υιοθετούνται στην υπό εξέταση νομοθεσία. Σκοπός μας είναι να διασφαλίσουμε την αποτελεσματική και έγκαιρη επιδίωξη θεμιτών στόχων σε επίπεδο πολιτικής, με την ελάχιστη δυνατή επέμβαση στην άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και με πλήρη τήρηση των απαιτήσεων του άρθρου 52 παράγραφος 1 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

65. Η Επιτροπή προτείνει νέες τροποποιήσεις στην οδηγία AML, προκειμένου να συμβαδίζει με τις τεχνικές και χρηματοοικονομικές καινοτομίες και τα νέα μέσα που χρησιμοποιούνται για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας. Ταυτόχρονα, η πρόταση αποσκοπεί στη βελτίωση της διαφάνειας των χρηματοπιστωτικών αγορών για διάφορους σκοπούς τους οποίους προσδιορίζουμε, μεταξύ άλλων, στο πλαίσιο της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, της προστασίας των επενδυτών και της καταπολέμησης της κατάχρησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

66. Εξετάσαμε την πρόταση και θεωρούμε ότι θα έπρεπε να ισχυαν τα εξής:

- Να είχε διασφαλίσει ότι κάθε επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα εξυπηρετεί νόμιμο, ειδικό και σαφώς προσδιορισμένο σκοπό και συνδέεται με αυτόν βάσει αναγκαιότητας και αναλογικότητας. Ο υπεύθυνος επεξεργασίας δεδομένων που εκτελεί επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα πρέπει να προσδιορίζεται και να λογοδοτεί για τη συμμόρφωση με τους κανόνες προστασίας δεδομένων.
- Να είχε διασφαλίσει ότι κάθε περιορισμός στην άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ιδιωτικής ζωής και της προστασίας των δεδομένων προβλέπεται διά νόμου, σέβεται την ουσία τους και, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, θεσπίζεται μόνον εάν είναι αναγκαίος για την εκπλήρωση στόχων γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή για την ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων.
- Να είχε εξασφαλίσει δέουσα εκτίμηση της αναλογικότητας των προτεινόμενων μέτρων πολιτικής σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς, δεδομένου ότι τα μέτρα έκτακτης ανάγκης που είναι αποδεκτά για την αντιμετώπιση του κινδύνου τρομοκρατικών επιθέσεων ενδέχεται να αποδειχτούν υπερβολικά εάν εφαρμοστούν για την πρόληψη του κινδύνου φοροδιαφυγής.
- Να είχε διατηρήσει σε ισχύ τις διασφαλίσεις οι οποίες θα παρείχαν έναν ορισμένο βαθμό αναλογικότητας (για παράδειγμα, όσον αφορά τον καθορισμό των προϋποθέσεων για την πρόσβαση των ΜΧΠ σε πληροφορίες σχετικά με χρηματοοικονομικές συναλλαγές).
- Να είχε σχεδιάσει την πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με τον πραγματικό δικαιούχο σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, μεταξύ άλλων, εξασφαλίζοντας ότι η πρόσβαση αυτή παρέχεται μόνο σε φορείς που είναι επιφορτισμένοι με την επιβολή του νόμου.

Βρυξέλλες, 2 Φεβρουαρίου 2017.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων

⁽¹⁾ Απόφαση του ΔΕΕ της 8ης Απριλίου 2014 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-293/12 και C-594/12, *Digital Rights Ireland*.

⁽²⁾ Απόφαση *Digital Rights Ireland*, σκέψεις 41-42.

⁽³⁾ Επιπλέον, το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι λαμβανόμενων «υπόψη, αφενός, της σημασίας που έχει η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα υπό το πρίσμα του θεμελιώδους δικαιώματος του σεβασμού της ιδιωτικής ζωής και, αφετέρου, της εκτάσεως και της σοβαρότητας της παρεμβάσεως στο εν λόγω δικαίωμα που συνεπάγεται η οδηγία 2006/24, η εξουσία εκτιμήσεως του νομοθέτη της Ένωσης είναι περιορισμένη, οπότε επιβάλλεται η διενέργεια ενός αυστηρού ελέγχου», απόφαση *Digital Rights Ireland*, σκέψεις 45-48.