

# ЕВРОПЕЙСКИ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ

## Резюме на становището на Европейския надзорен орган по защита на данните относно пакета от законодателни предложения за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма (БИП/БФТ)

(Пълният текст на настоящото становище може да се намери на английски, френски и немски език на уебсайта на ЕНОЗД [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu))

(2021/C 524/03)

На 20 юли 2021 г. Европейската комисия прие пакет от законодателни предложения, насочени към за засилване на правните норми на ЕС за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма (БИП/БФТ) („пакета от законодателни предложения за БИП“), състоящ се от: Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма; Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно механизмите за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма и за отмяна на Директива (ЕС) 2015/849; Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски орган за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на регламенти (ЕС) № 1093/2010, (ЕС) 1094/2010 и (ЕС) 1095/2010; и Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно информацията, придружаваща преводите на средства и определени криптоактиви.

Европейският надзорен орган по защита на данните приветства целите, заложи в пакета от законодателни предложения за БИП, а именно — увеличаване на ефективността на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, по-специално чрез хармонизиране в по-голяма степен на приложимите правни норми и чрез засилен надзор на равнището на ЕС (включително създаването на Европейския орган за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, „ОБИП“).

ЕНОЗД изтъква, че макар и основанийта на риска подход за наблюдението на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари, който е в основата на пакета от законодателни предложения за БИП, да е приветствен, са необходими допълнителни уточнения и разяснения.

В този контекст, за да се гарантира спазването на принципите на необходимост и пропорционалност, както и за да се повиши правната сигурност за задължените субекти по отношение на техните задължения, ЕНОЗД отправя редица забележки и препоръки, по-специално:

Пакетът от законодателни предложения за БИП следва да определя категориите лични данни, които ще бъдат обработвани от задължените субекти за целите на изпълнението на задълженията във връзка с БИП/БФТ, вместо тяхното определяне систематично да бъде включвано в регулаторните технически стандарти, и следва също така да предоставя по-добро описание на условията и ограниченията по отношение на обработването на специални категории лични данни и лични данни, свързани с присъди и престъпления.

В пакета от законодателни предложения за БИП следва да се посочва по-специално кои категории лични данни следва да се обработват от задължените субекти, като се вземат предвид принципите на необходимост и пропорционалност по отношение на различните дейности и мерки, които трябва да бъдат предприети (идентификация, комплексна проверка на клиента, докладване пред звената за финансово разузнаване, ЗФР), и на конкретната цел (а именно, борбата с изпирането на пари или финансирането на тероризма). По-специално ЕНОЗД счита, че обработването на лични данни за сексуалната ориентация или етническия произход, не следва да бъде разрешено.

Що се отнася до регистрите на действителните собственици, ЕНОЗД:

- приветства задължението на държавите членки да уведомяват Комисията относно изчерпателния списък на компетентните органи и органите за саморегулиране и относно категориите задължени субекти, на които е предоставен достъп до регистрите на действителните собственици. ЕНОЗД обаче приканва законодателя да уточни, че достъпът до регистрите на действителните собственици от страна на данъчните органи, както и от страна на органите за саморегулиране, следва да се ограничава до целта, свързана с борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, и следователно да бъде разрешен само за тази цел;
- по отношение на достъпа на „всеки член на широката общественост“ до регистрите на действителните собственици, ЕНОЗД потвърждава предишната си позиция, че необходимостта и пропорционалността на такъв общ достъп за целите на предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма досега не са ясно установени. По принцип този достъп следва да се ограничава до компетентните органи, отговорни за прилагането на закона, и до задължените субекти, когато предприемат мерки за комплексна проверка на клиента. ЕНОЗД счита, че достъпът до информация

относно действителните собственици, обоснован от други цели от общ интерес (като повишаване на прозрачността), следва по-скоро да се разглежда като право на получаване на информация. Такъв обществен достъп би изисквал отделна оценка на необходимостта и пропорционалността, и би бил предмет на отделен набор от правила, с които се определят необходимите гаранции. Поради това ЕНОЗД препоръчва на законодателя да извърши оценка на необходимостта и пропорционалността на такъв „достъп на широката общественост“ и въз основа на тази оценка, ако е целесъобразно, да определи специфична правна рамка за целта, която да се различава от правната рамка относно достъпа на компетентните органи;

Освен това ЕНОЗД силно препоръчва към рисковете, които трябва да бъдат взети предвид от държавите членки при определянето на критериите за предоставяне на освобождавания по отношение на достъпа до информацията относно действителните собственици, да се добави и изрично позоваване на рисковете за защитата на личните данни на засегнатите лица.

