Сборник съдебна практика

НЕОКОНЧАТЕЛНА РЕДАКЦИЯ ОТ 11/01/2022

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛЕН АДВОКАТ

G. PITRUZZELLA

представено на 20 януари 2022 година [1]

Съединени дела C-37/20 и C-601/20

WM (C-37/20)
Sovim SA (C-601/20)
срещу
Luxembourg Business Registers

(Преюдициални запитвания, отправени от Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Luxembourg) (Районен съд Люксембург, Люксембург)

„Преюдициално запитване — Предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма — Директива (ЕС) 2015/849 — Член 30, параграф 9 — Регистър на действителните собственици — Директива (ЕС) 2018/843 — Член 1, параграф 15, букви в) и ж) — Достъп на всеки член на широката общественост до информацията за действителните собственици — Валидност — Харта на основните права на Европейския съюз — Членове 7 и 8 — Принцип на прозрачност — Защита на физическите лица във връзка с обработването на лични данни — Регламент (ЕС) 2016/679 — Член 5, параграф 1, букви а)—в) и д) — Изключения от изискването за достъп до регистъра на действителните собственици — Условия — Понятия за изключителни обстоятелства, риск и непропорционален риск — Доказване“

1. Какъв е справедливият баланс между, от една страна, изискването за прозрачност по отношение на действителните собственици и на структурите за контрол на дружествата — ключов фактор при предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма, и от друга страна, зачитането на основните права на засегнатите лица, а именно действителните собственици, и по-специално правото им на зачитане на личния живот и на защита на личните данни?

2. Това е по същество основният въпрос, поставен на Съда по двете дела, предмет на настоящото заключение, отнасящи се до две преюдициални запитвания, отправени от Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Районен съд Люксембург, Люксембург).

[1] Език на оригиналния текст: френски.

3. Тези две запитвания се отнасят до валидността и тълкуването на член 30, параграфи 5 и 9 от Директива (ЕС) 2015/849[2], изменена с Директива (ЕС) 2018/843[3] (наричана по-нататък „Директива 2015/849“). Тази директива въвежда режим на публичен достъп до регистрите на действителните собственици на дружества и други правни образувания, учредени на територията на държавите членки, който по принцип дава възможност на всеки член на широката общественост за достъп до някои съдържащи се в тези регистри данни за действителните собственици, без да е необходимо да доказва интерес.

4. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали този режим е валиден с оглед на основните права на зачитане на личния и семейния живот и на защита на личните данни, закрепени съответно в членове 7 и 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). Тя си поставя и въпроса за валидността и обхвата на въведената с посочената директива система на изключения от това изискване за публичен достъп.

5. В този контекст от Съда се иска да вземе отношение и по взаимодействието между посочения режим на публичен достъп и няколко разпоредби от Регламент (ЕС) 2016/679[4].

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директиви 2015/849 и 2018/843

6. Съгласно съображение 2 от Директива 2015/849 „[н]адеждността, целостта и стабилността на кредитните институции и финансовите институции и доверието във финансовата система като цяло могат да бъдат сериозно подкопани от опитите на престъпни субекти и техните съучастници да прикрият произхода на приходите от престъпна дейност или да насочат парични средства със законен или незаконен произход за терористични цели“. Необходимо е също, съгласно съображение 12 от тази директива, „да се идентифицира всяко физическо лице, упражняващо право на собственост или контрол върху правно образувание“.

7. Съгласно съображение 14 от Директива 2015/849 „[н]еобходимостта от точна и актуална информация за действителния собственик е ключов фактор при разкриването на престъпници, които в противен случай биха могли да скрият своята самоличност зад дружествена структура. Ето защо държавите членки следва да гарантират, че правните образувания, учредени на тяхна територия в съответствие с националното право, получават и съхраняват подходяща, точна и актуална информация за своите действителни собственици, в допълнение към основната информация, като име и адрес на дружеството,

[2] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (ОВ L 141, 2015 г., стр. 73).

[3] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за изменение на Директива 2015/849 (ОВ L 156, 2018 г., стр. 43).

[4] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (ОВ L 119, 2016 г., стр. 1, наричан по-нататък „ОРЗД“).

и доказателства за учредяване и юридическа собственост. С оглед повишаване на прозрачността с цел борба със злоупотребата с правни образувания, държавите членки следва да гарантират, че информацията за действителния собственик се съхранява в централен регистър, намиращ се извън дружеството, в пълно съответствие с правото на Съюза. […]“.

8. В този контекст член 3, точка 6 от Директива 2015/849, определя понятието „действителен собственик“ за целите на тази директива като „физическо лице или лица, което в крайна сметка притежава или контролира клиента и/или физическо лице или лица, от чието име се осъществява дадена сделка или дейност, и включва най-малко следното:

а) по отношение на корпоративни образувания:

i) физическото лице или лица, което в крайна сметка притежава или контролира дадено правно образувание посредством пряко или косвено притежаване на достатъчен процент от акциите или правата на глас или дялово участие в това правно образувание […]“ [5].

9. Съгласно член 30 от Директива 2015/849 [6]:

„1. Държавите членки гарантират, че учредените на тяхна територия корпоративни и други правни образувания са задължени да получават и да разполагат с подходяща, точна и актуална информация относно своите действителни собственици, включително подробни данни относно притежаваните права. Държавите членки гарантират, че за нарушенията на настоящия член се прилагат ефективни, пропорционални и възпиращи мерки или санкции.

[…]

3. Държавите членки гарантират, че информацията, посочена в параграф 1, се съхранява в централен регистър във всяка държава членка. […]

4. Държавите членки изискват информацията, съхранявана в посочения в параграф 3 централен регистър, да бъде подходяща, точна и актуална и създават механизми за тази цел. […]

5. Държавите членки гарантират, че информацията за действителните собственици е достъпна във всички случаи за:

а) компетентните органи и [звената за финансово разузнаване (ЗФР)], без никакви ограничения;

б) задължените субекти в рамките на комплексната проверка на клиента в съответствие с глава II;

[5] Член 3, точка 6, [буква а)] подточка i), втора алинея гласи, че „[а]кционерно участие от 25 % плюс една акция или дялово участие, надхвърлящо 25 % от клиента, принадлежащо на физическо лице, е индикация за пряко притежаване. Акционерно участие от 25 % плюс една акция или дялово участие, надхвърлящо 25 % от клиента, принадлежащо на корпоративно образувание, което е под контрола на физическо лице или лица, или на множество корпоративни образувания, които са под контрола на същото физическо лице или лица, е индикация за косвено притежаване“.

[6] Член 1, параграф 15 от Директива 2018/843 изменя и заменя параграфи 1—7, 9 и 10 от първоначалната редакция на член 30 от Директива 2015/849 и добавя в него параграф 5а.

в) всеки член на широката общественост.

Лицата, посочени в буква в), получават достъп най-малко до името, месеца и годината на раждане, държавата на пребиваване и гражданството на действителния собственик, както и характера и обема на притежаваните права.

Държавите членки могат, при определени в националното право условия, да предвидят достъп до допълнителна информация, позволяваща идентифицирането на действителния собственик. Тази допълнителна информация включва най-малко датата на раждане или данни за връзка, в съответствие с правилата за защита на данните.

5а. Държавите членки могат да решат да обвържат предоставянето на информацията, съхранявана в техните национални регистри по параграф 3, с изискването за онлайн регистрация и заплащането на такса, която не надхвърля административните разходи по предоставянето на информацията, включително разходите за поддържането и промените на регистъра.

[…]

9. При изключителни, определени в националното право обстоятелства, когато посоченият в параграф 5, първа алинея, букви б) и в) достъп би изложил действителния собственик на непропорционален риск, риск от измама, отвличане, шантаж, изнудване, тормоз, насилие или сплашване или когато действителният собственик е непълнолетен или неправоспособен по други причини, държавите членки могат в отделни конкретни случаи да предвидят изключение от този достъп до цялата или до част от информацията за действителните собственици. Държавите членки гарантират, че такива изключения се допускат само след подробна оценка на изключителния характер на обстоятелствата. Гарантират се правото на административен контрол върху решението за допускане на изключение и правото на ефективна съдебна защита. Държава членки, която е допуснала изключения, публикува годишни статистически данни за броя на допуснатите изключения и посочените основания и докладва на [Европейската комисия] тази информация.

Изключенията, допуснати съгласно първа алинея от настоящия параграф, не се прилагат за кредитните институции и финансовите институции, нито за задължените субекти, посочени в член 2, параграф 1, точка 3, буква б), които са длъжностни лица.

[…]“.

10. Съгласно член 41, параграф 1 от Директива 2015/849[7], „[п]о отношение на обработването на лични данни за целите на настоящата директива се [прилага] [ОРЗД]“.

11. Съгласно член 43, параграф 1 от Директива 2015/849 „[о]бработването на лични данни въз основа на настоящата директива за целите на предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма, както е посочено в член 1, се счита за въпрос от обществен интерес съгласно [ОРЗД]“.

[7] Този член е изменен с Директива (ЕС) 2019/2177 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2019 година за изменение на Директива 2009/138/ЕО относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II), Директива 2014/65/ЕС относно пазарите на финансови инструменти и Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма (ОВ L 334, 2019 г., стр. 155).

2. ОРЗД

12. Член 5 от ОРЗД, озаглавен „Принципи, свързани с обработването на лични данни“, гласи в параграф 1:

„Личните данни са:

а) обработвани законосъобразно, добросъвестно и по прозрачен начин по отношение на субекта на данните („законосъобразност, добросъвестност и прозрачност“);

б) събирани за конкретни, изрично указани и легитимни цели и не се обработват по-нататък по начин, несъвместим с тези цели […] („ограничение на целите“);

в) подходящи, свързани със и ограничени до необходимото във връзка с целите, за които се обработват („свеждане на данните до минимум“);

[…]

е) обработвани по начин, който гарантира подходящо ниво на сигурност на личните данни, включително защита срещу неразрешено или незаконосъобразно обработване и срещу случайна загуба, унищожаване или повреждане, като се прилагат подходящи технически или организационни мерки („цялостност и поверителност“)“.

13. Член 25, от посочения регламент, озаглавен „Защита на данните на етапа на проектирането и по подразбиране“, предвижда в параграф 2:

„Администраторът въвежда подходящи технически и организационни мерки, за да се гарантира, че по подразбиране се обработват само лични данни, които са необходими за всяка конкретна цел на обработването. Това задължение се отнася до обема на събраните лични данни, степента на обработването, периода на съхраняването им и тяхната достъпност. По-специално, подобни мерки гарантират, че по подразбиране без намеса от страна на физическото лице личните данни не са достъпни за неограничен брой физически лица“.

14. ОРЗД включва глава V, озаглавена „Предаване на лични данни на трети държави или международни организации“, която съдържа членове 44—50 от този регламент. Член 44, озаглавен „Общ принцип на предаването на данни“, предвижда:

„Предаване на лични данни, които се обработват или са предназначени за обработване след предаването на трета държава или на международна организация, се осъществява само при условие че са спазени другите разпоредби на настоящия регламент, само ако администраторът и обработващият лични данни спазват условията по настоящата глава, включително във връзка с последващи предавания на лични данни от третата държава или от международната организация на друга трета държава или на друга международна организация. Всички разпоредби на настоящата глава се прилагат, за да се направи необходимото нивото на защита на физическите лица, осигурено от настоящия регламент, да не се излага на риск“.

15. Член 49 от посочения регламент, озаглавен „Дерогации в особени случаи“, предвижда:

„1. При липса на решение относно адекватното ниво на защита съгласно член 45, параграф 3 или на подходящи гаранции съгласно член 46, включително задължителни фирмени правила, предаване или съвкупност от предавания на лични данни на трета държава или международна организация се извършва само при едно от следните условия:

[…]

ж) предаването се извършва от регистър, която съгласно правото на Съюза или правото на държавите членки е предназначена да предоставя информация на обществеността и е достъпна за справка от обществеността по принцип или от всяко лице, което може да докаже, че има законен интерес за това, но само доколкото условията за справка, установени в правото на Съюза или правото на държавите членки, са изпълнени в конкретния случай.

[…]“.

Б. Люксембургското право

16. Законът от 13 януари 2019 г. за създаване на Регистър на действителните собственици (Mémorial A 15) (наричан по-нататък „Законът от 13 януари 2019 г.“) предвижда в член 3, че всяка информация за действителните собственици на регистрираните предприятия се вписва и съхранява в Регистъра на действителните собственици. Тази информация включва фамилното име, собственото име/имена, гражданството/гражданствата, деня, месеца и годината на раждане, мястото на раждане, страната на пребиваване и точния личен адрес или точния професионален адрес.

17. Член 15 от Закона от 13 януари 2019 г. гласи:

„(1) С надлежно мотивирана молба до оператора вписано в регистъра предприятие или действителен собственик може да поиска за всеки отделен случай и при посочените по-долу изключителни обстоятелства да се ограничи възможността за достъп до информацията по член 3 само за националните органи, кредитните и финансовите институции, както и за съдебните изпълнители и нотариусите, действащи в качеството на изпълнител на служебни функции, когато този достъп би изложил действителния собственик на непропорционален риск, риск от измама, отвличане, шантаж, изнудване, тормоз, насилие или сплашване или когато действителният собственик не е навършил пълнолетие, или е неправоспособен или недееспособен по други причини.

(2) Операторът на регистъра временно ограничава достъпа на лица, различни от държавни органи, до информацията по член 3 от получаването на искането до връчването на неговото решение, а в случай на отказ да уважи искането — за допълнителен период от 15 дни. В случай на обжалване на решение за отказ ограничаването на достъпа до информацията продължава докато решението за отказ стане необжалваемо.

[…]“.

II. Обстоятелства в основата на споровете, главните производства и преюдициалните въпроси

A. Дело C-37/20

18. WM е действителен собственик на 35 търговски дружества и на гражданско дружество за управление и придобиване на недвижими имоти YO. Всяко от тези дружества подава искане до Luxembourg Business Registers (наричано по-нататък „LBR“), оператор на Регистъра на действителните собственици в Люксембург, на основание член 15, параграф 1 от Закона от 13 януари 2019 г. достъпът до информация, отнасяща се до WM като действителен собственик на тези дружества, да бъде ограничен до институциите и органите, посочени в тази разпоредба, и да се изключат всички останали лица. В тези искания WM изтъква, че оповестяването на информацията, посочена в член 3 от Закона от 13 януари 2019 г., би изложило WM и семейството му на съществен, реален, непосредствен и непропорционален риск от измама, отвличане, шантаж, изнудване, тормоз, насилие или сплашване.

19. LBR отхвърля всички тези искания. В частност искането на гражданското дружество за управление и придобиване на недвижими имоти YO е отхвърлено с решение от 20 ноември 2019 г.

20. WM подава жалба до запитващата юрисдикция срещу това решение[8]. WM твърди, че поради функциите си на пълномощник на търговските дружества, за които е поискано ограничението на достъпа до информация, му се налага да пътува редовно до страни с нестабилен политически режим, със значителна обща престъпност. Това пораждало за него значителен риск от отвличане, от противозаконно лишаване от свобода, от насилие, и дори от смърт. Рискът щял да бъде още по-голям, ако злонамерени лица можели да узнаят, че той е действителен собственик на едно или друго от разглежданите юридически лица, тъй като това качество би създало по отношение на него презумпция за собствеността върху тези юридически лица.

21. LBR счита, че положението на WM не отговаря на изискванията на Закона от 13 януари 2019 г., за да се обоснове ограничение на достъпа до информация относно качеството му на действителен собственик на въпросните дружества. LBR изтъква по-специално, че участието на WM в дейностите на тези дружества било общоизвестно, тъй като било обект на многобройни позовавания в пресата и можело лесно да бъде разкрито чрез обикновено търсене в интернет.

22. Запитващата юрисдикция трябва да прецени дали WM отговаря на предвидените в член 15, параграф 1 от Закона от 13 януари 2019 г. условия за ограничаване на достъпа до информация относно качеството му на действителен собственик на гражданското дружество за управление и придобиване на недвижими имоти YO. Тя отбелязва, че тази разпоредба транспонира член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 в люксембургското право и изпитва съмнения относно тълкуването на разпоредбата от посочената директива.

[8] От акта за преюдициално запитване е видно, че пред съдията, председател на търговското отделение, има висящо производство по отношение на решенията за отказ за останалите търговски дружества.

23. Тези съмнения се отнасят до понятието „изключителни обстоятелства“, предвидено в Директива 2015/849. Запитващата юрисдикция поставя въпрос относно критерия „непропорционалност“ на риска, която обосновава ограничаването на достъпа до информацията.

24. В този контекст Tribunal d’arrondissement de Luxembourg (Районен съд Люксембург) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Относно понятието „изключителни обстоятелства“

а) Може ли член 30, параграф 9 от [Директива 2015/849], доколкото обуславя ограничаването на достъпа до информация относно [действителните] собственици от „изключителни, определени в националното право обстоятелства“, да се тълкува в смисъл, че допуска национално право да определи понятието „изключителни обстоятелства“ само като равнозначно на „непропорционален риск, риск от измама, отвличане, шантаж, изнудване, тормоз, насилие или сплашване“, понятия, които вече са условие за прилагане на ограничаването на достъп чрез текста на [тази разпоредба]?

б) При отрицателен отговор на [първи въпрос] [буква] а) и ако в националното право за транспониране понятието „изключителни обстоятелства“ е определено само чрез препращане към неотносимите понятия „[на] непропорционален риск, [на] риск от измама, отвличане, шантаж, изнудване, тормоз, насилие или сплашване“, трябва ли текстът на член 30, параграф 9 [от Директива 2015/849] да се тълкува в смисъл, че позволява националният съд да не вземе под внимание условието за „изключителни обстоятелства“, или той трябва да замести бездействието на националния законодател, като по пътя на съдебното тълкуване определи обхвата на понятието „изключителни обстоятелства“? В последната хипотеза, като се има предвид, че съгласно текста на член 30, параграф 9 [от тази директива] става въпрос за условие, чието съдържание е определено от националното право, възможно ли е Съдът […] да даде насоки на националния съд при изпълнението на неговата задача? При утвърдителен отговор на този последен въпрос, какви са насоките, от които трябва да се ръководи националният съд при определянето на съдържанието на понятието „изключителни обстоятелства“?

