

# AUTORITATEA EUROPEANĂ PENTRU PROTECȚIA DATELOR

**Rezumatul Avizului Autorității Europene pentru Protecția Datelor referitor la propunerea  
Comisiei de modificare a Directivei (UE) 2015/849 și a Directivei 2009/101/CE**

**Acces la informațiile privind proprietatea efectivă și implicațiile asupra protecției datelor**

*[Textul integral al prezentului aviz poate fi consultat în limbile engleză, franceză și germană pe site-ul AEPD  
www.edps.europa.eu]*

(2017/C 85/04)

La data de 5 iulie 2016, Comisia a publicat o serie de propuneri de modificare a Directivei privind combaterea spălării banilor și a Directivei 2009/101/CE cu scopul de a aborda în mod direct și ferm evaziunea fiscală, pe lângă practicile de combatere a spălării banilor, pentru a crea un sistem fiscal mai echitabil și mai eficient. Prezentul aviz evaluează implicațiile acestor modificări asupra protecției datelor.

În general, ele par să adopte o abordare mai strictă decât până acum a problemei combaterii eficiente a spălării banilor și a finanțării terorismului. În acest sens, printre alte măsuri propuse, ele pun accent pe noi canale și modalități folosite pentru a transfera fonduri ilegale în economia legală (de exemplu, monede virtuale, platforme de schimb monetar etc.).

Deși nu exprimăm nicio judecată de fond cu privire la obiectivele de politică urmărite de lege, în cazul de față suntem preocupați de faptul că modificările introduc și alte obiective de politică, altele decât combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului, ce nu par să fie clar identificate.

În prelucrarea datelor cu caracter personal colectate pentru un scop sau altul, un scop complet fără legătură încalcă principiul limitării scopului în materie de protecție a datelor și periclitează punerea în aplicare a principiului proporționalității. În mod special, modificările ridică întrebări legate de motivul pentru care anumite forme de prelucrare invazivă a datelor cu caracter personal, acceptabile în combaterea spălării banilor și a terorismului, sunt necesare în afara acestor contexte, precum și întrebări legate de proporționalitatea lor.

De fapt, în ceea ce privește proporționalitatea, modificările pornesc de la abordarea bazată pe riscuri, adoptată de versiunea actuală a Directivei privind combaterea spălării banilor, conform căreia riscul mai mare pentru combaterea spălării banilor, a finanțării terorismului și a infracțiunilor principale asociate nu ar permite detectarea și evaluarea în timp util.

De asemenea, acestea elimină garanțiile existente care ar fi asigurat un anumit grad de proporționalitate, de exemplu în stabilirea condițiilor de acces la informații legate de tranzacțiile financiare de către unitățile de informații financiare.

În fine, și cel mai important, modificările extind semnificativ accesul la informațiile privind proprietatea efectivă, atât al autorităților competente, cât și al publicului, ca instrument de politică pentru facilitarea și optimizarea executării obligațiilor fiscale. În modul de punere în aplicare a acestei soluții vedem o lipsă de proporționalitate, cu riscuri semnificative și inutile pentru drepturile persoanelor la confidențialitate și protecția datelor.

## 1. INTRODUCERE

### 1.1. Contextul Directivei privind combaterea spălării banilor

1. În luna mai 2015 a fost adoptată o nouă directivă UE privind combaterea spălării banilor<sup>(1)</sup>. Obiectivul declarat al noii legislații este să îmbunătățească instrumentele de combatere a spălării banilor deoarece fluxurile de bani ilicite amenință să distrugă integritatea, stabilitatea și reputația sectorului financiar, precum și piața internă a Uniunii și dezvoltarea internațională.

<sup>(1)</sup> Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei (JO L 141, 5.6.2015, p. 73).