ЕНОЗД препоръчва също в пакета от законодателни предложения за БИП да бъде предвиден механизъм за докладване относно използването на регистрите на действителните собственици в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, с цел събиране на базирани на факти доказателства относно ефективността на системата, както и с цел подкрепяне на евентуални бъдещи законодателни инициативи.

Освен това ЕНОЗД отбелязва широките правомощия за достъп, предоставени на ЗФР, и приканва законодателя да извърши повторна оценка на необходимостта и пропорционалността на тези права на достъп, по-специално по отношение на „информацията, свързана с правоприлагането“, посочена в член 18, параграф 1, буква в) от предложението за директива. Предвид системата за обмен на информация между ЗФР — FIU.net — ЕНОЗД препоръчва предложението за регламент за създаване на ОБИП да бъде изменено, за да бъдат определени ясно ролите на всички участващи заинтересовани страни (ОБИП, ЗФР) от гледна точка на защитата на личните данни във връзка с този комуникационен канал, тъй като това оказва въздействие върху приложимата рамка за защита на данните и се отразява върху модела на надзор.

По отношение на източниците на информация за комплексната проверка, включително „списъците за наблюдение“, пакетът от законодателни предложения за БИП следва да предостави пояснение в кои случаи по-специално задължените субекти следва да прибегват до тези списъци. В тази връзка ЕНОЗД приканва законодателя да обмисли дали такъв достъп следва да се осъществява единствено в случай на висок риск от изпиране на пари или финансиране на тероризма.

Освен това, за да се насърчи приемането на кодекси за поведение и механизми за сертифициране, които да се спазват от доставчиците на бази данни и списъци за наблюдение, използвани за целите на БИП/БФТ, ЕНОЗД приканва законодателя да включи в пакета от законодателни предложения за БИП позоваване на кодексите за поведение съгласно член 40 от ОРЗД и на механизмите за сертифициране съгласно член 42 от ОРЗД, които да бъдат доразработени, като се вземат предвид специфичните нужди в този сектор.

## 1. Основна информация

1. На 20 юли 2021 г. Европейската комисия прие Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма („предложението за регламент“) <sup>(1)</sup>; Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно механизмите за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма и за отмяна на Директива (ЕС) 2015/849 („предложението за директива“) <sup>(2)</sup>; Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски орган за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на регламенти (ЕС) № 1093/2010, (ЕС) 1094/2010 и (ЕС) 1095/2010 („Предложението за регламент за създаване на ОБИП“) <sup>(3)</sup>; и Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно информацията, придружаваща преводите на средства и определени криптоактиви („Предложението за регламент относно криптоактивите“) <sup>(4)</sup>. Четирите предложения ще бъдат наричани за краткост по-долу „пакетът от законодателни предложения за БИП“.
2. Пакетът от законодателни предложения за БИП е предложен в съответствие с Плана за действие за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма от 7 май 2020 г. <sup>(5)</sup>. ЕНОЗД издаде Становището относно плана за действие на 23 юли 2020 г. <sup>(6)</sup>

<sup>(1)</sup> COM(2021) 420 final.

<sup>(2)</sup> COM(2021) 423 final.

<sup>(3)</sup> COM(2021) 421 final.

<sup>(4)</sup> COM(421) 422 final. Във връзка с това ЕНОЗД отбелязва, че предложението за регламент разширява изискванията за проследимост по отношение на криптоактивите за целите на БИП/БФТ; задължението на доставчиците на услуги за криптоактиви да предоставят информацията съгласно членове 14—18; включването на доставчици на услуги за криптоактиви съгласно член 20, „Защита на личните данни“ и член 21, „Съхраняване на информация“. На 24 юни 2021 г. ЕНОЗД издаде своето становище относно криптоактивите — Становище на ЕНОЗД относно предложението за регламент за пазарите на криптоактиви и за изменение на Директива (ЕС) 2019/1937. Становището е достъпно на адрес: [https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/edps-opinion-proposal-regulation-markets-crypto\\_en](https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/edps-opinion-proposal-regulation-markets-crypto_en)

<sup>(5)</sup> Съобщение относно плана за действие за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма (C(2020) 2800 final).