2) Относно понятието „риск“

а) Трябва ли член 30, параграф 9 от [Директива 2015/849], доколкото обуславя ограничаването на достъпа до информация относно [действителните] собственици от „непропорционален риск, риск от измама, отвличане, шантаж, изнудване, тормоз, насилие или сплашване“, да се тълкува в смисъл, че препраща към съвкупност от осем хипотези, първата от които съответства на общ риск, който е поставен в зависимост от условието да е непропорционален, а останалите седем съответстват на специфични рискове, които не зависят от условието за непропорционалност, или в смисъл, че препраща към съвкупност от седем хипотези, всяка от които съответства на специфичен риск, който е поставен в зависимост от условието да е непропорционален?

б) Трябва ли член 30, параграф 9 от [Директива 2015/849], доколкото обуславя ограничаването на достъпа до информация за [действителните] собственици от „риск“, да се тълкува в смисъл, че ограничава преценката за съществуването и обхвата на този риск само до връзките, които [действителният] собственик поддържа с правното образувание, по отношение на което той конкретно иска да се ограничи достъпът до информация за качеството му на [действителен] собственик, или в смисъл, че предполага да се вземат предвид връзките, които съответният [действителен] собственик поддържа с други правни образувания? Ако трябва да се вземат предвид връзките, поддържани с други правни образувания, трябва ли да се вземе предвид само качеството на [действителен] икономически собственик по отношение на други правни образувания, или трябва да се отчита всяка връзка, поддържана с други правни образувания? Ако трябва да се взема предвид всяка връзка, поддържана с други правни образувания, отразява ли се естеството на тази връзка на преценката за съществуването и за обхвата на риска?

в) Трябва ли член 30, параграф 9 от [Директива 2015/849], доколкото обуславя ограничаването на достъпа до информация за [действителните] собственици от „риск“, да се тълкува в смисъл, че изключва възможността да се ползва защитата, произтичаща от ограничаване на достъпа, когато тази информация, съответно други данни, представени от [действителния] собственик, за да докаже съществуването и обхвата на риска, на който е изложен, са лесно достъпни за трети лица чрез други информационни средства?

3) Относно понятието „непропорционален“ риск

Какви разнопосочни интереси следва да се вземат предвид при прилагането на член 30, параграф 9 от [Директива 2015/849], доколкото той обуславя ограничаването на достъпа до информация относно [действителния] собственик от „непропорционален“ риск?“.

Б. Дело C-601/20

25. Sovim SA е акционерно дружество със седалище в Люксембург.

26. На 12 август 2019 г. Sovim подава искане до LBR на основание член 15 от Закона от 13 януари 2019 г. за ограничаване на достъпа до вписаната в регистъра информация за неговия действителен собственик.

27. На 6 февруари 2020 г. LBR отказва да уважи това искане.

28. На 24 февруари 2020 г. Sovim подава жалба до Tribunal d’arrondissement de Luxembourg (Районен съд Люксембург), с която прави главно искане да бъдат оставени без приложение член 12 от Закона от 13 януари 2019 г., предоставящ на всяко лице право на достъп до определена информация, вписана в регистъра на действителните собственици, и/или член 15 от този закон, и предоставената от него в изпълнение на член 3 от посочения закон информация да не бъде публично достъпна.

29. Sovim поддържа, на първо място, че предоставянето на публичен достъп до самоличността и личните данни на действителния собственик би нарушило правото на защита на личния и семейния живот, както и на правото на защита на личните данни, закрепени съответно в членове 7 и 8 от Хартата. Всъщност според това дружество целта на

Директива 2015/849, въз основа на която Законът от 13 януари 2019 г. е въведен в люксембургското законодателство, е идентифицирането на действителните собственици на дружества, които се използват за изпиране на пари или финансиране на тероризма, а също и да се гарантира сигурността на търговските отношения и доверието в пазарите. Не можело да се установи обаче по какъв начин напълно безконтролният достъп на обществеността до данните в регистъра на действителните собственици помагал за постигането на тези цели. На второ място, Sovim твърди, че публичният достъп до личните данни, съдържащи се в регистъра на действителните собственици, представлява нарушение на няколко разпоредби на ОРЗД.

30. При условията на евентуалност Sovim иска от запитващата юрисдикция да установи, че в случая е налице непропорционален риск по смисъла на член 15, първа алинея от Закона от 13 януари 2019 г., и съответно да разпореди на LBR да ограничи достъпа до информацията, посочена в член 3 от този закон. В това отношение дружеството поддържа, че неговият действителен собственик би бил изложен на съществен, реален, непосредствен и непропорционален риск, тъй като съществувала опасност от отвличане на действителния собственик и неговото семейство, които пътуват или пребивават в Африка.

31. В този контекст според запитващата юрисдикция се поставя въпросът дали достъпът на широката общественост до някои данни от регистъра на действителните собственици е съвместим с Хартата и с ОРЗД.

32. При тези обстоятелства Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Районен съд Люксембург) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Валиден ли е член 1, параграф 15, буква в) от [Директива 2018/843] в смисъл, че задължава държавите членки да направят достъпна във всички случаи за всеки член на широката общественост информацията за действителните собственици, без това да е оправдано със законен интерес

а) от гледна точка на правото на зачитане на личния и семейния живот, гарантирано от член 7 от Хартата, тълкуван в съответствие с член 8 от [Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“)], като се имат предвид целите, прогласени по-конкретно в съображения 30 и 31 от Директива 2018/843, отнасящи се в частност до борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, и

б) от гледна точка на правото на защита на личните данни, гарантирано в член 8 от Хартата, доколкото то има за цел по-конкретно да гарантира законосъобразното, добросъвестното и по прозрачен начин обработване на лични данни по отношение на субекта на данните, ограничението на целите на събиране и обработване и свеждането на данните до минимум?

2. а) Следва ли член 1, параграф 15, буква ж) от Директива 2018/843 да се тълкува в смисъл, че посочените в него изключителни обстоятелства — при които държавите членки могат да предвидят изключение от достъпа до цялата или част от информацията за действителните собственици, когато достъпът на широката общественост би изложил действителния собственик на непропорционален риск, риск от измама, отвличане, шантаж, изнудване, тормоз, насилие или сплашване — са

налице единствено ако са представени доказателства за непропорционален риск от измама, отвличане, шантаж, изнудване за пари, тормоз, насилие или сплашване, който е изключителен, насочен срещу личността на действителния собственик, съществен, реален и непосредствен?

б) При утвърдителен отговор, валиден ли е така тълкуваният член 1, параграф 15, буква ж) от Директива 2018/843 от гледна точка на правото на зачитане на личния и семейния живот, гарантирано в член 7 от Хартата, и на правото на защита на личните данни, гарантирано от член 8 от Хартата?

3 а) Трябва ли член 5, параграф 1, буква а) от [ОРЗД], който изисква законосъобразното, добросъвестното и по прозрачен начин обработване на лични данни по отношение на субекта на данните, да се тълкува в смисъл, че допуска

– личните данни на действителен собственик, вписани в регистър на действителните собственици, създаден в съответствие с член 30 от Директива 2015/849, да бъдат достъпни за широката общественост без контрол или посочване на основателна причина от всяко лице от обществеността и без субектът на данните (действителен собственик) да може да разбере кой е имал достъп до неговите лични данни, и

– администраторът на такъв регистър на действителните собственици да предоставя достъп до лични данни на действителните собственици на неограничен и неопределяем брой лица?

б) Трябва ли член 5, параграф 1, буква б) от ОРЗД, който налага ограничение на целите, да се тълкува в смисъл, че допуска лични данни на действителен собственик, които са вписани в регистър на действителните собственици, създаден в съответствие с член 30 от Директива 2015/849 да бъдат достъпни за широката общественост, без администраторът на тези данни да може да гарантира, че посочените данни се използват само за целта, за която са били събрани, а именно по същество за борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма — цел, за чието постигане широката общественост не носи отговорност?

в) Трябва ли член 5, параграф 1, буква в) от ОРЗД, който изисква свеждането на данните до минимум, да се тълкува в смисъл, че допуска чрез регистър на действителните собственици, създаден в съответствие с член 30 от Директива 2015/849 широката общественост да има достъп не само до името, месеца и годината на раждане, гражданството и държавата на пребиваване на действителен собственик, както и до характера и обема на притежаваните от него права, но и до деня на раждане и място на раждане?

г) Допуска ли член 5, параграф 1, буква е) от ОРЗД — който изисква данните да се обработват по начин, който гарантира подходящо ниво на сигурност на личните данни, включително защита срещу неразрешено или незаконосъобразно обработване, и по този начин гарантира целостта и поверителността на тези данни — неограничен и безусловен достъп, без задължение за поверителност, до личните данни на действителните собственици в регистъра на действителните собственици, създаден в съответствие с член 30 от Директива 2015/849?

д) Следва ли член 25, параграф 2 от ОРЗД, който гарантира защитата на данните по подразбиране, по силата на който по-специално по подразбиране без намеса от страна на физическото лице личните данни не трябва да бъдат достъпни за неограничен брой физически лица, да се тълкува в смисъл, че допуска:

– регистър на действителните собственици, създаден в съответствие с член 30 от Директива 2015/849, […] да не изисква членовете на широката общественост, които правят справки в личните данни на действителен собственик, да се регистрират в сайта на посочения регистър, и

– на посочения действителен собственик да не се предоставя никаква информация относно извършена справка в личните данни на действителен собственик, вписани в такъв регистър, и

– да не се прилага никакво ограничение относно обхвата и достъпността на разглежданите лични данни от гледна точка на целта на тяхното обработване?

е) Трябва ли членове 44—50 от ОРЗД, които поставят строги условия относно предаването на лични данни на трета държава, да се тълкуват в смисъл, че допускат такива данни на действителен собственик, вписани в регистър на действителните собственици, създаден в съответствие с член 30 от Директива 2015/849, да бъдат достъпни във всички случаи за всички членове на широката общественост, без това да е оправдано със законен интерес и без ограничение относно местонахождението на тази общественост?“.

III. Анализ

33. Шестте въпроса, поставени от запитващата юрисдикция в рамките на двете ѝ преюдициални запитвания, по същество могат да бъдат обособени в три групи.

34. Първата група въпроси (а именно първият въпрос и вторият въпрос, точка б), представени по дело C-601/20) има за цел да установи валидността — от гледна точка на правото на зачитане на личния живот и правото на защита на личните данни, залегнали в членове 7 и 8 от Хартата — на режима на публичен достъп до информация за действителните собственици и на системата на изключения, въведена с член 30, параграф 5, буква в) и параграф 9 от Директива 2015/849.

35. Втората група въпроси (а именно третият въпрос, представен по дело C-601/20), има за цел да се провери съвместимостта на посочения режим на публичен достъп до информация за действителните собственици с няколко разпоредби на ОРЗД.

36. Трета група въпроси (а именно всички въпроси по дело C-37/20, както и вторият въпрос, буква а) по дело C-601/20) се отнасят до тълкуването на член 30, параграф 9 от Директива 2015/849, във връзка със системата на изключения от посочения режим на публичен достъп до информация за действителните собственици.

37. Преди да отговоря на тези въпроси, считам, че е уместно да бъдат изложени някои предварителни съображения. Първо, ще направя някои общи бележки относно принципа на прозрачност в правото на Съюза — принцип, който играе ключова роля по настоящите

дела. Второ, ще представя основните характеристики на режима на публичен достъп до информация за действителните собственици на дружествата и другите правни образувания, въведен с Директива 2015/849. Трето, ще изложа някои съображения относно връзката между Директива 2015/849 и ОРЗД.

А. Предварителни бележки

1. По принципа на прозрачност

38. Демокрацията е „упражняването на публичната власт пред очите на публиката“. Това определение на демокрацията, дадено от авторитетния политически философ Норберто Бобио[9], подчертава взаимовръзката между демокрацията и прозрачността. В конституционните традиции на държавите членки постепенно се е наложила идеята, че дейността на публичните власти трябва да се ръководи от прозрачността и ограниченията на прозрачността са допустими само при изключителни обстоятелства (правителството като „стъклена къща“).

39. В противовес на прозрачността на публичната власт е тайната на личната сфера, закриляна с признаването на основното право на неприкосновеност на личния живот, понастоящем закрепено в член 7 от Хартата. Това право, особено след утвърждаването на цифровите технологии, се разширява посредством правото на защита на личните данни, също залегнало в Хартата — в член 8 от нея. Концептуалното разграничение между публичното и частното съответства на разграничението между прозрачността и поверителността на личния живот.

40. В съвременните сложни общества обаче разделителната линия между публичната и частната сфера невинаги е ясна. Всъщност все по-често се наблюдава преплитане и припокриване между тях. По-специално, поради естество си някои частни прояви могат да имат значително въздействие върху общественото измерение или поради изпълняваната от лицето обществена роля, неговото поведение може да е от значение за обществеността на едно демократично общество и неговите структури (медии, политически партии, организации на гражданското общество), които упражняват широк контрол върху действията на публичните органи.

41. Така по причини от обективно или субективно естество може да е налице общ интерес да се знаят някои аспекти, които попадат в личната сфера на дадено лице. Следователно случаите на противоречие между поверителността на личния живот и защитата на личните данни, от една страна, и необходимостта от прозрачност, от друга, се увеличават и изискват деликатни действия на претегляне на интересите.

42. В този контекст следва да се припомни, че принципът на откритост играе все по-важна роля в правото на Съюза и вече е закрепен на равнището на първично право чрез включването му в членове 1 и 10 ДЕС и член 15 ДФЕС[10]. В правото на Съюза този принцип е въплътен най-напред в изискванията за институционална и процедурна прозрачност на публични дейности като законодателната или административната. От тази гледна точка откритостта допринася за укрепването на принципите на демокрацията и спазването на

[9] Bobbio, N. Il futuro della democrazia. Einaudi, Torino, p. 76.

[10] Вж. също член 298, параграф 1 ДФЕС и член 42 от Хартата.

основните права, както са определени в член 6 от ДЕС и в Хартата [11]. Самият Съд е признал връзката между прозрачността и демокрацията, като в своята съдебна практика заявява, че целта на принципа на прозрачност е да се даде възможно най-широк достъп на гражданите до информация, за да се засили демократичният характер на институциите и администрацията [12].

43. При все това разширяването на приложното поле на принципа на прозрачност, по-специално след влизането в сила на Договора от Лисабон [13], разпростира неговото значение в области като регулирането на финансовите пазари, в които този принцип допринася за борбата срещу явления като корупцията или тероризма, които поради способността си да подкопаят демокрацията, могат да застрашат тази основополагаща ценност на Съюза, закрепена в член 2 от ДЕС.

44. Освен това практиката на Съда съдържа примери за хипотези на взаимно проникване между посочените по-горе две групи дихотомни понятия — обществена сфера/частна сфера и изискванията за прозрачност/поверителност на личния живот.

45. В този смисъл в решение от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert (C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662) Съдът е приел, че публикуването посредством интернет на поименни данни относно бенефициерите на селскостопански помощи, както и на точните суми, получени от тях, е в състояние да увеличи прозрачността, що се отнася до използването на съответните селскостопански помощи. Той е посочил, че подобна информация, предоставена на разположение на гражданите, засилва обществения контрол върху използването на съответните суми и допринася за оптимално използване на публичните средства [14].

46. Друго неотдавна постановено решение на Съда в голям състав [15] е относно унгарски закон, който наред с другото налага на някои категории организации на гражданското общество, получаващи чуждестранна подкрепа, задължението за публично оповестяване на информация, свързана с предоставящите чуждестранна подкрепа лица, и също и със самата финансова подкрепа. В това решение Съдът е приел, че разглежданият закон въвежда дискриминационни и необосновани ограничения и е в нарушение на член 63 ДФЕС и на членове 7, 8 и 12 от Хартата.

47. В този контекст Съдът изрично е приел, че след като с оглед на целите, които преследват, и средствата, с които разполагат, някои организации на гражданското общество могат да влияят значително върху обществения живот и обществения дебат, то целта за увеличаване на прозрачността на предоставянето на финансова подкрепа на такива организации може да представлява императивно съображение от общ интерес [16].

[11] В това отношение вж. съображение от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) и решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия (C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 75 и цитираната съдебна практика).

[12] Решение от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert (C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 68). В това отношение вж. също заключението на генерален адвокат Sharpston по тези дела (EU:C:2010:353, т. 66 и цитираната съдебна практика).

[13] Вж. решение от 18 юли 2017 г., Комисия/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, т. 50 и цитираната съдебна практика).

[14] Вж. по-специално точка 75 от решение от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert (C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662).

[15] Решение от 18 юни 2020 г., Комисия/Унгария (Прозрачност при сдружаването) (C-78/18, EU:C:2020:476).

[16] Вж. решение от 18 юни 2020 г., Комисия/Унгария (Прозрачност при сдружаването) (C-78/18, EU:C:2020:476, т. 79).

48. Както е видно от дадените примери, прозрачността, типична за обществения сектор, при определени условия може да се отнесе към определени дейности и свързаните с тях данни на частни субекти, които по различни причини засягат основополагащи интереси на общността. Това развитие не е изненадващо, като се има предвид, че прозрачността е „средство“, което се използва извън сферата на дейност на публичните органи за постигане на цели от общ интерес. Въпросът от конституционно естество, който се поставя по настоящите дела, се отнася до начина, по който изискванията за прозрачност могат да бъдат съвместени със защитата на основните права, и по-специално с правото на защита на личния живот и на защита на личните данни.

2. По въведения с Директива 2015/849 режим на публичен достъп до информация за действителните собственици на дружествата и другите правни образувания

49. Необходимо е да се очертаят накратко основните елементи на режима на публичен достъп до информация за действителните собственици на дружествата и другите правни образувания, който е предмет на преюдициалните въпроси по настоящите дела.

50. Както следва от член 1 и от съображение 5 от Директива 2015/849, тя е насочена към предотвратяване на заплахите, които могат да засегнат целостта, правилното функциониране, репутацията и стабилността на финансовата система и които произтичат от използването на тази система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма[17]. За тази цел с нея се установява ефикасна и всеобхватна правна рамка за справяне с набирането на парични средства или имущество за терористични цели, като от държавите членки се изисква да установяват, разбират и ограничават рисковете, свързани с изпирането на пари и финансирането на тероризма[18].

51. В този контекст необходимостта от точна и актуална информация за действителния собственик на дружествата и другите правни образувания, учредени на територията на държавите членки, както е определена в член 3, точка 6 от Директива 2015/849, е ключов фактор при разкриването на престъпници, които в противен случай биха могли да скрият своята самоличност зад дружествена структура[19].