2. Protecția solidității, integrității și stabilității instituțiilor de credit și a instituțiilor financiare și încrederea în sistemul financiar nu sunt singurele obiective de politică urmărite de Directiva privind combaterea spălării banilor. Într-adevăr, în luna iunie 2003, Grupul de Acțiune Financiară Internațională [GAFI <sup>(1)</sup>] și-a revizuit recomandările astfel încât să acopere și finanțarea teroristă și a stabilit cerințe mai detaliate în legătură cu identificarea și verificarea clienților. Acesta a evidențiat situațiile în care un risc mai mare de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului ar putea justifica măsuri consolidate de politică, precum și situațiile în care un risc redus ar putea justifica controale mai puțin riguroase.
3. Prin urmare, Directiva privind combaterea spălării banilor oferă o serie de norme bine articulate destinate să prevină atât spălarea banilor, cât și finanțarea terorismului prin fluxuri financiare ilicite. Aceasta adoptă o aplicare bazată pe riscuri a precauției privind clientela în cazul tranzacțiilor suspecte și se bazează pe procurarea și analiza de informații privind proprietatea efectivă și pe activitățile de investigație coordonate ale Unităților de informații financiare (FIU) stabilite în statele membre.

### 1.2. Propunere: abordarea evaziunii fiscale și a finanțării terorismului

4. La data de 2 februarie 2016, Comisia Europeană a publicat o comunicare referitoare la un plan de acțiune pentru consolidarea luptei împotriva finanțării terorismului, ce includea modificări ale Directivei privind combaterea spălării banilor pentru combaterea spălării banilor prin intermediul unor platforme de transfer și monede virtuale, și pentru redefinirea rolului FIU <sup>(2)</sup>.
5. De asemenea, scandalurile financiare <sup>(3)</sup> și riscul crescut de evaziune fiscală par să fi atras atenția Comisiei asupra necesității de a recalibra acțiunea Directivei privind combaterea spălării banilor și de a o îndrepta mai direct către evaziunea fiscală care, în versiunea actuală a directivei, este văzută doar ca o sursă de fonduri ilicite, fără să fie abordată în mod direct.
6. La data de 5 iulie 2016, Comisia a publicat o serie de propuneri de modificare („propunerea”) a Directivei privind combaterea spălării banilor și a Directivei 2009/101/CE care, în contextul unei acțiuni coordonate cu G20 și OCDE, urmărește să abordeze direct și ferm evaziunea fiscală atât a persoanelor juridice, cât și a celor fizice, pentru a crea un sistem fiscal mai echitabil și mai eficient <sup>(4)</sup>. În acest context menționăm că, contrar considerentului 42, AEPD nu a fost consultată înainte de adoptarea propunerii <sup>(5)</sup>.
7. Avizul AEPD a fost ulterior solicitat de Consiliul Uniunii Europene, care, la data de 19 decembrie, a adoptat un text de compromis al propunerii [„Poziția Consiliului” <sup>(6)</sup>]. Poziția Consiliului urmărește să modifice doar Directiva privind combaterea spălării banilor (nu și Directiva 2009/101/CE) și se axează în principal pe combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului. Deși scopul combaterii evaziunii fiscale nu mai este menționat explicit, instrumente care, în propunere, erau menite să atingă acest scop (de exemplu, accesul public la informațiile privind proprietatea efectivă și accesul autorităților fiscale la informațiile privind combaterea spălării banilor) rămân în vigoare, deși modificate într-o anumită măsură.

### 1.3. Domeniul de aplicare al prezentului aviz

8. Prezentul aviz analizează impactul propunerii asupra drepturilor fundamentale la confidențialitate și protecția datelor. De asemenea, explicăm modul în care se modifică acest impact, în urma adoptării poziției Consiliului.
9. Avizul evaluează și necesitatea și proporționalitatea prelucrării datelor cu caracter personal ce are loc în urma modificărilor propuse referitoare la Directiva privind combaterea spălării banilor în lumina obiectivelor de politică identificate de lege. Când ne referim la propunere, deși aceasta propune modificări cu privire la două directive distincte, o tratăm ca pe un instrument de politică unic, integrat.

<sup>(1)</sup> Grupul de Acțiune Financiară Internațională (GAFI) este un organism interguvernamental înființat în 1989 de miniștrii din jurisdicțiile membrilor săi. Obiectivele GAFI sunt să stabilească standarde și să promoveze o punere în aplicare eficientă a unor măsuri legale, de reglementare și operaționale pentru combaterea spălării banilor, a finanțării terorismului și a altor amenințări asociate la adresa integrității sistemului financiar internațional.

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

<sup>(3)</sup> Comisia face trimitere în mod explicit la scandalul „Panama papers” în *Comunicarea privind măsuri suplimentare de sporire a transparenței și de întărire a luptei împotriva evaziunii fiscale și a evitării obligațiilor fiscale* [COM(2016) 451 final].