<sup>(6)</sup> Становище 5/2020 относно плана за действие на Европейската комисия за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, достъпно на: [https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/20-07-23\\_edps\\_aml\\_opinion\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/20-07-23_edps_aml_opinion_en.pdf)

3. Целите на плана за действие, посочени по-конкретно в регламента <sup>(7)</sup>, са:
  - гарантиране на ефективното прилагане на съществуващата рамка на ЕС за БИП/БФТ;
  - създаване на единна нормативна уредба на ЕС за БИП/БФТ;
  - въвеждане на надзор на равнището на ЕС за БИП/БФТ;
  - създаване на механизъм за подпомагане и сътрудничество за ЗФР;
  - спазване на разпоредбите на наказателното право и обмен на информация на равнище ЕС;
  - укрепване на международното измерение на рамката на ЕС за БИП/БФТ.
4. Пакетът от законодателни предложения за БИП, включително предложението за регламент, което съдържа елементи (разпоредби) от Директива (ЕС) 2018/843 <sup>(8)</sup>, е амбициозна законодателна инициатива за повишаване на ефективността на борбата с изпирането на пари. Неговата цел е да постигне това по-специално чрез централизиране на правоприлагането, включително новосъздадения Европейски орган за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма („ОБИП“), стандартизиране на задълженията на задължените субекти, рационализиране на наднационалния и националния основан на риска подход, както и определяне на правила за сътрудничество между компетентните надзорни органи и за съответните бази данни и инфраструктура за обмен на информация, и по-специално FIU.net, която да бъде управлявана от ОБИП и той да предоставя хостинг на системата.
5. На 21 юли 2021 г. Европейската комисия поиска от ЕНОЗД да изготви становище относно предложението в съответствие с член 42, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2018/1725. Тези коментари се ограничават до разпоредбите на предложението, които са от значение най-вече от гледна точка на защитата на личните данни.

#### 4. Заключение

В светлината на гореизложеното ЕНОЗД:

- приветства целите, заложили в пакета от законодателни предложения за БИП за увеличаване на ефективността на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, по-специално чрез хармонизиране в по-голяма степен на приложимите правни норми и чрез засилен надзор на равнището на ЕС (включително чрез създаване на Европейския орган за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, „ОБИП“).
- и също така приветства основания на риска подход, следван за целите на предотвратяването на използването на финансовата система за изпиране на пари, който заема централно място в пакета от законодателни предложения за БИП;

Въпреки това, за да се гарантира съответствие с принципите на необходимост и пропорционалност по отношение на защитата на личните данни, както и с приложимото право на Съюза и на държавите членки в областта на защитата на личните данни, ЕНОЗД отбелязва и препоръчва по-специално следното:

- В пакета от законодателни предложения за БИП (по-специално в предложението за регламент) следва да бъдат определени категориите лични данни, които трябва да се обработват от задължените субекти в изпълнение на задълженията за БИП/БФТ;
- по-специално, в предложението за регламент след да бъдат предоставени ясни указания за условията и ограниченията по отношение на обработването на специални категории лични данни и лични данни, свързани с присъди и престъпления;
- по отношение на специалните категории лични данни, в пакета от законодателни предложения за БИП следва да се посочва по-специално кои категории лични данни (в рамките на по-широката категория специални категории лични данни съгласно член 9 от ОРЗД) следва да се обработват от задължените субекти, и на точно кой етап от процеса следва да се случва това за целите на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. В тази връзка ЕНОЗД счита по-специално, че обработването на лични данни за сексуалната ориентация или етническия произход, не следва да бъде разрешено;
- що се отнася до регистрите на действителните собственици, ЕНОЗД:
  - приветства прецизирането на информацията относно действителните собственици, която трябва да се съхранява в регистрите на действителните собственици. ЕНОЗД обаче препоръчва да се уточни, че списъкът с информация съгласно член 44 от предложението за регламент е изчерпателен;
  - приветства задължението на държавите членки да уведомяват Комисията относно изчерпателния списък на компетентните органи и органите за саморегулиране и относно категориите задължени субекти, на които е предоставен достъп до регистрите. ЕНОЗД обаче приканва законодателя да уточни, че достъпът до регистрите на действителните собственици от страна на данъчните органи, както и от страна на органите за саморегулиране, следва да се ограничават до целта свързана с борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма и следователно да бъде разрешен само за тази цел;

<sup>(7)</sup> Вж. стр. 1 от обяснителния меморандум.