52. Съгласно член 3, точка 6 от Директива 2015/849, действителните собственици са физическото лице или лица, които в крайна сметка притежават или контролират клиента и/или физическо лице или лица, от чието име се осъществява дадена сделка или дейност.

53. Така член 30, параграфи 1 и 3 от Директива 2015/849 задължава държавите членки да гарантират съответно, от една страна, че учредените на тяхна територия корпоративни и други правни образувания[20] са задължени да получават и да разполагат с подходяща, точна и актуална информация относно своите действителни собственици и от друга страна, че тази информация се съхранява в централен регистър във всяка държава членка. Тези

[17] Вж. в това отношение заключението на генерален адвокат Richard de la Tour по дело Екотекс БЪЛГАРИЯ (C-544/19, EU:C:2020:931, т. 46).

[18] Вж. съображение 1 от Директива 2018/843.

[19] За тази цел държавите членки могат да използват централна база данни, която събира информация за действителните собственици или търговския регистър и регистър на сдруженията или друг централен регистър.

[20] Специални правила относно информацията за действителните собственици на „fiducie“/доверителна собственост и други правните форми със сходна структура или функции са предвидени в член 31 от Директива 2015/849, изменена с Директива 2018/843.

разпоредби не посочват точно каква информация относно действителния собственик трябва да бъде предоставена на централния регистър, като оставят на всяка държава членка възможността да я определи.

54. Що се отнася до достъпа до тази информация, член 30, параграф 5 от Директива 2015/849 в първоначалната си редакция гласи, че държавите членки гарантират, че информацията относно действителните собственици е достъпна във всички случаи за компетентните органи и звената за финансово разузнаване, без никакви ограничения (буква а), задължените субекти в рамките на комплексната проверка на клиента (буква б) и всички лица или организации, които могат да докажат законен интерес (буква в).

55. Съгласно съображение 2 от Директива 2018/843 във връзка с „появата на нови тенденции, по-специално във връзка с начина, по който терористичните групи финансират и провеждат своите операции“, е преценено за необходимо да се предприемат „допълнителни мерки за гарантиране на повишена прозрачност на финансовите сделки, на корпоративните и други правни образувания“. Както следва от съображение 5 от Директива 2018/843 тези допълнителни мерки, изменящи Директива 2015/842, следва обаче да бъдат „направени, като се отчита надлежно основното право на защита на личните данни, както и при спазване и прилагане на принципа на пропорционалност“.

56. В този смисъл, с оглед насърчаването на по-висока степен на прозрачност по отношение на действителните собственици, първоначалната редакция на член 30, параграф 5, буква в) от Директива 2015/849 е изменена с Директива 2018/843 в смисъл, че възможността за достъп до информацията за действителните собственици вече се предоставя на „всеки член на широката общественост“, без да е необходимо да се доказва интерес.

57. По-конкретно, съгласно член 30, параграф 5, втора алинея от Директива 2015/849 всеки член на широката общественост получава „достъп най-малко до името, месеца и годината на раждане, държавата на пребиваване и гражданството на действителния собственик, както и характера и обема на притежаваните права“. Освен това съгласно същия член 30, параграф 5, трета алинея държавите членки могат да предвидят достъп „до допълнителна информация, позволяваща идентифицирането на действителния собственик“, като тази допълнителна информация включва „най-малко датата на раждане или данни за връзка, в съответствие с правилата за защита на данните“.

58. Що се отнася до правилата за достъп до тези данни, Директива 2018/843 допълва член 30 от Директива 2015/849 с параграф 5а, който дава възможност на държавите членки да решат да обвържат предоставянето на информацията, съхранявана в техните национални регистри, с изискването за онлайн регистрация и заплащането на такса, която не надхвърля административните разходи по предоставянето на информацията.

59. Достъпът на широката общественост до информацията за действителните собственици обаче не е неограничен. Всъщност в член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 на държавите членки се предоставя възможност да предвидят изключение от този достъп до цялата или до част от информацията за действителните собственици. В редакцията след изменението с Директива 2018/843 параграф 9 от тази разпоредба гласи, че държавите членки могат да предвидят изключение от достъпа до посочената информация при изключителни, определени в националното право обстоятелства, когато достъпът на задължените субекти или на широката общественост би изложил действителния

собственик на непропорционален риск, риск от измама, отвличане, шантаж, изнудване, тормоз, насилие или сплашване или когато действителният собственик е непълнолетен или неправоспособен по други причини.

60. Както е видно от съображения 30[21], 31[22], 32[23] и 33[24] от Директива 2018/843, въведените с тази директива изменения в член 30 от Директива 2015/849, и по-специално предвидената възможност за достъп до информация за действителните собственици на „всеки член на широката общественост“, без да е необходимо да се доказва интерес, е насочена към насърчаването на по-висока степен на прозрачност по отношение на действителните собственици и контролните структури на дружествата с основната цел да се създаде среда, която е по-малко вероятно да бъде използвана за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма[25]. Въвеждането на по-голяма прозрачност се очаква да има като положителен страничен ефект повишаване на доверието във финансовите пазари[26].

61. Въпреки че измененията, въведени в Директива 2015/849 с Директива 2018/843, са насочени към посочената по-горе основна цел за насърчаването по-висока степен на прозрачност, в съображение 34[27] от последната директива изрично се признава

21 Съгласно съображение 30 от Директива 2018/843 „[п]убличният достъп до информация за действителните собственици позволява засилен контрол на информацията от страна на гражданското общество, включително от страна на печатните издания или на организациите на гражданското общество, и допринася за съхраняване на доверието в почтеността на търговските сделки и финансовата система. Той може да допринесе за борбата със злоупотребата с корпоративни и други правни образувания и правни форми за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, както чрез подпомагане на разследванията, така и чрез въздействие върху репутацията, тъй като на всяко лице, което би могло да извърши сделки с тях, ще е известна самоличността на действителните собственици. Освен това така се улеснява навременната и ефективна достъпност на информация за финансовите институции и органи, включително органите на трети държави, които участват в борбата с тези престъпления. Достъпът до тази информация би помогнал също така при разследванията във връзка с изпирането на пари, съответните предикатни престъпления и финансирането на тероризма“.

22 Съгласно съображение 31 от Директива 2018/843 „[д]оверието на инвеститорите и широката общественост във финансовите пазари зависи до голяма степен от наличието на точен режим за разкриване на информация, който осигурява прозрачност по отношение на действителния собственик и контролните структури на дружествата. Това е особено вярно за системите за корпоративно управление, които се характеризират с концентрирана собственост, както например е в Съюза. От една страна, големите инвеститори със значителни права на глас и значителни права във връзка с паричните потоци могат да насърчат растежа и резултатите на дружествата в дългосрочен план. От друга страна обаче, за контролиращите действителни собственици с големи пакети от гласове може да съществуват стимули да отклоняват корпоративни активи и възможности за лична изгода за сметка на миноритарните инвеститори. Възможното повишаване на доверието във финансовите пазари следва да бъде разглеждано като положителен страничен ефект, а не като цел на повишаването на прозрачността, като последното означава създаването на среда, която е по-малко вероятно да бъде използвана за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма“.

23 Съгласно съображение 32 от Директива 2018/843 „[д]оверието на инвеститорите и широката общественост във финансовите пазари зависи до голяма степен от наличието на точен режим за разкриване на информация, който осигурява прозрачност по отношение на действителния собственик и контролните структури на корпоративните и други правни образувания, както и определени видове доверителна собственост и сходни правни форми. Поради това държавите членки следва да разрешават достъп до информация за действителните собственици по достатъчно съгласуван и координиран начин, чрез въвеждането на ясни правила за публичен достъп, така че трети лица да имат възможност да проверяват в рамките на целия Съюз кои са действителните собственици на корпоративни и други правни образувания, както и някои видове доверителна собственост и сходни правни форми“.

24 Съгласно съображение 33 от Директива 2018/843 „[п]оради това държавите членки следва да разрешават достъп до информация за действителните собственици на корпоративни и други правни образувания по достатъчно съгласуван и координиран начин чрез централните регистри, които съдържат информация за действителните собственици, посредством въвеждането на ясни правила за публичния достъп, така че трети лица навсякъде в Съюза да бъдат в състояние да установят кои са действителните собственици на корпоративни и други правни образувания“.

25 Вж. съображение 31 от Директива 2018/843, цитирано в бележка под линия 23, и по-конкретно последното изречение.

26 Ibidem.

27 Съгласно първото изречение на съображение 34 на Директива 2018/843 „[в]ъв всички случаи, по отношение както на корпоративни и други правни образувания, така и на доверителна собственост и сходни правни форми, следва да се търси справедлив баланс, по-специално между интересите на широката общественост, свързани с предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, и основните права на субектите на данни“.

необходимостта от постигане на справедлив баланс между интересите на широката общественост, свързани с предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, от една страна, и основните права на субектите на данни, от друга.

62. Ето защо, както е видно от съображение 36 [28] от Директива 2018/843, с цел да се осигури пропорционален и балансиран подход и да се гарантират по-специално правата на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни, в Директива 2015/849 са предвидени изключения от изискванията за разкриване чрез регистрите на информация за действителните собственици и от достъпа на широката общественост до такава информация при посочените по-горе условия по член 30, параграф 9 от тази директива.

3. По връзката между Директиви 2015/849 и 2018/843 и ОРЗД

63. Втората група въпроси, посочени в точка 35 от настоящото заключение, а именно поставените с третия въпрос по дело C-601/20, са формулирани с цел да се поиска от Съда да прецени валидността на установения с Директива 2015/849 режим на публичен достъп до информация за действителните собственици с оглед на някои разпоредби на ОРЗД.

64. При тези условия в самото начало изглежда уместно да се изложат някои разсъждения относно връзката между тези правни актове на Съюза, а именно, от една страна, Директиви 2015/849 и 2018/843, и от друга страна, ОРЗД.

65. В това отношение следва най-напред да се отбележи, че става въпрос за актове на вторичното право, които в йерархията на източниците на правото на Съюза са от един и същи ранг.

66. От съдебната практика следва, че когато два акта на вторичното право от един и същи ранг не съдържат разпоредби, които да предвиждат изрично предимството на единия акт над другия, следва да се осигури прилагане на всеки от актовете, което да е съвместимо с прилагането на другия и да се позволи по този начин тяхното съгласувано прилагане [29].

67. В случая е налице ясна връзка между разглежданите актове. По-пряката връзка е установена в член 41, параграф 1 от Директива 2015/849, съгласно който в редакцията след изменението с Директива 2019/2177 „по отношение на обработването на лични данни за целите на настоящата директива се [прилага] [ОРЗД]“. Съображение 38 от Директива 2018/843 също посочва, че „по отношение на обработването на лични данни съгласно настоящата директива се прилага“ ОРЗД и че „бенефициерите следва да бъдат информирани относно своите права съгласно действащата правна уредба на Съюза за защита на данните, установена в [ОРЗД]“. Член 43 от Директива 2015/849 също препраща към ОРЗД.

[28] Съгласно съображение 36 от Директива 2018/843 „[о]свен това, с цел да се осигури пропорционален и балансиран подход и да се гарантират правата на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни, държавите членки следва да могат да предвидят изключения от изискванията за разкриване чрез регистрите на информация за действителните собственици и от достъпа до такава информация при изключителни обстоятелства, когато информацията би изложила действителния собственик на непропорционален риск от измама, отвличане, шантаж, изнудване, тормоз, насилие или сплашване. За държавите членки следва да е възможно също така да изискват регистрация онлайн с цел да се идентифицира всяко лице, което изисква информация от регистъра, както и заплащане на такса за достъп до информацията в регистъра“.

[29] Вж. в този смисъл решение от 28 юни 2012 г., Комисия/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393, т. 110). Вж. също решение от 29 юни 2010 г., Комисия/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, т. 56).

68. Въпреки използването на израза „[подчинено]“ в посочения член 41, параграф 1[30], според мен това препращане не предвижда предимство на ОРЗД пред Директиви 2015/849 и 2018/843[31], така че сам по себе си ОРЗД да представлява критерий за законосъобразност при преценката на валидността на разпоредбите на тези директиви.

69. За сметка на това препращането е израз на изискване за координация между, от една страна, обработването на лични данни в резултат от прилагането на посочените директиви, и от друга страна, общата правна уредба в правото на Съюза относно защитата на данните, въведена с ОРЗД.

70. Освен това така създадената с ОРЗД обща правна рамка прилага — по-специално (но не изключително и само) в членове 5 и 6 от Регламента — изискванията, произтичащи от основното право на защита на личните данни, закриляно от член 8 от Хартата, и по-конкретно изискванията, предвидени изрично в параграф 2 от същия член[32].

71. От това следва, че за да бъде в съответствие с изискванията, произтичащи от член 8 от Хартата, режимът на обработване на данни относно действителните собственици, въведен с Директива 2015/849, трябва да се тълкува съгласувано с разпоредбите на ОРЗД в съответствие с изрично предвиденото в член 41, параграф 2 от тази директива.

72. Изискванията, произтичащи от разпоредбите на ОРЗД, трябва впрочем да бъдат взети предвид и от органите на държавите членки, и по-специално от националния законодател, когато уреждат и прилагат режима за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или на финансирането на тероризма, въведен с посочените по-горе директиви, и по-специално режима на обработване на данните за действителните собственици, предвиден в тези две директиви.

73. Следователно поставените от запитващата юрисдикция преюдициални въпроси следва да се анализират именно с оглед на тези принципи.

Б. По валидността на член 30, параграф 5, буква в) и параграф 9 от Директива 2015/849 (първи въпрос и втори въпрос, буква б) по дело C-601/20)

74. С първия въпрос, поставен по дело C-601/20, запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 30, параграф 5, буква в) от Директива 2015/849 трябва да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да направят достъпна за всеки член на широката общественост информацията за действителните собственици, без това да е оправдано със законен интерес, е валиден с оглед на правото на зачитане на личния и семейния живот и на правото на защита на личните данни, гарантирани съответно в членове 7 и 8 от Хартата.

30 Всъщност именно обработването на личните данни трябва да бъде „подчинено“ на ОРЗД, а не на самата директива. Освен това отбелязвам, че изразът „[подчинено]“ е използван и в първоначалната редакция на член 41, що се отнася до Директива № 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 1995 г., стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10).

31 Не съществува и отношение от „lex generalis — lex specialis“ между ОРЗД и двете посочени по-горе директиви, различно от това, което може да бъде открито, между ОРЗД и други директиви (в това отношение вж. по-специално съображение 173 и член 95 от ОРЗД).

32 Вж. в този смисъл, по отношение, наред с останалото, на членове 6 и 7 от Директива 95/46, съответстващи на членове 5 и 6 от ОРЗД, решение от 9 март 2017 г., Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, т. 40). Като направен наскоро анализ на обхвата на ОРЗД, вж. заключение на генерален адвокат Richard de la Tour по дело Facebook Ireland (C-319/20, EU:C:2021:979, т. 50—52).

75. С втория въпрос, буква б), поставен по същото дело, запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 30, параграф 9 от Директива 2015/849, който дава възможност на държавите членки да предвидят изключения по-специално от достъпа на всеки член на широката общественост до информация относно действителните собственици, е валиден с оглед на посочените основни права, закрепени в Хартата.

76. Според мен тези два преюдициални въпроса, които се отнасят до валидността на два параграфа от един и същ член от Директива 2015/849, следва да се анализират заедно. Всъщност тези два въпроса се отнасят до два аспекта на един и същ режим на публичен достъп до информация за действителните собственици, въведен с тази директива, чиято валидност според мен трябва да се преценява в нейната цялост. Всъщност считам, че за да се отговори на първия въпрос по дело C-601/20 относно предоставянето на достъп на широката общественост до посочената информация, без това да е оправдано с какъвто и да било интерес, не може да не се вземе предвид системата на изключения, предвидена в член 30, параграф 9 от посочената директива. Следователно двата въпроса са свързани.

77. В самото начало следва да се отбележи също, че от акта за преюдициално запитване е видно, че първият въпрос по дело C-601/20 няма за цел да постави под въпрос предоставянето и запазването на информация за действителните собственици в централен регистър, нито режима на достъп като такъв до тази информация, предвиден в член 30, параграф 5 от Директива 2015/849. Посоченият въпрос се отнася единствено до произтичащото от Директива 2018/843 изменение на член 30, параграф 5, буква в) от Директива 2015/849. Следователно той се отнася само до отмяната на предвиденото в първоначалния текст на разпоредбата изискване, съгласно което всяко лице или организация трябва да докаже „законен интерес“, за да може да получи достъп до посочените данни за действителните собственици, и по този начин до въвеждането на възможността за достъп до такава информация за „всеки член на широката общественост“, без да е необходимо да се доказва интерес.

1. Правата, защитени с членове 7 и 8 от Хартата, и условията, на които трябва да отговаря намесата в тези права

78. Що се отнася до основните права, посочени в споменатите по-горе два въпроса за преценката на валидността, следва да се припомни, че член 7 от Хартата гарантира на всеки правото на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения. Що се отнася до член 8, параграф 1 от Хартата, той изрично признава на всеки правото на защита на неговите лични данни. Съгласно постоянната съдебна практика тези права, които се отнасят до всяка информация, свързана с идентифицирано физическо лице или физическо лице, което може да бъде идентифицирано, са тясно свързани, като достъпът до лични данни на физическо лице с оглед на тяхното съхранение или използване засяга основното право на това лице на зачитане на неговия личен живот [33].

79. При все това правата, признати в членове 7 и 8 от Хартата, не са абсолютни, а трябва да се разглеждат във връзка с тяхната социална функция [34]. Така член 8, параграф 2 от Хартата позволява обработването на лични данни при наличието на няколко условия. Тази

[33] Вж. в този смисъл решение от 16 юли 2020 г., Facebook Ireland и Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, т. 170 и цитираната съдебна практика).

[34] Вж. решение от 16 юли 2020 г., Facebook Ireland и Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, т. 172 и цитираната съдебна практика).

разпоредба предвижда, че личните данни трябва да бъдат обработвани „добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересованото лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание“.

80. Всяко ограничаване на правото на защита на личните данни, както и на правото на личен живот, трябва да е съобразено и с изискванията на член 52, параграф 1 от Хартата. В този смисъл подобно ограничаване трябва да бъде предвидено в закон, да зачита основното съдържание на тези права и свободи и действително да отговаря на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора и да е при спазване на принципа на пропорционалност.