<sup>(4)</sup> Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivei 2009/101/CE [COM(2016) 450 final].

<sup>(5)</sup> Înaintea publicării din data de 5 iulie 2016, AEPD nu a primit niciun text în stadiu de proiect.

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

10. Interacțiunea politicii publice cu drepturile fundamentale a ajuns deja în atenția instanțelor. În cauza Digital Rights Ireland <sup>(1)</sup>, Curtea de Justiție recunoaște că lupta împotriva terorismului internațional și a formelor grave de criminalitate constituie un obiectiv de interes general <sup>(2)</sup>. Totuși, având în vedere că instrumentele legale adoptate pentru a atinge acest scop interferează cu drepturile fundamentale la confidențialitate și protecție a datelor, în opinia Curții, este necesară evaluarea proporționalității acestor măsuri <sup>(3)</sup>.
11. Prin urmare, scopul prezentului aviz nu este să exprime vreo judecată de fond asupra obiectivelor de politică alese pe care legiuitorul hotărăște să le urmărească. În schimb, atenția noastră se îndreaptă asupra instrumentelor și modalităților de acțiune pe care le adoptă legea. Scopul nostru este să ne asigurăm că obiectivele de politică legitime sunt urmărite eficient și în timp util, cu o ingerință minimă în exercitarea drepturilor fundamentale și în respectarea integrală a cerințelor articolului 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a UE.

#### 4. CONCLUZIE

65. Comisia propune noi modificări la Directiva privind combaterea spălării banilor pentru a o actualiza în raport cu inovațiile tehnice și financiare și cu noile mijloace de a realiza spălarea banilor și finanțarea terorismului. În același timp, propunerea vizează îmbunătățirea transparenței piețelor financiare pentru o serie de scopuri pe care le identificăm, printre altele, în combaterea evaziunii fiscale, protecția investitorilor și lupta împotriva abuzurilor față de sistemul financiar.
66. Am revizuit propunerea și considerăm că aceasta ar fi trebuit:
- să se asigure că orice prelucrare de date cu caracter personal servește unui scop legitim, specific și bine identificat și este legată de acesta prin necesitate și proporționalitate. Operatorul care realizează prelucrarea datelor cu caracter personal va fi identificat și tras la răspundere în legătură cu respectarea normelor de protecție a datelor;
  - să se asigure că orice limitare în exercitarea drepturilor fundamentale la confidențialitate și protecția datelor este prevăzută prin lege, respectă esența acestora și, conform principiului proporționalității, este pusă în aplicare numai dacă este necesară pentru a atinge obiective de interes general recunoscute de Uniune sau din nevoia de a apăra drepturile și libertățile celorlalți;
  - să asigure o evaluare corespunzătoare a proporționalității măsurilor de politică propuse în raport cu scopurile urmărite, deoarece măsurile de urgență acceptabile pentru abordarea riscului de atacuri teroriste ar putea deveni excesive dacă sunt aplicate în vederea prevenirii riscului de evaziune fiscală;
  - să mențină garanțiile care ar fi asigurat un anumit grad de proporționalitate (de exemplu, în stabilirea condițiilor de acces la informații legate de tranzacțiile financiare de către FIU);
  - să conceapă accesul la informațiile privind proprietatea efectivă în conformitate cu principiul proporționalității, asigurând, printre altele, numai accesul entităților care sunt însărcinate cu aplicarea legii.

Bruxelles, 2 februarie 2017.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI  
Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor

---

<sup>(1)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 8 aprilie 2014 în cauzele conexe C-293/12 și C-594/12, Digital Rights Ireland.

<sup>(2)</sup> Digital Rights Ireland, punctele 41-42.

<sup>(3)</sup> Mai mult decât atât, Curtea clarifică, „având în vedere rolul important pe care îl are protecția datelor cu caracter personal în lumina dreptului fundamental la respectarea vieții private și măsura și gravitatea ingerinței în acest drept produse de Directiva 2006/24, marja de apreciere a legiuitorului UE este redusă, având ca rezultat faptul că revizuirea acestei marje ar trebui să fie strictă”, Digital Rights Ireland, punctele 45-48.