<sup>(8)</sup> Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС (ОВ L 156, 19.6.2018 г., стр. 43).

- отбелязва, че член 12 от предложението за директива включва разпоредби, които вече се съдържат в Директива (ЕС) 2015/849, изменена с Директива (ЕС) 2018/843, съгласно която „всеки член на широката общественост“ разполага с достъп до регистрите на действителните собственици. Поради това ЕНОЗД затвърждава своята позиция, изразена в Становище на ЕНОЗД 1/2017 относно такъв достъп на широката общественост, а именно достъп до информацията относно действителните собственици се осъществява — за целите на установяването и предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма — единствено от страна на компетентните органи, отговорни за прилагането на закона, и от страна на задължените субекти, когато предприемат мерки за комплексна проверка на клиента <sup>(9)</sup>. ЕНОЗД отбелязва, че достъпът до информацията относно действителните собственици (например от страна на неправителствени организации) се явява различно право на получаване и предоставяне на информация. Такъв обществен достъп, който има различна функция/цел, следва да подлежи на различна проверка за необходимостта и пропорционалността, както и на отделен, различен набор от правила. Поради това ЕНОЗД препоръчва на законодателя да извърши оценка на необходимостта и пропорционалността на такъв „достъп на широката общественост“ и въз основа на тази оценка, ако е целесъобразно, да определи специфична правна рамка за целта, която да се различава от правната рамка относно достъпа на компетентните органи;
- освен това ЕНОЗД силно препоръчва към рисковете, които трябва да бъдат взети предвид от държавите членки при определянето на критериите за предоставяне на освобождавания по отношение на достъпа до информацията относно действителните собственици, да се добави и изрично позоваване на рисковете за защитата на личните данни на засегнатите лица. ЕНОЗД препоръчва също така да се заличи терминът „изключителни“ в първото и второто изречение на член 13;
- и накрая, ЕНОЗД би препоръчал в пакета от законодателни предложения за БИП да бъде включена разпоредба за установяване на механизъм за докладване относно ефективността на използването на регистрите на действителните собственици в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма;
- що се отнася до обработването на лични данни, свързани с присъди и престъпления, позоваването на „твърдения“ (в допълнение към „разследвания“, „производства“ и „присъди“) в член 55, параграф 3, буква б) от предложението за регламент е неясно и поради това следва да бъде заличено или уточнено;
- ЕНОЗД отбелязва широките правомощия за достъп, предоставени на ЗФР съгласно член 18 от предложението за директива и поради това приканва законодателя да извърши повторна оценка на необходимостта и пропорционалността на тези права на достъп, по-специално във връзка с „информацията, свързана с правоприлагането“, посочена в член 18, параграф 1, буква в). По същата логика ЕНОЗД препоръчва ясно и изчерпателно да се определят категориите лични данни, до които ЗФР могат да имат достъп съгласно член 18, параграф 1, буква а) („финансова информация“) и член 18, параграф 1, буква б) („административна информация“);
- ЕНОЗД потвърждава, че правното положение по отношение на правомощията и дейностите на ЗФР като „основани на разследване“, а не като „основани на разузнавателна информация“, би съответствало в по-голяма степен на принципите за защита на данните — принципа на пропорционалност и принципа на ограничаване в рамките на целта, и поради това препоръчва да се заличи формулировката в съображение 51 от Директивата, свързана с откриването на „лицата, които представляват интерес“;
- що се отнася до FIU.net, ЕНОЗД препоръчва в предложението за регламент за създаване на ОБИП, или поне в технически стандарт за изпълнение, който да бъде приет от Комисията съгласно член 24, параграф 3 от предложението за директива, да бъдат предвидени ясно ролите на всички участващи заинтересовани страни (ОБИП, ЗФР) от гледна точка на защитата на личните данни, тъй като това оказва въздействие върху приложимата рамка за защита на данните и върху модела за надзор;
- що се отнася до централната база данни за БИП/БФТ, ЕНОЗД препоръчва да се предвидят ограничения по отношение на периода на съхранение на съдържащите се в нея лични данни, по-специално поради събирането от ЗФР и предаването на централната база данни за БИП/БФТ на „резултати от надзорните проверки на досиета относно видни политически личности, членове на техните семейства и техни сдружници“;