81. Така при преценката на мярка, ограничаваща посочените права, трябва да се отчита и значението на правата, закрепени в членове 3, 4, 6 и 7 от Хартата, както и значението на целите за защита на националната сигурност и борбата с тежката престъпност и приноса им за защитата на правата и свободите на други хора [35].

82. Освен това член 52, параграф 3 от Хартата има за цел да гарантира необходимата последователност между правата по Хартата и съответстващите им права, гарантирани от ЕКПЧ, които трябва да се отчитат като минимален праг на защита [36]. Правото на зачитане на личния и семейния живот, закрепено в член 7 от Хартата, съответства на правото, гарантирано с член 8 от ЕКПЧ и следователно трябва да се приеме, че има същия като неговия смисъл и обхват [37].

83. Именно с оглед на тези принципи следва да се разгледат посочените два въпроса за преценка на валидността.

2. По наличието на намеса в правата, прогласени в членове 7 и 8 от Хартата, и по нейната тежест

84. За да се прецени валидността на представените за разглеждане от запитващата юрисдикция разпоредби на Директива 2015/849, е необходимо най-напред да се провери дали действия като предвидените в тези разпоредби могат да засегнат основните права, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата, и да представляват намеса в тези права. Ако случаят е такъв, следва също да се определи степента на сериозност на тази намеса [38].

85. Най-напред, що се отнася до *наличието на намеса*, е необходимо първо да се посочи, че зачитането на правото на личен живот по отношение на обработката на лични данни, признато с членове 7 и 8 от Хартата, се отнася до всяка информация, свързана с физическо

35 Вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2020 г., La Quadrature du Net и др. (C-511/18, C-512/18 и C-520/18, EU:C:2020:791, т. 122).

36 Вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2020 г., La Quadrature du Net и др. (C-511/18, C-512/18 и C-520/18, EU:C:2020:791, т. 124 и цитираната съдебна практика).

37 Вж. решение от 18 юни 2020 г., Комисия/Унгария (Прозрачност при сдружаването) (C-78/18, EU:C:2020:476, т. 122 и цитираната съдебна практика).

38 Определянето на степента на сериозност на намесата е необходимо с оглед да се установи признатата от съдебната практика в контекста на преценката за спазване на принципа на пропорционалност връзка между сериозността на намесата, до която води ограничаването на посочените права, и значението на преследваната с това ограничение цел от общ интерес, за да може то да бъде обосновано. В това отношение вж. по-специално решения от 2 октомври 2018 г., Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, т. 55), и от 2 март 2021 г., Prokuratuur (Условия за достъп до данните за електронните съобщения) (C-746/18, EU:C:2021:152, т. 32 и цитираната съдебна практика). Вж. по-подробно съдебната практика, посочена в точки 152 и 153 от настоящото заключение.

лице, което е или може да бъде идентифицирано [39], какъвто е настоящият случай, при който действителните собственици на дружества и други правни образувания, както са определени в член 3, параграф 6 от Директива 2015/849, са физически лица, които могат да бъдат идентифицирани.

86. Второ, трябва да се посочи също, че данните за действителните собственици, до които има достъп широката общественост, изброени в член 30, параграф 5, втора алинея от Директива 2015/849 и посочени в точка 57 от настоящото становище, са лични данни [40]. В това отношение, видно от практиката на Съда, обстоятелството, че тази информация се вписва в контекста на професионална дейност, не е от естество да ѝ отнеме квалификацията лични данни [41].

87. Освен това от съдебната практика следва, че за да се определи дали личните данни трябва да се ползват от предвидената в правото на Съюза защита, е без значение дали съответната информация е особено чувствителна, или не. Освен това Съдът вече е постановил, че за да е налице намеса в основното право, закрепено в членове 7 и 8 от Хартата, е без значение дали съответните данни за личния живот имат чувствителен характер и дали заинтересованите лица са претърпели евентуални неудобства поради тази намеса [42].

88. Трето, както отбелязват всички страни, представили становища пред Съда, действия като предвидените в член 30, параграф 5, буква в) от Директива 2015/849 — а именно предоставянето и публичното разгласяване от организацията, на която е възложено воденето на регистър, на лични данни на действителните собственици като посочените в точка 57 от настоящото заключение — са действия, които могат да засегнат основните права, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата. Тези действия представляват намеса в правата, гарантирани от член 7 от Хартата [43]. Те представляват и намеса в основното право на защита на личните данни, гарантирано от член 8 от Хартата, тъй като са видове обработка на лични данни [44], в обхвата на член 8, параграф 2 [45], на които администратор е посоченият орган [46].

89. Освен това в случая, след като бъдат предоставени на разположение, в тези данни могат да се правят справки от членовете на широката общественост, осъществяващи достъп до информацията, достъпни са в регистъра и евентуално могат да се съхраняват или разпространяват от тези лица [47]. Този достъп представлява допълнителна намеса в

[39] Вж. по-специално становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 122 и цитираната съдебна практика).

[40] Вж. по аналогия решение от 9 март 2017 г., Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, т. 34). В това отношение вж. също определението на понятието „лични данни“, предвидено в член 4, точка 1 от ОРЗД.

[41] Решение от 9 март 2017 г., Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, т. 34 и цитираната съдебна практика).

[42] Решение от 6 октомври 2020 г., La Quadrature du Net и др. (C-511/18, C-512/18 и C-520/18, EU:C:2020:791, т. 115 и цитираната съдебна практика).

[43] Вж. по аналогия решение от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert (C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 58).

[44] Вж. в този смисъл становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 126 и цитираната съдебна практика).

[45] Освен това член 4, точка 2 от ОРЗД наред с останалото определя като обработване и „разпространяване или друг начин, по който данните стават достъпни“.

[46] Вж. в този смисъл решения от 9 март 2017 г., Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, т. 35), и от 22 юни 2021 г., Latvijas Republikas Saeima (Наказателни точки) (C-439/19, EU:C:2021:504, т. 101).

[47] Вж. в този смисъл решение от 22 юни 2021 г., Latvijas Republikas Saeima (Наказателни точки) (C-439/19, EU:C:2021:504, т. 101), което обаче се отнася до данни, попадащи в категорията „свързани с присъди и нарушения данни“ и поради това се ползват със специалните гаранции по член 10 от ОРЗД.

основните права, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата [48]. От момента, в който има достъп до съдържащите се в регистъра данни, съответният представител на широката общественост също може да се счита за администратор на това обработване, както и на евентуално последващо обработване [49].

90. Ето защо следва да се направи извод, че действия като произтичащите от прилагането на член 30, параграф 5, буква в) от Директива 2015/849 представляват намеса в основните права, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата.

91. По-нататък, що се отнася до преценката на *тежестта на тази намеса*, следва, на първо място, да се отбележи, че в случая броят на лицата, които могат да бъдат засегнати от намесата, не е неограничен, неопределен и недиференциран, а напротив, е ограничен [50]. Всъщност физическите лица, които могат да бъдат идентифицирани като действителни собственици на дружествата или на други правни образувания по смисъла на определението, посочено в точка 85 от настоящото заключение, представляват специфична група лица. Тези физически лица са определени поради ролята им в дружествата и другите правни образувания, а именно тяхното положение на действителни собственици на тези образувания. Освен това определянето се извършва оглед на целите [51], преследвани със задължението за изпращане на въпросната информация до разглеждания регистър на действителните собственици. Следователно съществува връзка между засегнатите лица (а именно действителните собственици) и целта на обработването.

92. Въпреки това, на второ място, следва също да се отбележи, че редът и условията за обработване на разглежданите данни, водещо до намеса, а именно предоставянето на тези данни на разположение на обществеността, без по принцип да се постави каквато и да било бариера за достъпа, потенциално могат да позволят широкомащабно разпространяване на тези данни.

93. Разпоредбите на член 30 от Директива 2015/849 обаче оставят на националния законодател известна свобода на действие, що се отнася до определянето на реда и условията за публичен достъп до информацията за действителните собственици, както и процедурите, които трябва да се следват за тази цел. В такъв контекст обхватът на въздействието върху разглежданите основни права може да варира в зависимост от начина, по който се осигурява публичният достъп.

94. Така в някои държави членки като Люксембург — разглежданата по настоящите дела страна, този достъп може да се осъществи чрез автоматизирани процедури, тъй като информацията за действителните собственици на дружествата и другите правни субекти е достъпна в интернет. Ясно е обаче, че подобен начин на достъп, а именно възможността за

48 Вж. по аналогия решение от 2 октомври 2018 г., Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, т. 51). Вж. също решение от 16 юли 2020 г., Facebook Ireland и Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, т. 171 и цитираната съдебна практика).

49 По смисъла на член 4, точка 7 от ОРЗД. В това отношение, вж. по аналогия заключението на генералния адвокат Bobek по дело SS (Обработка на лични данни за данъчни цели) (C-175/20, EU:C:2021:690, т. 45).

50 Като анализ на случай, при който броят на лицата, които биха могли да са засегнати от намесата, е ограничен, вж. заключението на генерален адвокат Saugmandsgaard Øe по дело Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:300, т. 34).

51 Относно преследваната цел от обществен интерес от режима на публичен достъп до информацията за действителните собственици, вж. по-подробно точка 137 и сл.

свободен достъп до тези данни в интернет, може да доведе до възможно най-широкото им разпространение. Следователно подобен начин на обработване на данните може да направи възможно широкото им разпространяване [52].

95. На трето място, по отношение на данните, които водят до намеса, от практиката на Съда следва, че колкото повече са категориите данни, до които е поискан достъп, в толкова по-голяма степен намесата може да се квалифицира като „тежка“ [53].

96. От член 30, параграф 5, втора алинея от Директива 2015/849 обаче следва, че в случая — без да се засяга въпросът за свободата на действие, оставена на държавите членки, въпрос, обсъден в точки 105—107 по-долу — тези данни съставляват две категории: от една страна, редица данни за самоличността на действителните собственици (името, месеца и годината на раждане, както и гражданство) и за държавата им на пребиваване, без да се уточнява друго; от друга страна, данни относно характера и обема на притежаваните права. Другите данни, които се съдържат в регистъра на действителните собственици, не са засегнати от дейностите, представляващи намеса, посочени в точки 88 и 89 от настоящото заключение, които са предмет на преюдициалните въпроси по настоящото дело.

97. Що се отнася до първата категория данни, става въпрос за ограничена поредица от данни, които несъмнено позволяват установяването на самоличността на дадено лице, но за които може да се приеме, че съставляват данни „за контакт“ [54] и идентифициране, но не са, така да се каже, квалифицирани данни, които се отнасят основно до личния и интимния живот или да дават възможност за изготвяне на пълен и точен портрет на самоличността на засегнатото лице [55]. Макар тези данни да позволяват да се установи с голяма степен на точност самоличността на въпросното лице, а именно действителният собственик, според мен обаче те не дават възможност да се направят особено точни изводи относно личния живот на лицата, чиито данни са засегнати [56].

98. Що се отнася до втората категория данни, става въпрос за данни от икономическо естество, разкриващи характера на притежаваните права в дружеството или образуването — като например притежаването на дружествени дялове или акции — и какъв е обемът на тези права, който може да бъде изразен например като процент на участие в образуването. Макар обаче тези данни със сигурност да позволяват да се определи обхватът на правата на действителния собственик в съответното дружество или правно образуване и следователно имат определено икономическо значение, те според мен не позволяват, както и първата категория данни, да се направят точни изводи относно личния живот на съответните лица [57].

52 Съдът вече многократно е разглеждал случаи на публично разгласяване на лични данни. Освен вече посочените решения от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert (C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662), от 9 март 2017 г., Manni (C-398/15, EU:C:2017:197), и от 22 юни 2021 г., Latvijas Republikas Saeima (Наказателни точки) (C-439/19, EU:C:2021:504), едно такова дело, което все още е висящо, е дело C-184/20, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija и се отнася за национално законодателство, предвиждащо публикуването в интернет на лични данни, които се съдържат в декларациите за интереси, с цел предотвратяване на конфликтите на интереси и корупцията в обществения сектор (вж. в това отношение заключение на генерален адвокат Pikamäe от 9 декември 2021 г. (EU:C:2021:991).

53 Вж. в това отношение заключението ми по дело Prokuratuur (Условия за достъп до данните за електронните съобщения) (C-746/18, EU:C:2020:18, т. 79).

54 Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Saugmandsgaard Øe по дело Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:300, т. 35).

55 Вж. в това отношение и в този смисъл съображенията, съдържащи се в заключението на генерален адвокат Cruz Villalón по съединени дела Digital Rights Ireland и др. (C-293/12 и C-594/12, EU:C:2013:845, т. 64, 65 и 74).

56 Вж. в този смисъл решение от 2 октомври 2018 г., Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, т. 60, in fine).

57 Вж. в този смисъл решение от 2 октомври 2018 г., Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, т. 60, in fine).

99. Следователно данните за действителните собственици, които са достъпни за всеки член на широката общественост, изглежда имат по-малко чувствителен характер от някои други категории лични данни [58].

100. Sovim обаче изтъква в становището си, че свободният публичен достъп до данните, посочени в член 30, параграф 5, втора алинея от Директива 2015/849, би позволил да се направи оценка на имуществото на заинтересованото лице и да се установят предпочитанията му по отношение на естеството и обхвата на неговите инвестиции. В съдебното заседание Sovim твърди също, че достъпът до тези данни позволява извършването на действия на икономическо разузнаване с цел профилиране.

101. В това отношение следва да се отбележи, че макар несъмнено достъпът до данни относно характера и обема на притежаваните права в дадено дружество да позволява получаването на определена информация относно имуществото на дадено лице, от значение са две съображения. От една страна, инвестициите в дружества обикновено представляват само една част от активите на дадено лице, които обикновено се състоят от диверсифицирана поредица от инвестиции, включваща други видове инвестиции, като например вложения във финансови инструменти или недвижими имоти. Така достъпът само до данни за инвестициите в дружества обикновено позволява да се придобие ограничена представа за имуществото на дадено лице. От друга страна, освен ако правата, чийто характер и обем са оповестени, не се отнасят до дружества, чиято стойност е по някакъв начин публична, не е очевидно как без допълнителна информация ще се определи точната стойност на дадено дружество или на инвестиция, състояща се в притежанието на дялове в това дружество. От това следва, макар чрез достъп до посочените данни човек да може да придобие ограничена представа за имуществото на дадено лице, това обикновено не позволява да се направят точни заключения за определянето на размера на това имущество.

102. Подобни съображения, според мен, важат и за риска достъпът до тази информация да позволи да се извърши икономическо профилиране на дадено лице. Макар несъмнено достъпът до данните, посочени в точка 98 от настоящото заключение, да дава възможност да се определят областите (или поне някои от тях), в които дадено лице извършва инвестиции, този достъп все пак не позволява непременно да се направят точни изводи относно профила на инвестициите на това лице. По този въпрос следва да се отбележи и че конкретните условия, при които се осъществява публичен достъп до регистъра, оказват влияние в това отношение и могат допълнително да ограничат този риск. В този смисъл следва да се отбележи, че в Люксембург търсенето в интернет на въпросните данни може да се извърши единствено чрез посочване на правното образувание, а не на лицето, което е действителен собственик. Липсата на възможност за търсене в регистъра по името на лицето допълнително ограничава евентуалния риск от икономическо профилиране на съответното лице.

[58] В това отношение следва да се припомни, че в член 9 от ОРЗД се съдържат специални правила за обработването на лични данни, разкриващи расов или етнически произход, политически възгледи, религиозни или философски убеждения или членство в синдикални организации, както и обработването на генетични данни, биометрични данни за целите единствено на идентифицирането на физическо лице, данни за здравословното състояние или данни за сексуалния живот или сексуалната ориентация на физическото лице.

103. При все това следва също да се отбележи, че точните данни за характера и обема на притежаваните права в дадено дружество или друго правно образувание могат да имат самостоятелно икономическо и търговско значение, тъй като в някои случаи те могат да позволят да се добие представа за действителната структура на контрола на някои дружества, която би могла да не е ясна от други източници на информация.

104. В заключение, от всичко изложено по-горе следва, че предоставянето и публичното оповестяване от организацията, на която е възложено воденето на регистър на данни като посочените в точка 57 от настоящото заключение, отнасящи се до действителните собственици, както и публичният достъп до тези данни, несъмнено представляват намеса в основните права, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата. Считам обаче, че независимо от факта, че в рамките на оставената от Директива 2015/849 свобода на действие на държавите членки по отношение на реда и условията за обработване на разглежданите лични данни не е изключено да се стигне до широкомащабно разпространение на тези данни, поради по-скоро ограничения обхват на личните данни, предмет на намесата, и на техния не особено чувствителен характер, потенциалните вредни последици за засегнатите от разглежданата намеса лица могат да се считат за умерени. Ето защо въпросната намеса в основните права, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата, която произтича от действията, посочени в точки 88 и 89 от настоящото заключение, според мен не се отличава с особена сериозност, тъй като данни с подобен обхват и естество сами по себе си не дават възможност за получаването на точни сведения за засегнатите лица и следователно не засягат пряко и интензивно интимната сфера на техния личен живот.

105. При все това следва да се отбележи още, че член 30, параграф 5, втора и трета алинея от Директива 2015/849 оставя на държавите членки свобода на преценка по отношение на данните, до които може да бъде предоставен достъп на широката общественост. Всъщност, от една страна, посочената втора алинея предвижда, че всеки член на широката общественост има право на достъп „*най-малко*“ до посочените в нея данни, което показва, че държавите членки могат да предоставят достъп до допълнителни данни. От друга страна, трета алинея предвижда, че държавите членки могат, при определени в националното право условия, да предвидят достъп до „*допълнителна информация*“, позволяваща идентифицирането на действителния собственик, която включва *най-малко* датата на раждане или данни за връзка, в съответствие с правилата за защита на данните.

106. Следователно законодателят на Съюза е оставил на държавите членки свобода на действие да разширят обхвата на информацията за действителните собственици, до която широката общественост може да има достъп, като така се надхвърлят данните, посочени в списъка по член 30, параграф 5, втора алинея от Директива (ЕС) 2015/849 и припомнени в точка 96 от настоящото заключение.

107. Ясно е обаче, че тази възможност за разширяване на обхвата на информацията за действителните собственици, достъпна за широката общественост, потенциално може да доведе до по-голяма намеса в основните права на тези лица, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата. Освен въпроса за неопределеността на допълнителните данни, които държавите членки могат добавят към списъка на достъпните за широката общественост данни, съдържащ се в споменатата втора алинея и посочен в точка 96 от настоящото заключение[59], следва да се отбележи, че предоставянето на публичен достъп до точните данни за контакт с дадено лице (разбирани като адрес на пребиваване или местоживеене),

[59] Този въпрос е анализиран в точка 114 и сл. от настоящото заключение.

както е предвидено в член 30, параграф 5, трета алинея от Директива 2015/849, според мен може да доведе до сериозна намеса в личния живот на дадено лице, противно на извода, направен в точка 104 от настоящото заключение. Следователно възможността държавите членки да предоставят достъп до допълнителни данни трябва да бъде предмет на самостоятелен анализ.

3. По обосноваването на намесата

108. Тъй като режимът на публичен достъп, въведен с Директива 2015/849, води до намеса в основните права, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата, трябва да се провери дали тези ограничения на посочените права могат да бъдат оправдани в съответствие с разпоредбите и принципите, упоменати в точки 79 и 80 от настоящото заключение.

а) По спазването на изискването всяко ограничаване на упражняването на правата по членове 7 и 8 от Хартата да бъде предвидено в закон

109. Първото от условията, на които трябва да отговарят ограниченията на упражняването на правата по членове 7 и 8 от Хартата, посочени както в член 8, параграф 2, така и по общ начин в член 52, параграф 1 от нея, е тези ограничения да бъдат „предвидени в закон“.

110. Съгласно установената практика на Съда[60], която се основава на практиката на Европейския съд по правата на човека[61], изискването всяко ограничение на упражняването на основни права да бъде „предвидено в закон“, не се отнася единствено до „законния“ произход на намесата, но предполага също, че самото правно основание, позволяващо намеса в тези права, трябва да определя *ясно и точно* обхвата на ограничението. Този втори аспект на израза „предвидено в закон“ по смисъла както на член 52, параграф 1 от Хартата, така и на член 8, параграф 2 от нея и на член 8 от ЕКПЧ, който се отнася до „качеството законност“ и следователно до достъпността и предвидимостта на разглежданата мярка, има за цел не само да гарантира спазването на принципа на законност и подходяща защита от произвол[62], но и да отговори на изискването за правна сигурност.

111. В случая следва да се отбележи, първо, че задължението на органа, който води регистъра на действителните собственици, да предостави на обществеността част от информацията за действителните собственици, която е събрал и съхранява, както и предоставената на обществеността възможност за свободен достъп до тази информация, се основават на член 30, параграф 5, буква в) от Директива 2015/849, както и на разпоредбата на националното законодателство, която транспонира тази норма.

60 Вж. наред с другото решения от 16 юли 2020 г., Facebook Ireland и Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, т. 175), от 8 септември 2020 г., Recorded Artists Actors Performers (C-265/19, EU:C:2020:677, т. 86 и цитираната съдебна практика), и от 6 октомври 2020 г., Privacy International (C-623/17, EU:C:2020:790, т. 65).

61 Вж., наред с другото, ЕСПЧ, решения от 8 юни 2006 г., Lupsa с/у Румъния (ECLI:CE:ECHR:2006:0608JUD001033704, т. 32 и 33), и от 15 декември 2020 г., Piskìn с/у Турция (ECLI:CE:ECHR:2020:1215JUD00333991, т. 206). Относно необходимостта на израза „предвидено в закон“ в член 52, параграф 1 от Хартата да се даде същото тълкуване като установеното от Европейския съд по правата на човека, вж. заключението на генералния адвокат Wathelet по дело WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:606, т. 134 —143).

62 Вж. решение от 17 декември 2015 г., WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, т. 81).

112. Второ, както разглежданите директиви, а именно Директиви 2015/849 и 2018/843, така и националният закон за транспониране са публикувани в официални вестници, достъпни за всички лица. При тези условия може да се приеме, че изискванията за прозрачност на правното основание, което обосновава разглежданите ограничения, са изпълнени [63].

113. Трето, следва да се отбележи, че член 30, параграф 5, втора алинея от Директива (ЕС) 2015/849, изменена с Директива (ЕС) 2018/843, ясно и точно предвижда списък на събираните и съхраняваните данни, които организацията, на която е възложено воденето на регистъра, трябва да предостави на обществеността, която има достъп до тях.

114. Тази констатация обаче се прави с уговорката, че държавите членки могат да осигурят достъп на широката общественост до допълнителни данни, предвид употребения във втора алинея израз „най-малко“, както и на основание член 30, параграф 5, трета алинея от Директива (ЕС) 2015/849. Всъщност, макар да е вярно, че публичният достъп до „допълнителните данни“, които държавите членки могат да предвидят съгласно посочената разпоредба на трета алинея, също трябва да бъде предвиден в националното право, да отговаря на правилата за защита на данните и да има за цел единствено да позволи идентифицирането на действителния собственик, това не променя факта, че тази разпоредба може да се сравни с така наречената разпоредба „свободен текст“ [64], която има за цел да включи, освен вече изрично изброените данни в списъка във въпросната втора алинея, редица допълнителни данни, които не са точно определени или определяеми.

115. При условие обаче, че намесата в установените от Хартата основни права произтича от законодателен акт на Съюза, за бъдат спазени изискванията за яснота и точност, посочени в припомнената в точка 110 от настоящото заключение съдебна практика [65], законодателят на Съюза има за задача да очертае точния обхват на тази намеса. Ето защо, когато законодателят избере като правен инструмент директивата, според мен не следва да се делегира на държавите членки при транспонирането ѝ в националното право да определят основните елементи, които да очертаят обхвата на намесата, като — в хипотезата на ограничаването на основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата — естеството и обема на подлежащите на обработка лични данни.

116. В случая с приемането на Директиви 2015/849 и 2018/843 самият законодател на Съюза е ограничил правата, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата. Поради това намесата в посочените права, която тези директиви позволяват, не може да се разглежда като последица от избора на държавите членки [66], въпреки свободата на преценка, с която те се ползват при транспонирането ѝ в националното право, а има своето правно основание в самите посочените директиви. При тези условия, съгласно припомнената в точка 110 от настоящото заключение съдебна практика, както и предвид високите стандарти за защита на основните права, съдържащи се по-специално в Хартата, законодателят на Съюза е трябвало да установи ясни и точни правила, определящи обема и естеството на личните данни, предмет на обработване, така и прилагането на мерките, които водят до посочената намеса. Такова определение всъщност представлява основно действие, което задължително

63 Изискването за прозрачност при обработването на лични данни е изрично предвидено в член 5, параграф 1, буква а) от ОРЗД и е споменато от запитващата юрисдикция в третия въпрос, буква а) по дело C-601/20.

64 Вж. в това отношение становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 160).

65 А също и при спазване на принципа на пропорционалност. Относно този аспект, вж. точка 165 по-горе.

66 Вж., a contrario, решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет (C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 135).

и по възможно най-ясния и точен начин трябва да се изпълни от всяко правно основание, въвеждащо мярка, която ограничава упражняването на прогласените от членове 7 и 8 от Хартата основни права [67].

117. Ето защо следва да се направи извод, че в случая самото правно основание, позволяващо намесата, а именно Директива 2015/849, определя по ясен и точен начин обхвата на ограничението на съответните основни права само по отношение на достъпните за широката общественост данни, както точно са определени в списъка по член 30, параграф 5, втора алинея от Директива 2015/849. За сметка на това предвиждането в посочената втора алинея и в третата алинея от същия параграф на възможността държавите членки да осигурят достъп на широката общественост до допълнителни данни, които не са точно определени, не отговаря на това условие.

118. От изложеното по-горе следва, че в случая само по отношение на списъка с данни, съдържащ се в член 30, параграф 5, втора алинея от Директива 2015/849 ограниченията на упражняването на правата, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата, са предвидени в закон в съответствие с член 52 от нея.

119. Що се отнася конкретно до изискванията в член 8, параграф 2 от Хартата, в точка 70 от настоящото заключение бе отбелязано, че те са конкретизирани по-специално в членове 5 и 6 от ОРЗД.

120. Изискването за законосъобразност на обработването, а именно изискването личните данни да бъдат обработвани въз основа на съгласието на съответния субект на данни или на друго легитимно основание, установено по законодателен път [68], е предвидено в член 5, параграф 1, буква а) от ОРЗД [69] и е конкретизирано в член 6 от този регламент, който съдържа изчерпателен списък на случаите, в които обработването на лични данни може да се счита за законно. От това следва, че за да може обработване на лични данни да се счита за законно, то трябва да спада към един от случаите, предвидени в посочения член 6 [70].

121. В това отношение според мен са от значение две съображения.

122. На първо място, следва да се констатира, че обработването на лични данни от организацията, на която е възложено воденето на регистъра на действителните собственици при прилагането на член 30, параграф 5, буква в) от Директива 2015/849, отговаря на няколко основания за законосъобразност, предвидени в член 6 от ОРЗД [71].

123. Всъщност това обработване отговаря, първо, на основанието, предвидено в член 6, буква в) от ОРЗД, относно спазването на законово задължение, тъй като посочената организация има задължението да извършва такова обработване, което произтича от закона, както е посочено в точка 111 от настоящото заключение.

67 Положение, което може се сравни с това по дело Ligue des droits humains (C-817/19), по което предстои да представя заключение.

68 Вж. съображение 40 от ОРЗД.

69 Запитващата юрисдикция посочва изискването за законосъобразност на обработването съгласно член 5, параграф 1, буква а) ОРЗД в рамките на третия въпрос, буква а), представен по дело C-601/20.

70 Вж. по-специално решение от 22 юни 2021 г., Latvijas Republikas Saeima (Наказателни точки) (C-439/19, EU:C:2021:504, т. 99 и цитираната съдебна практика).

71 Вж. по аналогия по отношение на органа, на който е възложено воденето на регистъра на дружествата, решение от 9 март 2017 г., Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, т. 42).

124. На второ място, посоченото обработване отговаря на предвиденото в член 6, буква д) от ОРЗД основание, свързано с изпълнението на задача от обществен интерес, възложена на организацията[72]. Всъщност, като води регистъра на действителните собственици и изпълнява всички функции, предвидени по отношение на този регистър в член 30 от Директива 2015/849, тази организация допринася за постигането на целта от общ интерес, посочена в тази директива, а именно борбата и предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма[73]. Освен това в член 43, параграф 1 от Директива 2015/849 изрично е посочено, че обработването на лични данни въз основа на тази директива за целите на предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма, както е посочено в нея, се счита за въпрос от обществен интерес съгласно ОРЗД“.

125. Трето, същото обработване отговаря и на предвиденото в член 6, буква е) от ОРЗД основание относно осъществяването на легитимните интереси на администратора или на трети лица, които имат достъп до тези данни. В действителност, като позволява достъп до тези данни, посочената организация позволява на тези трети лица да допринесат за постигането на упоменатата по-горе цел.

126. На второ място, отбелязвам, че от практиката на Съда следва, че нито член 5, нито член 6 от ОРЗД забранява по общ и абсолютен начин възможността по силата на национално законодателство публичен орган или организация, на която със закон е възложено воденето на регистър като регистъра на действителните собственици да бъде оправомощен и дори задължен да съобщава лични данни на обществеността, когато това съобщаване е необходимо за изпълнението на задача от обществен интерес или при упражняването на официални правомощия[74].

127. От това следва, че членове 5 и 6 от ОРЗД сами по себе си допускат воденето на регистър, съдържащ лични данни, достъпен за широката общественост, а именно неограничен и неопределен брой лица, без контрол и посочване на основателна причина и без засегнатото лице да може да разбере кой е имал достъп до тези данни. Въпросът, който възниква, е по-скоро дали подобен подход е пропорционален с оглед на преследваната цел от общ интерес и предвид степента на сериозност на намесата в основните права на засегнатите лица.

128. От изложеното по-горе следва, че обработването, произтичащо от член 30, параграф 5, буква в) от Директива 2015/849, е законосъобразно съгласно член 8, параграф 2 от Хартата и член 5, параграф 1, буква а) и параграф 6 от ОРЗД.

б) По зачитането на основното съдържание на правата, предвидени в членове 7 и 8 от Хартата

129. Всяко ограничаване на упражняването на основните права трябва да почива не само на достатъчно точно правно основание, но и да зачита основното съдържание на тези права. Посоченото в член 52, параграф 1 от Хартата изискване всяко ограничаване на гарантираните в Хартата права и свободи да зачита основното им съдържание, предполага,

72 Вж. също в това отношение решение от 22 юни 2021 г., Latvijas Republikas Saeima (Наказателни точки) (C-439/19, EU:C:2021:504, т. 99 последно изречение).

73 В това отношение, за повече подробности вж. точка 137 и сл. от настоящото заключение.

74 Вж. този смисъл изрично решение от 22 юни 2021 г., Latvijas Republikas Saeima (Наказателни точки) (C-439/19, EU:C:2021:504, т. 103 и 104). Освен това делото, по което е постановено решение от 9 март 2017 г., Manni (C-398/15, EU:C:2017:197), се отнася до достъп на трети лица до регистър, който съдържа лични данни.

че никаква законосъобразна цел не може обоснове намеса, която засяга това съдържание. В такъв случай намесата се приема за противоречаща на Хартата, без да е необходимо да се разглежда дали е съответна и необходима за постигането на преследваната цел [75].

130. В това отношение както от текста на член 52, параграф 1 от Хартата, така и от практиката на Съда е видно, че преценката за наличието на намеса в съществото съдържание на разглежданото основно право трябва да се извърши предварително и независимо от оценката на пропорционалността на разглежданата мярка и че следователно става въпрос за самостоятелна проверка [76].

131. При все това според мен в случая ограниченията на упражняването на закрепените в членове 7 и 8 от Хартата права, произтичащи от обработването на данните, посочени в списъка по член 30, параграф 5, втора алинея от Директива 2015/849, не водят до засягане на основното съдържание на тези права.

132. Всъщност, що се отнася до правото на зачитане на личния и семейния живот, както следва от точки 96—104 от настоящото заключение, намесата, произтичаща от посоченото в предходната точка обработване, не дава възможност за получаването на точни сведения за засегнатите лица и следователно не засяга пряко и интензивно интимната сфера на техния личен живот. От това следва, че не може да се счита, че ограниченията на това право, произтичащи от режима на публичен достъп до информацията за действителните собственици, установен с Директива 2015/849, засягат същинското съдържание на основното право на зачитане на личния живот, закрепено в член 7 от Хартата [77].

133. Що се отнася до правото на защита на личните данни, гарантирано в член 8 от Хартата, Съдът приема в практиката си, че основното съдържание на това право се запазва, когато са очертани целите на обработването и то е съпътствано от правила, целящи да осигурят по-специално сигурността, поверителността и целостта на данните, както и тяхната защита срещу незаконен достъп и обработване [78].

134. В това отношение следва най-напред да се отбележи, че са очертани целите, които обосновават обработването на информацията за действителните собственици на дружествата в рамките на режима, въведен с член 30 от Директива 2015/849. Всъщност обработването на тази информация е обосновано изключително от постигането на целите от общ интерес, посочени в тази директива, що се отнася до достъпа на обществеността до тези данни, споменати в точка 138 и сл. по-долу, и по-специално за борба и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма.

135. По-нататък, от член 41 от Директива 2015/849, както и от съображение 38 от Директива 2018/843 следва, че ОРЗД се прилага за обработването на лични данни, извършвано в рамките на режима на публичен достъп до информация за действителните собственици, установен с тези две директиви. Както бе отбелязано в точки 65 и 72 от настоящото заключение, те следва да се тълкуват в съответствие с ОРЗД. ОРЗД обаче предвижда правила, целящи да осигурят по-специално сигурността, поверителността и целостта на данните, както и тяхната защита срещу незаконен достъп и обработване.

75 Заключение на генерален адвокат Saugmandsgaard Øe по дело Facebook Ireland и Schrems (C-311/18, EU:C:2019:1145, т. 272).

76 За задълбочен анализ на въпроса за спазването на основното съдържание на посочените в членове 7 и 8 от Хартата права, препращам към заключението ми по дело Ligue des droits privées (C-817/19), което предстои да бъде представено.

77 Вж. в този смисъл становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 150).

78 Вж. в този смисъл становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 150).

136. При тези условия не може също да се счита, че ограниченията на гарантираното в член 8 от Хартата право на защита на личните данни, ограничения, произтичащи от режима на публичен достъп до информацията за действителните собственици, установен с Директива 2015/849, засягат същинското съдържание на това основно право.

137. За сметка на това, що се отнася до посочената в точки 105—107, както и в точки 114—116 от настоящото заключение „допълнителна информация“, тъй като тя не е точно определена, не е възможно да се определи дали ограниченията на разглежданите основни права, произтичащи от режима на публичен достъп до тази информация, могат да засегнат същественото съдържание на правата, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата.

в) По целите от общ интерес, преследвани от режима на публичен достъп до информация за действителните собственици

138. За да бъдат обосновани, в съответствие с член 52, параграф 1 от Хартата, ограниченията на основните права, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата, те трябва да отговарят на цели от общ интерес.

139. В това отношение следва да се отбележи, че в съображение 4 и в съображения 30—38 [79] от Директива 2018/843 са изложени доста подробно мотивите, които са накарали законодателя на Съюза да измени първоначално предвидения в Директива 2015/849 режим на публичен достъп до информация за действителните собственици.

140. Както вече бе споменато в точки 50 и 60 от настоящото заключение, от тези съображения следва, че посоченият режим се вписва в основната цел на Директива 2015/849, установена в член 1, параграф 1 от нея, а именно предотвратяване на използването на финансовата система на Съюза за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма. При тези обстоятелства въведените с Директива 2018/843 изменения са с цел насърчаването на по-висока степен на прозрачност по отношение на действителните собственици и контролните структури на дружествата с основната цел да се създаде среда, която е по-малко вероятно да бъде използвана за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма [80]. При тези условия, доколкото Директива 2018/843 има за цел не само разкриване и разследване на изпирането на пари, но и *предотвратяване* на неговата поява, повишаването на прозрачността би могло да има силен възпиращ ефект [81].