<sup>(9)</sup> Вж. точки 61 и 62 от Становище на ЕНОЗД 1/2017: „Както е видно от въведението към настоящото становище, съгласно Директивата относно борбата с изпирането на пари (ДБИП) разследването и правоприлагането, касаещи престъпна дейност са запазени за компетентните публични органи. В тази връзка от частните лица, упражняващите дейност на финансовите пазари, се изисква единствено да предоставят информация на отговорните компетентни органи. При никакви обстоятелства, на частно лице или частноправен субект не се възлага, официално или неофициално, пряко или непряко, правоприлагаша роля.“ 62. „Може да се приеме, че НПО, които работят в посока разкриване на финансови престъпления и злоупотреби, пресата и разследващата журналистика de facto допринасят за привличането на вниманието на органите към явления, които могат да бъдат от значение за наказателното правоприлагане. Ако е така обаче законодателят следва да счита достъпа до информацията относно действителните собственици като част от правото на получаване и предоставяне на информация, съответно от страна на гражданите и пресата. По този начин във връзка с обществеността би била определена цел, в резултат на което пропорционалността на това правило ще бъде оценявана спрямо въпросното право, а не спрямо целите на политиката (напр. борба с тероризма или отклонение от данъчно облагане), които не могат да бъдат свързани с частни действия.“

Във връзка с това припомняме и съдебната практика на Съда по делото *Österreichischer Rundfunk*, по което Съдът постанови, че е необходимо да се провери дали целта на политиката, за която служи публичността, „не би могла да бъде постигната също толкова ефективно чрез предаване на информацията относно имената единствено на органите за наблюдение“ [т. 88, добавено подчертаване, Решение на Съда от 20 май 2003 г. *Rechnungshof (C-465/00) срещу Österreichischer Rundfunk и дъщеря и Christa Neukomm (C-138/01) и Joseph Lauermann (C-139/01) срещу Österreichischer Rundfunk*, ECLI:EU:C:2003:294]. Този въпрос следва да бъде разгледан внимателно при оценяване на пропорционалността на мерките, съставляващи обществен достъп до лична информация.

- по отношение на източниците на информация за комплексната проверка, включително „списъците за наблюдение“, пакетът от законодателни предложения за БИП следва да предостави пояснение в кои случаи по-специално задължените субекти следва да прибягват до тези списъци. В тази връзка ЕНОЗД приканва законодателя да обмисли дали такъв достъп следва да се осъществява единствено в случай на висок риск от изпиране на пари или финансиране на тероризма. Освен това в съображение би могло да се уточни, че задължените субекти следва надлежно да проверяват информацията от списъците за наблюдение, по специално по отношение на тяхната надеждност и точност.
- освен това, за да се насърчи приемането на кодекси за поведение и механизми за сертифициране, които да се спазват от доставчиците на бази данни и списъци за наблюдение, използвани за целите на БИП/БФТ, ЕНОЗД приканва законодателя да включи в пакета от законодателни предложения за БИП позоваване на кодексите за поведение съгласно член 40 от ОРЗД и на механизмите за сертифициране съгласно член 42 от ОРЗД, които да бъдат доразработени, като се вземат предвид специфичните нужди в този сектор;
- В член 32, параграф 3 от предложението за регламент се предвижда, че ОБИП следва да издава насоки по отношение на критериите за идентифициране на лицата, отговарящи на определението за лица, известни като близки сътрудници [за „видна политическа личност“]. В тази връзка ЕНОЗД счита, че категорията „лица, известни като близки сътрудници“ следва да бъде определена в самото предложение за регламент, а не (само) в насоките на ОБИП;
- ЕНОЗД препоръчва да се определят категориите служители, които подлежат на „оценка на почтеността“, изисквана съгласно член 11 от предложението за регламент;
- ЕНОЗД препоръчва при публикуването на административни наказания и мерки сред критериите, разглеждани от компетентния орган, да се включат рисковете за защитата на личните данни на физическите лица;
- и накрая, ЕНОЗД препоръчва някои промени (добавяния и заличавания) във формулировката на членове и съображения от пакета от законодателни предложения за БИП, които се позовават на ОРЗД и на Регламента на ЕС за защита на данните.

Брюксел, 22 септември 2021 г.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

---