141. Във връзка с това в съображение 30 от Директива 2018/843 се споменават редица специфични цели, обхванати от режима за публичен достъп до информация за действителните собственици. В този смисъл целта на такъв достъп е, първо, да позволява засилен контрол на информацията от страна на гражданското общество, включително от страна на печатните издания или на организациите на гражданското общество. Второ, той допринася за съхраняване на доверието в почтеността на търговските сделки и финансовата система. Трето, той допринася за борбата със злоупотребата с корпоративни и други правни образувания и правни форми за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, както чрез подпомагане на разследванията, така и чрез

[79] Тези съображения са възпроизведени в бележки под линия 21—24 и 27 и точки 161, 181, 184, 204 и 212 от настоящото заключение.

[80] Вж. съображение 31 от Директива 2018/843, по-специално последното изречение, възпроизведено в бележка под линия 23 от настоящото заключение.

[81] Вж. съображение 4, in fine, от Директива 2018/843.

въздействие върху репутацията, тъй като на всяко лице, което би могло да извърши сделки с тях, ще е известна самоличността на действителните собственици. Четвърто, той е предназначен да улесни навременната и ефективна достъпност на информация за финансовите институции и органи, включително органите на трети държави, които участват в борбата с тези престъпления. Пето, той има за цел да подпомогне разследванията във връзка с изпирането на пари, съответните предикатни престъпления и финансирането на тероризма.

142. Следователно основната цел на разглежданата мярка — а именно изменението на член 30, параграф 5, буква в) от Директива 2015/849, произтичащо от Директива 2018/843, която премахва изискването всяко лице или организация да докаже „законен интерес“, за да получи достъп до информация за действителните собственици — е да се увеличи прозрачността, за да се подпомогне предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

143. В това отношение следва да се посочи, на първо място, че от практиката на Съда е видно, че да се предотврати използването на финансовата система на Съюза за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма е легитимна цел, която държавите членки са възприели както на международно равнище [82], така и на равнището на Съюза и тя може да обоснове пречките пред упражняването на права, защитени от правния ред на Съюза [83].

144. На второ място, целта на мярката, припомнена в точка 142 по-горе, е свързана с принципа на прозрачност, който, както бе посочено в точки 38—48 от настоящото заключение, има характер на първично право.

145. На трето място, в практиката си Съдът е приел, че целта за предотвратяване и противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма е свързана с целта да се защити обществения ред [84]. В съответствие с тази съдебна практика следва да се приеме, че разглежданата мярка е насочена към постигането на целта за предотвратяването на тежки престъпления (изпирането на пари) и предотвратяването на сериозни заплахи срещу обществената сигурността (тероризма) — цели, които съгласно съдебната практика са годни да обосноват дори и сериозна намеса в основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата [85].

82 Всъщност тази цел се вписва в напредъка на международно равнище в насока да се подобри общата прозрачност на икономическата и финансовата среда. Вж. предложението на Комисията с оглед приемането на Директива 2018/843 (COM(2016) 450 final, стр. 4). Вж. също съображение 4 от Директива 2018/843.

83 Вж. в този смисъл решения от 25 април 2013 г., Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, т. 62 и 64 и цитираната съдебна практика), и от 10 март 2016 г., Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, т. 102). Що се отнася до *борбата* с изпирането на пари и финансирането на тероризма, вж. също решения от 31 май 2018 г., Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, т. 38).

84 Вж. решения от 25 април 2013 г., Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, т. 64) и от 10 март 2016 г., Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, т. 102).

85 Решения от 2 октомври 2018 г., Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, т. 56 и 57), от 6 октомври 2020 г., La Quadrature du Net и др. (C-511/18, C-512/18 и C-520/18, EU:C:2020:791, т. 140), и 2 март 2021 г., Prokuratuur (Условия за достъп до данните за електронните съобщения) (C-746/18, EU:C:2021:152, т. 35). Вж. също становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 149).

г) По спазването на принципа на пропорционалност

146. Съгласно член 52, параграф 1, второ изречение от Хартата ограниченията на упражняването на признато от нея основно право могат да бъдат налагани само ако зачитат принципа на пропорционалност.

147. В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда принципът на пропорционалност изисква актовете на институциите на Съюза да са годни да постигнат легитимните цели, следвани от разглежданата правна уредба, и да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на тези цели [86].

1) По годността на мярката да постигне преследваната цел

148. В самото начало се поставя въпросът дали разглежданата мярка, припомнена в точка 142 по-горе, е годна да постигне преследваните цели, които са посочени в точки 140—142 от настоящото заключение.

149. В това отношение не се оспорва, че разширен достъп до информация за действителните собственици като установения с посочената мярка може да направи по-видими евентуалните злоупотреби с корпоративни и други правни образувания и правни форми за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и че този достъп е годно средство за създаване на среда, която е по-малко вероятно да бъде използвана за такива дейности.

150. От това следва, че посоченият разширен достъп представлява допълнително средство за възпиране на подобно поведение, като това средство е *годно* да допринесе за *предотвратяването* на изпирането на пари и финансирането на тероризма [87].

2) По строго необходимия характер на намесата

151. Съгласно постоянната практика на Съда защитата на основното право на зачитане на личния живот на равнището на Съюза изисква дерогациите и ограниченията на защитата на личните данни да се въвеждат в границите на *строго необходимото* [88].

152. Това изискване за необходимост не е изпълнено, когато преследваната цел от общ интерес може разумно да се постигне по също толкова ефикасен начин с други средства, които засягат в по-малка степен основните права на въпросните лица, и по-специално правата на зачитане на личния живот и на защита на личните данни, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата, като изключенията и ограниченията на принципа на защита на такива данни трябва да се въвеждат в границите на строго необходимото [89].

[86] Вж. по-специално решение от 8 април 2014 г., Digital Rights Ireland и др. (C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 46 и цитираната съдебна практика).

[87] Това впрочем е изтъкнато в четвърто съображение на Директива 2018/843, което гласи, че „[п]редотвратяването на изпирането на пари и на финансирането на тероризма не може да бъде ефективно, освен когато средата е враждебна към престъпниците, търсещи убежище за своите финансови средства посредством непрозрачни структури“.

[88] Вж. становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 140) и решение от 6 октомври 2020 г., La Quadrature du Net и др. (C-511/18, C-512/18 и C-520/18, EU:C:2020:791, т. 130 и цитираната съдебна практика).

[89] Вж. в този смисъл решение от 22 юни 2021 г., Latvijas Republikas Saeima (Наказателни точки) (C-439/19, EU:C:2021:504, т. 109 и 110). Вж. също заключение на генерален адвокат Pikamäe от 9 декември 2021 г. по дело Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, EU:C:2021:991, т. 54).

153. Освен това целта от общ интерес не може да се преследва, без да се отчете фактът, че тя трябва да бъде съвместена с основните права, които се засягат от мярката, и като се претеглят, от една страна, целта от общ интерес и от друга страна, разглежданите права [90].

154. По-конкретно пропорционалността на ограничение на правата, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата, трябва да се прецени, като се измери тежестта на подобна намесата и като се провери дали значението на преследваната с това ограничение цел от общ интерес е свързано с тази тежест [91].

155. За да изпълни изискването за пропорционалност, разглежданата правна уредба, водеща до намесата, трябва да предвижда ясни и точни правила, които да налагат минимални изисквания, така че лицата, чиито лични данни са засегнати, да разполагат с достатъчни гаранции, позволяващи ефикасна защита на тези данни срещу рискове от злоупотреби. Тя трябва да посочва обстоятелствата и условията, при които може да се приложи мярка за обработване на такива данни, като по този начин гарантира ограничаване на намесата до строго необходимото. Необходимостта от такива гаранции е още по-голяма, когато личните данни са подложени на автоматизирано обработване, по-специално когато съществува значителен риск от неправомерен достъп до тези данни [92].

156. Именно с оглед на тези принципи следва да се провери дали разглежданата намеса е строго необходима.

i) По обема на разкриваната информация

157. Най-напред се поставя въпросът дали обработването в случая е строго необходимо, за да се постигнат посочените цели от общ интерес, с оглед на видовете данни, които се оповестяват и до които широката общественост има достъп. Всъщност сред елементите, които Съдът взема предвид, за да прецени пропорционалността на мярка, водеща до намеса в закрепените в членове 7 и 8 от Хартата права, е дали обработваните лични данни са подходящи, свързани със и ограничени до необходимото [93].

158. Освен това условието, свързано с необходимостта от обработване, трябва да се разглежда заедно с т.нар. принцип на „свеждане на данните до минимум“, закрепен в член 5, параграф 1, буква в) от ОРЗД, съгласно който личните данни трябва да бъдат „подходящи, свързани със и ограничени до необходимото във връзка с целите, за които се обработват [по-нататък]“ [94]. Запитващата юрисдикция изрично се позовава на тази разпоредба от ОРЗД в третия въпрос, буква в) по дело C-601/20.

[90] Вж. становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 140) и решение от 6 октомври 2020 г., La Quadrature du Net и др. (C-511/18, C-512/18 и C-520/18, EU:C:2020:791, т. 130 и цитираната съдебна практика).

[91] Вж. в този смисъл решения от 2 октомври 2018 г., Ministerio Fiscal, C-207/16, (EU:C:2018:788, т. 55 и цитираната съдебна практика), от 6 октомври 2020 г., La Quadrature du Net и др. (C-511/18, C-512/18 и C-520/18, EU:C:2020:791, т. 131 и цитираната съдебна практика), и от 2 март 2021 г., Prokuratuur (Условия за достъп до данните за електронните съобщения) (C-746/18, EU:C:2021:152, т. 32).

[92] Вж. становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 141) и решение от 6 октомври 2020 г., La Quadrature du Net и др. (C-511/18, C-512/18 и C-520/18, EU:C:2020:791, т. 132).

[93] В този смисъл вж. по-специално решение от 8 април 2014 г., Digital Rights Ireland и др. (C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 57). Относно изискването категориите данни, обхванати от мярка за достъп, да са ограничени до строго необходимото за постигането на целта, вж., на последно място, решение от 2 март 2021 г., Prokuratuur (Условия за достъп до данните за електронните съобщения) (C-746/18, EU:C:2021:152, т. 38).

[94] Вж. в този смисъл решение от 11 декември 2019 г., Asociaţia de Proprietari bloc M5A-ScaraA (C-708/18, EU:C:2019:1064, т. 48). Вж. също заключение на генерален адвокат Pikamäe от 9 декември 2021 г. по дело Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, EU:C:2021:991, т. 64).

159. Както вече бе посочено, за широката общественост е достъпна само част от личните данни, предоставени от дружествата и другите правни образувания в регистъра на действителните собственици съгласно член 30, параграфи 1 и 3 от Директива 2015/849. Като се остави настрана „допълнителната информация“, посочена в точки 105—107, както и в точки 114—115 от настоящото заключение, става въпрос за данните, посочени в списъка, съдържащ се във втора алинея от параграф 5 от посочения член, които данни са споменати в точка 57 от настоящото заключение. Други данни, които биха могли да се съхраняват в този регистър и които са достъпни за органите, отговарящи за борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, каквито например в Люксембург са националният идентификационен номер и точният адрес, не са достъпни за широката публика. Следователно, освен т.нар. „допълнителна информация“, данните, предмет на обработването, са определени ясно и точно, в съответствие с изискванията на съдебната практика [95].

160. Все пак следва да се постави въпросът дали тези данни могат да се считат за непрекомерни с оглед на целите, преследвани с режима на публичен достъп, въведен с Директива 2015/849.

161. В това отношение следва да се припомни, че съображение 34 от Директива 2018/843 изрично предвижда спазване на изискването за свеждане на данните до минимум, като предвижда, че „[н]аборът от данни, който следва да бъде предоставен на обществеността, следва да бъде ограничен, ясно и изчерпателно определен и от общ характер, за да се сведе до минимум евентуалното засягане на действителните собственици. Същевременно предоставената на обществеността информация не следва да се различава значително от събираната понастоящем информация. С цел да се ограничи намесата в правото на неприкосновеност на личния им живот като цяло, и конкретно защитата на личните им данни, тази информация следва да е свързана най-вече със статута на действителни собственици […] и следва да засяга изключително сферата на икономическа дейност, в която са ангажирани действителните собственици“.

162. Както бе посочено в точки 96—98 от настоящото заключение, публично достъпните данни съответстват на две категории, насочени съответно към установяване на самоличността на действителния собственик и на характера и обема на притежаваните от него права.

163. Що се отнася до първата категория данни, считам, че посочването на името и на месеца и годината на раждане може да се счита за минимална и достатъчна съвкупност от данни, позволяваща точното идентифициране на лицето, което е действителен собственик. Що се отнася до гражданството [96] и държавата на пребиваване, тези данни позволяват, от една страна, да се конкретизира това идентифициране и от друга страна, да се дадат разяснения дали инвестицията или участието са местни, или не, което изглежда относима и необходима информация за определянето на евентуалните рискове от изпиране на пари или финансиране на тероризъм.

[95] В този смисъл вж. по-специално становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 154).

[96] Съображение 34 от Директива 2018/843 гласи също така, че „[п]о отношение на информацията за действителните собственици държавите членки могат да предвидят включването на информация за гражданство в централния регистър, по-специално за чуждестранните действителни собственици. С цел да се улеснят свързаните с регистрите процедури и тъй като по-голямата част от действителните собственици ще се окажат граждани на държавата, поддържаща централния регистър, държавите членки могат да допуснат, че действителният собственик е гражданин на съответната държава, когато не е вписана информация в противен смисъл“.

164. Що се отнася до втората категория данни, според мен посочването на характера и обема на притежаваните права също представлява минимална и достатъчна съвкупност от данни, позволяваща да се установи обхватът на инвестицията или участието, което има значение също и за преценката на рисковете от злоупотреба с корпоративни и други правни образувания за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

165. Що се отнася до посочената по-горе „допълнителна информация“, която държавите членки могат да предоставят на широката общественост, като се възползват от свободата на действие, предоставена им от член 30, параграф 5, втора и трета алинея от Директива 2015/849, на първо място, както беше посочено в точки 114—116 от настоящото заключение, тя не е ясно и точно определена. Следователно тя не отговаря на изискванията за пропорционалност, както следва от съдебната практика, упомената в точка 155 от настоящото заключение. Тя също така не изглежда необходима за целите на установяването на действителния собственик. Всъщност личността на действителния собственик може да бъде установена, в съответствие с принципа на свеждане до минимум на данните, въз основа на информацията, посочена в съдържащия се във втората алинея списък[97].

ii) По кръга на лицата, които имат достъп до данните за действителните собственици и по режима на достъп до тези данни

166. По-нататък се поставя въпросът дали възможността за достъп до разглежданите данни от широката общественост, а именно неограничен и неопределяем брой лица, е строго необходима за постигането на посочените цели от общ интерес. Този въпрос е свързан с въпроса за строго необходимия характер на предвиждането на достъп до посочените данни без контрол и без посочване на основателна причина. Този втори въпрос относно условията за достъп на трети лица произтича пряко от отмяната с Директива 2018/843 на изискването да се докаже наличието на законен интерес за целите на посочения достъп, както е било предвидено първоначално в член 30, параграф 5, буква в) от Директива 2015/849 при приемането на разпоредбата. Запитващата юрисдикция посочва всички тези въпроси в рамките на третия въпрос, буква а) по дело C-601/20.

167. Що се отнася до въпроса за достъпа на неограничен и неопределяем брой лица до разглежданите данни, следва да се отбележи, че става въпрос за последица, присъща на избора да се въведе режим на публичен достъп до даден регистър. Всъщност всеки публичен регистър е потенциално достъпен за неограничен и неопределяем брой лица. В това отношение от точки 126 и 127 от настоящото заключение следва, че съгласно съдебната практика правото на Съюза *само по себе* си допуска воденето на регистър, съдържащ лични данни, който да е достъпен за обществеността.

168. Както обаче бе посочено в точка 77 от настоящото заключение, първият въпрос по дело C-601/20 няма за цел да постави под въпрос избора на законодателя на Съюза да създаде регистър на действителните собственици, който да е публичен, т.е. да е достъпен за трети лица, а не само за публичните органи. Този въпрос се отнася единствено за

[97] В това отношение бих искал да отбележа, че в третия въпрос, буква в) по дело C-601/20 запитващата юрисдикция поставя проблема за добавянето от люксембургското законодателство при прилагане на свободата на действие, предоставена на държавите членки от член 30, параграф 5, трета алинея на пълната дата на раждане, включително и деня, както и на мястото на раждане на действителния собственик. В становището си Sovim оспорва също така необходимостта от тези данни.

условията за достъп до този регистър от трети лица, а именно за отмяната с Директива 2018/843 на необходимостта да се докаже наличието на законен интерес за целите на посочения достъп.

169. В становището си обаче Sovim поставя под съмнение необходимостта от достъп на широката общественост за целите на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Sovim изтъква по-конкретно, че публичният достъп до информация за действителните собственици не би бил нито полезен, нито необходим за тази цел, тъй като именно компетентните публични органи, които разполагат с важни правни инструменти и средства, осигурявали провеждането на тази борба. Според мен обаче този довод пренебрегва факта, че режимът на публичен достъп до информация за действителните собственици, който като допълва функциите на органите по *разкриването* и *наказването* на посочените престъпни дейности, е насочен именно към постигането на целта за *предотвратяване* на тези дейности. Както следва от съображения 30—33 от Директива 2018/843[98] и както бе отбелязано в точка 140 и сл. от настоящото заключение, при реформата от 2018 г. законодателят на Съюза се е ръководил от постигането на тази цел за превенция.

170. В този контекст обаче, след като преследваната цел е да се установи среда, която е по-малко вероятно да бъде използвана за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, и избраното средство е увеличаването на степента на прозрачност по отношение на действителните собственици, за да се гарантира засилен контрол над информацията от гражданското общество, то за тази цел изглежда необходимо да се създаде публичен регистър на действителните собственици, който да е достъпен за трети лица. Тези трети лица включват по-конкретно (но не само) пресата или неправителствените организации[99], т.е. така наречените „помощници на демокрацията“[100], които имат ключова роля за осигуряването на контрола на гражданското общество върху дейности, които могат да окажат въздействие върху основни интереси на общността[101]. Подобна цел не изглежда постижима с други средства[102].

171. При все това в съответствие със съдебната практика, посочена в точка 152 от настоящото заключение, анализът на стриктната необходимост от разглежданата намеса предполага да се провери дали тази цел за *предотвратяване* на изпирането на пари и финансирането на тероризма, постигната чрез увеличаване на степента на прозрачност, би могла да бъде постигната и по по-малко ограничителен начин за правата на засегнатите лица, освен чрез гарантиране на достъпа на всички членове на широката общественост без контрол и без посочване на основателна причина. По-конкретно следва да се провери дали тази цел не може да бъде постигната, като се ограничи достъпът до информацията за действителните собственици, както е било преди реформата от 2018 г., само до лицата, които могат да докажат наличието на законен интерес от достъп до тези данни. Става въпрос за втория въпрос, посочен в точка 165 от настоящото заключение, който се отнася до условията за достъп.

98 Вж. бележки под линия 22—25 от настоящо заключение.

99 Вж. съображения 30—32 от Директива 2018/843, цитирани в бележки под линия 22—24 от настоящо заключение.

100 По думите на генерален адвокат Pikamäe в заключението му от 9 декември 2021 г. по дело Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, EU:C:2021:991, бележка под линия 49).

101 Вж. в това отношение точка 48 от настоящото заключение.

102 Според мен тази цел за предотвратяване не може да бъде постигната единствено от публичните органи, компетентни за разкриването и наказването на разглежданите престъпни дейности. Затова и не споделям направеното в това отношение в съдебното заседание позоваване от страна на Европейския надзорен орган по защита на данните на точка 88 от решение от 20 май 2003 г., Österreichischer Rundfunk и др. (C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU:C:2003:294).

172. В това отношение следва да се отбележи, че от направената от Комисията оценка на въздействието [103], към предложението за директива, довело до приемането на Директива 2018/843 [104], е видно, че прилагането на критерия за законния интерес, чието определяне съгласно изискванията на първоначалната редакция на Директива 2015/849 е било оставено на националното право на държавите членки, е довело до прекомерно ограничаване на възможността за достъп до регистъра на действителните собственици и до липса на еднаквост в Съюза на условията за достъп до този регистър.

173. По-конкретно държавите членки са изтъкнали трудности при определяне на понятието за законен интерес и на категориите лица и организации, които е трябвало да могат да докажат законен интерес, що се отнася до предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризъм. Както отбелязва Комисията в съдебното заседание, в някои случаи тази трудност да се даде определение на посоченото понятие е довела до прекомерно ограничаване на достъпа до съдържащата се в регистъра информация.

174. Прилагането на критерия „законен интерес“ едновременно усложнява и забавя достъпа „вътре в Съюза“ до регистъра, а именно достъпа на задължените субекти от други държави членки и на звената за финансово разузнаване на други държави членки. По-специално, за да получи достъп до регистъра на дадена държава членка, звеното за финансово разузнаване на друга държава членка е трябвало да поиска достъп от звеното на въпросната държава членка, което можело да доведе до по-голяма тромавост и бавност на процедурата.

175. В тази оценка на въздействието се отбелязва, че за сметка на това пълното отваряне на регистъра чрез премахване на условието за предварително доказване на законен интерес от достъп до него, би направило достъпа на равнището на Съюза по-лесен, по-бърз, по-опростен и по-съгласуван.

176. Според мен тези съображения ясно показват, че след като с оглед на постигането на целта за превенция, посочена в точки 140—142 и 170 от настоящото заключение, разглежданата мярка е насочена към това да се достигне до максимална степен на прозрачност по отношение на разглежданите данни и да се сведат до минимум пречките за достъп до тези данни, които биха могли да възпрепятстват ефективния и бърз достъп до тях както от страна на членовете на обществеността, така и от всяко друго заинтересовано да получи достъпа лице или организация, то е необходимо да се премахне условието за предварителното доказване на законен интерес за този достъп [105]. При условие че достъпът до информацията за действителните собственици като цяло е ключов фактор, за да се достигне до престъпните субекти [106], само по този начин, чрез посоченото премахване, може да се гарантира, че няма да има пречки за достъпа до тези данни и ще бъде постигната максималната възможна степен на прозрачност.

[103] Документ SWD(2016) 223 final от 5 юли 2016 г., вж. по-специално стр. 99—104.

[104] Документ COM(2016) 450 final от 5 юли 2016 г.

[105] Друга възможност, която като че ли не е разглеждана (или поне това не е видно от наличните документи), е да се даде определение на равнището на правото на Съюза на понятието законен интерес, който да обоснове достъпа до регистъра. Въпреки това, като оставим настрана трудностите да се даде определение на това понятие и все още съществуващата опасност органите или организациите, отговарящи за регистъра, да тълкуват или прилагат различно посоченото понятие в различните държави членки, ясно е, че всяко доказване на някакъв интерес от достъп до регистъра представлява пречка за този достъп и следователно може да направи достъпа до информацията по-бавен и неефективен.

[106] Съгласно съображение 25 от Директива 2018/843 „[н]еобходимостта от точна и актуална информация за действителния собственик е ключов фактор при проследяването на престъпници, които в противен случай биха могли да скрият своята самоличност зад корпоративна структура“.

177. От това следва, че премахването на условието за доказване на законен интерес се явява строго необходимо, за да се постигне посочената цел за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма чрез увеличаване на степента на прозрачност по отношение на действителните собственици на дружествата и другите правни образувания.

178. Аналогични съображения според мен могат да се отнесат и към друг елемент от режима на публичен достъп, установен с Директива 2015/849, а именно обстоятелството — изтъкнато от запитващата юрисдикция в рамките на третия въпрос, буква а), първо тире и буква д), второ тире по дело C-601/20 — че информацията за действителните собственици е достъпна, без субектът на данните да може да разбере кой е имал достъп до неговите лични данни.

179. Всъщност, както Комисията правилно отбелязва, уведомяването на действителния собственик за достъпа до засягащата го информация, още повече ако е автоматично, може потенциално да има възпиращо действие по отношение на достъпа до информация и по този начин би навредило на целта за превенция чрез засилването на нивото на прозрачност. Всъщност, както бе отбелязано в съдебното заседание, не е изключено в определени случаи лицата, които искат да получат достъп до тази информация, за да разследват престъпни деяния, например журналисти, да бъдат подложени на възможни ответни мерки. Освен това предвиждането на подобно уведомяване на засегнатото лице би могло също така да застраши евентуални действия по разследване, тъй като по този начин лицето ще бъде предупредено. От това следва, че този елемент от режима на публичен достъп също се явява необходим за постигането на целта за превенция, посочена в точки 140—142 и 170 от настоящото заключение.

180. В това отношение следва още да се отбележи, че съгласно член 14, параграф 5, буква в) от ОРЗД разпоредбите относно информацията, която трябва да се предостави, когато личните данни не са били получени от субекта на данните, не се прилагат по-специално „когато получаването или разкриването е изрично разрешено от правото на Съюза или правото на държавата членка, което се прилага спрямо администратора и в което се предвиждат също подходящи мерки за защита на легитимните интереси на субекта на данните“. Тази разпоредба се прилага именно когато правото на Съюза предвижда режим на публичен достъп до регистър, съдържащ определени лични данни, при условие че този режим е в съответствие с принципа на пропорционалност [107].

181. Следва да се отбележи обаче, че както е видно от текста на член 30, параграф 5а от Директива 2015/849, държавите членки могат да решат да обвържат предоставянето на информацията, съхранявана в регистрите на действителните собственици, с изискването за онлайн регистрация. От съображение 36 от Директива 2018/843 следва, че тази регистрация може да бъде предвидена „с цел да се идентифицира всяко лице, което изисква информация от регистъра“. Както ще бъде обсъдено по-подробно в точки 204—208 по-долу, съобщаването ex post на тази самоличност би могло да се окаже необходимо, за да позволи на заинтересованото лице, а именно на действителния собственик, да преследва евентуалните злоумишлени действия, произтичащи от възможна злоупотреба с отнасящите се до него данни.

[107] Позоваването на тази разпоредба според мен отговаря на доводите, изтъкнати от Sovim в становището му във връзка с несъвместимостта на разглеждания режим на публичен достъп с изискванията, произтичащи от член 14 ОРЗД, който би бил израз на задължението за прозрачност, произтичащо от член 5, параграф 1 от ОРЗД.

iii) Относно системата на изключения, предвидена в член 30, параграф 9 от Директива 2015/849

182. Както отбелязах в точка 76 от настоящото заключение, пропорционалният характер на ограничаването на основните права, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата, произтичащо от режима на публичен достъп до информацията, съдържаща се в регистъра на действителните собственици, предвиден в член 30, параграф 5 от Директива 2015/849, може да се преценява само като се вземе предвид режимът на изключенията от този достъп, въведен с параграф 9 от същия член. Запитващата юрисдикция повдига въпроса за валидността на този режим на изключения с оглед на посочените основни права във втория въпрос, буква б), поставен по дело C-601/20.

183. Съгласно въпросния член 30, параграф 9 „[п]ри изключителни, определени в националното право обстоятелства, когато посоченият в параграф 5, първа алинея, букви б) и в) достъп би изложил действителния собственик на непропорционален риск, риск от измама, отвличане, шантаж, изнудване, тормоз, насилие или сплашване или когато действителният собственик е непълнолетен или неправоспособен по други причини, държавите членки могат в отделни конкретни случаи да предвидят изключение от този достъп до цялата или до част от информацията за действителните собственици“.

184. Съгласно съображение 36 от Директива 2018/843 тези изключения се предвиждат „с цел да се осигури пропорционален и балансиран подход и да се гарантират правата на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни“ [108].

185. В това отношение следва да се отбележи, че разпоредбата на същия член 30, параграф 9, признава свобода на преценка на държавите членки, когато използва израза „могат да предвидят“. Този израз на пръв поглед просто съдържа възможност за държавите членки да предвидят изключения от достъпа на широката общественост до информация за действителните собственици.

186. Следва обаче да се отбележи, че съгласно постоянната съдебна практика, след като транспонирането на директива от държавите членки във всички случаи попада в хипотезата съгласно член 51 от Хартата, в която държавите членки прилагат правото на Съюза, то при това транспониране трябва да се постигне предвиденото в Хартата ниво на защита на основните права, независимо от свободата на преценка, с която държавите членки разполагат във връзка с транспонирането [109].

187. От това Съдът стига до извода, че когато транспонират директива, и по-специално изключенията и ограниченията предвидени в нея, държавите членки трябва да следят за тълкуване на последните по начин, който да осигури подходящо равновесие между различните основни права, защитени от правния ред на Съюза [110].

[108] Вж. бележка под линия 29 от настоящото заключение.

[109] Вж. решения от 29 юли 2019 г., Pelham и др. (C-476/17, EU:C:2019:624, т. 79), от 29 юли 2019 г., Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, т. 20), и от 15 април 2021 г., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) и др. (C-798/18 и C-799/18, EU:C:2021:280, т. 31).

[110] Вж. относно изключенията и ограниченията, посочени в член 5, параграфи 2 и 3 от Директива 2001/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2001 година относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество (ОВ L 167, 2001 г., стр. 10; Специално издание на български език, 2007 г., глава 17, том 1, стр. 230 и поправка в ОВ L 168, 2016 г., стр. 19), решение от 29 юли 2019 г., Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, т. 38 и цитираната съдебна практика).

188. Следователно при въвеждане на мерките за транспониране на директива органите и юрисдикциите на държавите членки са длъжни не само да тълкуват националното си право по начин, който да съответства на тази директива, но и да не допускат да се основават на тълкуване на посочената директива, което би влязло в конфликт с посочените основни права или с другите общи принципи на правото на Съюза като принципа на пропорционалност [111].

189. Тези принципи, изведени от съдебната практика, се прилагат на още по-голямо основание в случая, тъй като става въпрос за предвиждане на изключения от достъпа на обществеността до информацията за действителните собственици. Всъщност, макар този достъп да е от съществено значение в рамките на предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма и да е свързан с принципа на прозрачност, който, както посочих в точки 38—48 от настоящото заключение, има характер на първичното право, той не попада в обхвата на основните права.

190. От изложените по-горе съображения следва, че в положение като това по настоящите дела, когато прилагат предвидения в Директива 2015/849 режим на публичен достъп до информацията, съдържаща се в регистъра на действителните собственици, държавите членки не могат да не осигурят защитата на основните права на действителните собственици, предвидена в Хартата.

191. При транспонирането и прилагането на Директива 2015/849, независимо от свободата на преценка, която тя им предоставя, държавите членки са длъжни да осигурят защитата на основните права срещу всяко непропорционално засягане на тези права. Следователно тази защита не се ограничава само до непропорционални рискове в седемте хипотези на рисковете, изрично посочени в член 30, параграф 9 от Директива 2015/849, а обхваща *всички основни права* на действителните собственици. Следователно в съответствие с Хартата следва да се приеме, че държавите членки не само могат да предоставят изключения, а *трябва* да предоставят изключения, ограничаващи достъпа на обществеността до информация за действителен собственик, в случай на непропорционално накърняване на основните му права.

192. Ето защо член 30, параграф 9 от Директива 2015/849, във връзка с Хартата, и по-специално с член 51, параграф 1 от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че държавите членки не само могат да предвидят изключения от достъпа на широката общественост до информация за действителните собственици на дружествата и другите правни образувания, съдържащи се в националните регистри на действителните собственици, но и са длъжни да предвидят и предоставят такива изключения, когато при изключителни обстоятелства този достъп би изложил действителния собственик на непропорционален риск от засягане на основните му права, предвидени в Хартата.

193. При такова тълкуване според мен няма нищо, което да засяга валидността на разпоредбата на член 30, параграф 9 от Директива 2015/849.

[111] Вж. решения от 29 юли 2019 г., Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, т. 52 и цитираната съдебна практика), и от 27 март 2014 г., UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, т. 46 и цитираната съдебна практика).

iv) По наличието на достатъчно гаранции срещу рисковете от злоупотреби

194. Накрая, възникват редица въпроси относно наличието на достатъчно гаранции в разглежданата правна уредба, водеща до намеса, които да позволяват засегнатите лица, а именно действителните собственици, да бъдат защитени срещу рисковете от злоупотреби. Тези изисквания, които са необходими, за да се гарантира спазването на принципа на пропорционалност, произтичат както от съдебната практика, припомнена в точка 155 от настоящото заключение, така и от различни разпоредби на ОРЗД, на които се позовава запитващата юрисдикция в третия си въпрос по дело C-601/20.

– *Относно принципа на ограничение на целите*

195. На първо място се поставя въпросът, изтъкнат от запитващата юрисдикция в посочения трети въпрос, буква б), за спазването на принципа за ограничение на целите, изрично предвиден в член 5, параграф 1, буква б) от ОРЗД [112].

196. Така възниква въпросът дали е съвместимо с изискването за пропорционалност, с оглед на посочената разпоредба, данните, отнасящи се до действителните собственици, да са достъпни за широката общественост, без администраторът на данните, а именно органът или организацията, отговорен или отговорна за поддържането на регистъра, да може да гарантира, че посочените данни се използват изключително за целта, за която са събирани, а именно по същество борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма [113].

197. В това отношение е важно да се припомни, че съгласно съдебната практика всяко обработване на лични данни трябва, от една страна, да съответства на принципите относно обработването на данни, прогласени в член 5 от ОРЗД, и от друга страна, да отговаря на един от принципите относно законосъобразността на обработването, изброени в член 6 от посочения регламент [114]. Както вече бе припомнено в точка 119 от настоящото заключение, тези две разпоредби конкретизират изискванията, предвидени в член 8, параграф 2 от Хартата.

198. Когато в обработването на определени данни участват различни лица, в практиката си Съдът разглежда конкретните операции, които се отнасят до обработването на тези данни, за да идентифицира съответните „администратори“ [115]. В такива случаи Съдът постановява, че понятието „администратор“ не препраща непременно към само едно образувание, а може да се отнася до няколко действащи лица, за всяко от които при това положение съществува задължение да спазва приложимите разпоредби относно защитата на данните [116].

[112] Същият въпрос се поставя, с оглед на член 25, параграф 2 от ОРЗД, в рамките на този трети въпрос, буква д), трето тире.

[113] Във третия въпрос, буква б) по дело C-601/20 запитващата юрисдикция подчертава също, че широката общественост не е органът, отговорен да осигури провеждането на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. По този въпрос препращам към съображенията, изложени в точка 169 от настоящото заключение.

[114] Вж. по-специално решение от 22 юни 2021 г., Latvijas Republikas Saeima (Наказателни точки) (C-439/19, EU:C:2021:504, т. 96 и цитираната съдебна практика). Вж. също, по аналогия, решение от 9 март 2017 г., Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, т. 41).

[115] В това отношение, вж. точка 44 от заключението на генерален адвокат Bobek по дело SS (Обработка на лични данни за данъчни цели) (C-175/20, EU:C:2021:690), който се позовава на решение от 29 юли 2019 г., Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629, и по-конкретно на т. 72—74).

[116] Вж. заключението на генерален адвокат Bobek по дело SS (Обработка на лични данни за данъчни цели) (C-175/20, EU:C:2021:690, т. 44), който се позовава на решение от 29 юли 2019 г., Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629, и по-конкретно на т. 72—74). В това отношение вж. също решение от 10 юли 2018 г., Jehovan todistajat (C-25/17, EU:C:2018:551, т. 65).

199. В случая предоставянето на разглежданите данни на разположение на широката общественост от страна на оператора на регистъра и достъпът на широката общественост до тези данни са двете страни на една и съща монета. Всъщност, като оповестява в изпълнение на задължението, предвидено в член 30, параграф 5, буква в) от Директива 2015/849, информацията за действителните собственици, операторът на регистъра дава възможност на членовете на широката общественост да получат свободен достъп до тези данни. Както следва от съображенията, изложени в точки 142 и 171—177 от настоящото заключение, предвиждането на този свободен достъп е счетено за необходимо от законодателя на Съюза, за да допринесе за предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризъм, като се увеличи степента на прозрачност по отношение на действителните собственици на дружествата и другите правни образувания.

200. Както обаче бе посочено в точка 89 от настоящото заключение, всеки представител на широката общественост също може да се счита за администратор по смисъла на член 4, точка 2 от ОРЗД *от момента*, в който има достъп до съдържащите се в регистъра данни, както и при последващото обработване [117].

201. От това следва, че прилагайки припомненото в точка 197 от настоящото заключение изискване, при осъществяването на каквато и да била последваща операция по обработване на данни, всеки представител на от широката общественост трябва също да съблюдава принципите, свързани с качеството на данните по член 5 от ОРЗД, и да основе операцията или операциите си по обработване с някоя от хипотезите, предвидени в член 6, параграф 1 от ОРЗД [118].

202. В този контекст, от една страна, що се отнася до посоченото от запитващата юрисдикция обстоятелство, че организацията, отговорна за воденето на регистъра, не е в състояние да гарантира, че посочените данни се използват изключително за целта, за която са били събрани, от практиката на Съда следва, че физическо или юридическо лице не може да се счита за администратор в *предходните или последващите* операции по веригата, за които то не определя нито целите, нито средствата [119].

203. От друга страна, от припомненото в точка 197 от настоящото заключение изискване следва, че всяко последващо използване на данните от член на широката общественост, което не е в съответствие с член 6 от ОРЗД, няма да бъде законно. В този смисъл използването може да бъде предмет на мерки, целящи преустановяването му, включително на искане за премахване от резултатите при търсене към лицето, което управлява интернет търсачката, съгласно член 17, параграф 1, буква г) от ОРЗД.

204. В това отношение отбелязвам още, че от съображение 38 от Директива 2018/843 следва, че за да се предотврати злоупотребата с информацията, съдържаща се в регистрите, и да се възстанови балансът за правата на действителните собственици, държавите членки биха могли да счетат за целесъобразно да предоставят на действителния собственик информация относно заявителя, както и правното основание на искането му.

[117] Вж. в този смисъл и по аналогия, заключение на генералния адвокат Bobek по дело SS (Обработка на лични данни за данъчни цели) (C-175/20, EU:C:2021:690, т. 45 и цитираната съдебна практика).

[118] Вж. в този смисъл и по аналогия, заключение на генералния адвокат Bobek по дело SS (Обработка на лични данни за данъчни цели) (C-175/20, EU:C:2021:690, т. 45 и цитираната съдебна практика).

[119] Решение от 29 юли 2019 г. Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629, по-конкретно т. 72—74). Вж. също заключение на генерален адвокат Bobek по дело SS (Обработка на лични данни за данъчни цели) (C-175/20, EU:C:2021:690, т. 44).

205. Подобна възможност обаче предполага, че организацията или органът, на която или който е възложено воденето на регистъра на действителните собственици, какъвто в случая е LBR, е запознат със самоличността на лицата, които имат достъп до съдържащите се в него данни, което предполага изискване за регистрация, по-специално онлайн, с цел получаването на достъп до посочените данни, като тази регистрация е предвидена единствено като възможност в член 30, параграф 5а от Директива 2015/849.

206. Въпреки обаче, че в точки 99 и 104 от настоящото заключение вече бе отбелязано, че в случая разглежданите данни не се явяват особено чувствителни и че потенциално вредните последици за лицата, засегнати от разглежданата намеса, могат да се считат за умерени, това не променя факта, че не могат да се изключат рисковете от възможно незаконно използване или злоупотреба с тези данни.

207. От това следва, че за да се гарантира, че засегнатите лица, а именно действителните собственици, разполагат с достатъчно гаранции, позволяващи ефикасната им защита срещу рискове от злоупотреби, според мен е необходимо организациите и органите, отговарящи за поддържането на регистрите на действителните собственици в държавите членки, да могат да разполагат с информация за самоличността на членовете на широката общественост, които осъществяват достъп до тези регистри, и да могат, когато това се окаже необходимо с оглед осигуряване на зачитането на основните права, и по-специално на правата, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата, да предоставят сведения относно тези лица на действителния собственик.

208. Така, за да е в съответствие с основните права, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата, тълкуването на Директива 2015/849 според мен изисква предвидената в член 30, параграф 5а от Директива 2015/849 възможност да се обвърже предоставянето на информацията, съхранявана в регистрите на действителните собственици, с изискването за онлайн регистрация, да се разглежда като задължение за държавите членки да гарантират, че организациите или органите, отговорни за поддържането на регистрите на действителните собственици, разполагат информация за самоличността на лицата, които осъществяват достъп до регистъра [120].

– *По целостта и поверителността на данните*

209. На второ място се поставя въпросът, изтъкнат от запитващата юрисдикция в рамките на третия въпрос, буква г) по дело C-601/20, относно спазването на принципа на цялостност и поверителност и на данните, предвиден в член 5, параграф 1, буква б) от ОРЗД.

210. Така се поставя въпросът за съвместимостта с изискването за пропорционалност на неограничения и безусловен достъп, без задължение за поверителност, до личните данни на действителните собственици в регистъра на действителните собственици, създаден в съответствие с член 30 от Директива 2015/849, с оглед на изискванията, произтичащи от посочената разпоредба на ОРЗД, която налага данните да бъдат обработвани по начин, който гарантира подходящо ниво на сигурност на личните данни, включително защита срещу неразрешено или незаконосъобразно обработване, като по този начин се гарантира тяхната цялостност и поверителност.

120 Този отговор според мен обезсмисля отговора на третия въпрос, буква д), първо тире по дело C-601/20.

211. Принципът на цялостност и поверителност обхваща т.нар. принцип на сигурност на данните, който изисква по-специално да се прилагат подходящи технически или организационни мерки, за да се предотвратят вредните последици за засегнатото лице. Този принцип е свързан и допълнен от членове 24 и 32 от ОРЗД, които съдържат разпоредби, отнасящи се съответно до отговорността на администратора и сигурността на обработването.

212. Що се отнася по-специално до целостта на данните, следва да се отбележи, че съгласно съображение 38 от Директива 2018/843 „следва да се предоставя достъп само до лични данни, които са актуални и се отнасят до действителния собственик“. От това следва, че се разпространяват и са достъпни само верните данни, предоставени на регистъра от дружеството или друго правно образувание. В съответствие с посоченото в точка 202 от настоящото заключение, в случай като този не може да се приеме, че операторът носи отговорност за евентуални промени или манипулации при последващи операции по обработка.

213. Държавите членки обаче трябва да гарантират, че организацията или органът, който отговаря за поддържането на регистъра на действителните собственици, прилага достатъчни технически и организационни мерки, за да предотврати всяко неразрешено обработване на съдържащите се в регистъра данни. Запитващата юрисдикция следва да провери in concreto дали в случая това е така [121].

v) По балансираното претегляне между целта от общ интерес и разглежданите основни права

214. Именно като се вземат предвид всички анализирани в настоящото заключение фактори, според мен следва да се извърши балансирано претегляне между целта от общ интерес, преследвана от режима на публичен достъп до регистъра на действителните собственици, въведен с Директива 2015/849, и разглежданите основни права, а именно правата, прогласени в членове 7 и 8 от Хартата.

215. Най-напред, в точки 110—118 от настоящото заключение бе отбелязано, че единствено по отношение на списъка с данни, съдържащи се в член 30, параграф 5, втора алинея от Директива 2015/849, произтичащото от този режим ограничаване на упражняването на правата е предвидено в закон в съответствие с член 52 от Хартата. Следователно това претегляне ще се отнася изключително до тези данни, а не до „допълнителната информация“, посочена в точки 105—107, 114—116, 159 и 165 от настоящото заключение.

216. По-нататък, както бе отбелязано в рамките на анализа на намесата, по-специално в точки 91—94 от настоящото заключение, посоченият режим на публичен достъп до информация относно действителните собственици гарантира много широк достъп до тази информация, при това без да е необходимо да се доказва какъвто и да било интерес от

[121] В това отношение отбелязвам, че Sovim твърди в становището си, че неотдавнашни примери на публикувани статии в пресата разкривали наличието на слабости в сигурността, свързани с липсата на подходящи технически и организационни мерки, въведени от LBR. Тези пропуски позволили неразрешеното обработване на данните, съдържащи се в регистъра на действителните собственици в Люксембург. По-специално било направено извлечение от базата данни на регистъра, което позволило търсене в тази база не само въз основа на наименованието на дружеството, но и въз основа на имената на лицата, които са действителни собственици.

достъпа до данните. Съчетан с автоматизирани способи за достъп, какъвто, както в Люксембург, е свободният достъп чрез интернет, този режим може да доведе до широко разпространяване на разглежданите данни, отнасящи се до действителните собственици.

217. Според мен обаче този режим не води до непропорционална намеса в основните права на засегнатите лица, по-специално на правото им на зачитане на личния живот, както и на правото им на защита на личните данни, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата.

218. Всъщност, на първо място, както следва от точки 95—102 от настоящото заключение — като не се отчита т.нар. „допълнителна информация“ — този режим позволява публичен достъп само до ограничен брой лични данни [122]. Така, макар този режим да може да доведе до широкомащабно разпространение на тези данни поради ограничения обхват на личните данни, предмет на намесата, както и поради не особено чувствителния им характер, евентуалните вредните последици за засегнатите от намесата лица са умерени.

219. На второ място, както бе посочено в точка 91 от настоящото заключение, въведеният с Директива 2015/849 режим на публичен достъп не се отнася до неопределен и недиференциран брой лица, а изисква връзка между тези лица, а именно действителните собственици, и целта на обработването, а именно предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризъм.

220. В това отношение следва да се отбележи, че Съдът вече е постановил, че е обосновано физическите лица, които избират да участват в икономическия обмен посредством дружества или други правни образувания, да бъдат задължени да оповестяват публично някои данни, свързани с тяхната самоличност и функции или права в тях, поради преследването на цели от общ интерес, които са свързани по няколко начина с този избор [123].

221. Както бе припомнено в точка 79 от настоящото заключение, правата, признати в членове 7 и 8 от Хартата, не са абсолютни, а трябва да се разглеждат във връзка с тяхната социална функция. В този контекст според мен може да се обоснове налагането на ограничения на тези права, които не са тежки, на лица, избрали да участват в икономическия обмен чрез дружества или други правни образувания, за да се предотврати извършването на тежки престъпления като прането на пари, или свързани с обществената сигурност и обществения ред, каквото е финансирането на тероризма.

222. В това отношение следва да се добави, че е вярно, че режимът на публичен достъп до информацията за действителните собственици засяга абсолютно всички действителни собственици, без лицата, чиито данни са разкрити, да се намират дори и непряко в положение, което би могло да доведе до подозрения за изпиране на пари или финансиране на тероризъм. Следователно той се прилага дори за лица, за които не съществува никаква улика, даваща основание да се счита, че действията им биха могли да имат някаква, била тя непряка и далечна, връзка с изпирането на пари или финансирането на тероризъм [124].

[122] Вж. в този смисъл решение от 9 март 2017 г., Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, т. 58).

[123] Вж. в този смисъл решение от 9 март 2017 г., Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, т. 59).

[124] В заключенията си Sovim изтъква това обстоятелство, като се позовава по аналогия на решение от 8 април 2014 г., Digital Rights Ireland и др. (C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, вж. по-специално т. 58).

223. При все това, на трето място, режимът на публичен достъп до информация за действителните собственици, освен че не води до сериозна намеса в основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата, предвижда също в член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 посочената в точка 182 и сл. от настоящото заключение система на изключения от достъпа на широката общественост до тази информация. Тази система на изключения е изрично въведена с цел да се осигури пропорционален и балансиран подход и да се гарантират основните права [125]. Тя е част от осигурения от законодателя на Съюза баланс между наличните интереси и представлява съществен елемент от режима на публичен достъп до информация за действителните собственици, който ограничава всяка евентуална сериозна вреда и ги предпазва от евентуални злоупотреби с основните им права [126].

224. Възприетият в Директива 2015/849 подход на обвързаност в член 30, параграфи 5 и 9, между, от една страна, публичния достъп до информация за действителните собственици и от друга страна, системата на изключения, е освен това в съответствие с практиката на Съда. Всъщност от този подход следва, че макар при претеглянето, което трябва да се извърши между преследваната цел от обществен интерес и основните права, прогласени в членове 7 и 8 от Хартата, с оглед на значимостта на целта от общ интерес, преследвана с ограничаването на тези права, във връзка с умерената тежест на необходимостта от предотвратяване на тежката престъпност и на евентуалното засягане на обществената сигурност по принцип намесата има преимущество, все пак не може да се изключи, че е възможно да съществуват особени случаи, при които неопровержими законови основания, свързани с конкретното положение на съответното лице, обосновават по изключение достъпа до вписаните в регистъра лични данни, да бъде ограничен [127].

225. Освен това и на четвърто място, Директива 2015/849, предвижда ОРЗД да се прилага при извършваното в рамките на този режим обработване на личните данни. Ето защо по отношение на това обработване се прилагат правила за гарантиране на сигурността и защитата на разглежданите данни [128].

226. В този контекст, за да ограничат обхвата на намесата и по-конкретно рисковете, макар и ограничени, от икономическо профилиране на съответното физическо лице, обсъдени в точка 102 от настоящото заключение, в рамките на предоставената им с Директива 2015/849 свобода на действие държавите членки са длъжни да въведат условия за достъп до въпросните данни, и по-специално ред и условията за търсене в базата данни, съставляваща регистъра, с цел да сведат до минимум намесата в основните права на действителните собственици.

227. Накрая, както следва от изложените в точки 207 и 208 от настоящото заключение съображения, за да се гарантира, че засегнатите лица, а именно действителните собственици, разполагат с достатъчно гаранции, позволяващи им ефикасна защита срещу рискове от злоупотреби, предоставянето на информацията, съхранявана в националните регистри на действителните собственици, трябва да бъде обусловено от регистрация, по-специално онлайн, по такъв начин, че националните организации или органи,

125 Вж. съображение 36 от Директива 2018/843, цитирано в бележка под линия 29 от настоящото заключение.

126 Този елемент разграничава съществено настоящия случай от случая, разгледан от Съда в решение от 8 април 2014 г., Digital Rights Ireland и др. (C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238).

127 Вж. в този смисъл и по аналогия решение от 9 март 2017 г., Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, т. 59).

128 Този елемент също съществено разграничава настоящия случай от разгледания от Съда в решение от 8 април 2014 г., Digital Rights Ireland и др. (C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238).

отговарящи за поддържането на регистрите на действителните собственици, да могат да разполагат с информация за самоличността на лицата, които осъществяват достъп до регистъра, и да могат, когато това се окаже необходимо с оглед да се осигури зачитането на основните права, и по-конкретно на правата, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата, да предоставят сведения относно тези лица на действителния собственик.

228. Така тълкувани, разпоредбите на член 30, параграф 5, първа алинея, параграф 5а и параграф 9 от Директива 2015/849, с които се въвежда режимът за публичен достъп до информация за действителните собственици, не трябва да се считат за невалидни с оглед на правото на зачитане на личния и семейния живот и на правото на защита на личните данни, гарантирани съответно в членове 7 и 8 от Хартата.

229. За сметка на това, видно от съображенията, изложени в точки 105—107, 114—116, 159 и 165 от настоящото заключение, според мен в член 30, параграф 5 от Директива 2015/849 втората алинея трябва да се обяви за частично невалидна, а третата алинея от тази разпоредба — за изцяло невалидна.

4. Заключение относно валидността на режима на публичен достъп, въведен с Директива 2015/849

230. От всички изложени по-горе съображения според мен следва на първия въпрос и на втория въпрос, буква б) по дело C-601/20 да се отговори така:

– член 30, параграф 5, втора алинея от Директива 2015/849, е невалиден в частта, в която се предвижда, че всеки член на широката общественост има право на достъп „най-малко“ до посочените в тази разпоредба данни, като по този начин се предвижда възможност всеки член на широката общественост да получи достъп до данни, отнасящи се до действителните собственици, различни от посочените в същата алинея,

– член 30, параграф 5, трета алинея от Директива 2015/849 е невалиден,

– член 30, параграф 5а от Директива 2015/849, във връзка с членове 7 и 8 и член 52, параграф 1 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че държавите членки са длъжни да гарантират, че националните организации или органи, на които е възложено поддържането на регистрите на действителните собственици, разполагат с информация за самоличността на лицата, които осъществяват достъп до посочения регистър,

– член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 във връзка с Хартата, и по-специално с член 51, параграф 1 от нея, тълкуван в смисъл, че държавите членки не само могат да предвидят изключения от достъпа на широката общественост до информация за действителните собственици на дружествата и другите правни образувания, съдържаща се в националните регистри на действителните собственици, но и са длъжни да предвидят и предоставят такива изключения, когато при изключителни обстоятелства този достъп би изложил действителния собственик на непропорционален риск от засягане на основните му права, предвидени в Хартата, е валиден,

– при разглеждането на първия въпрос и на втория въпрос, буква б), поставени по дело C-601/20, не се установяват никакви други обстоятелства, които могат да засегнат валидността на член 30, параграфи 5 и 9 от Директива 2015/849.

B. По третия въпрос, поставен по дело C-601/20, относно тълкуването на ОРЗД

231. В рамките на третия въпрос по дело C-601/20 запитващата юрисдикция поставя шест подвъпроса, с които по същество се цели да се провери съвместимостта на режима на публичен достъп до информацията за действителните собственици, въведен с Директива 2015/849, с няколко разпоредби от ОРЗД.

232. В това отношение най-напред, в точки 63—72 от настоящото заключение са изложени причините, поради които според мен ОРЗД сам по себе си не може да представлява критерий за законосъобразност при преценката на валидността на разпоредбите на Директиви 2015/843 и 2018/849. Уточнявам също, че тези директиви трябва обаче да се тълкуват в съответствие с разпоредбите на ОРЗД, така както впрочем е предвидено изрично в член 41, параграф 1 от Директива 2015/843, изменена с Директива 2019/2177.

233. По-нататък, считам, че с оглед на съображенията, изложени в точки 74—229 от настоящото заключение при анализа на валидността на посочения режим на публичен достъп до информация относно действителните собственици, не следва да се отговаря на третия поставен по дело C-601/20 въпрос, букви а)—д). Всъщност в посочения анализ е отговорено на всички съмнения, изразени от запитващата юрисдикция в рамките на тези подвъпроси с оглед на различни разпоредби на ОРЗД.

234. От това следва, че остава единствено да се разгледа третият въпрос, буква е). С този подвъпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи връзката между режима на публичен достъп до информацията за действителните собственици и членове 44—50 от ОРЗД, които поставят строги условия относно предаването на лични данни на трета държава, по-специално поради факта, че вписаните в регистър на действителните собственици данни са достъпни във всички случаи за всички членове на широката общественост, без това да е оправдано със законен интерес и без ограничение относно местонахождението на тази общественост.

235. В това отношение следва да се припомни, че глава V от ОРЗД, включваща членове 44—55, урежда предаването на лични данни на трета държава или международна организация.

236. В този контекст, както отбелязват Комисията и финландското правителство, при липса на решение относно адекватното ниво на защита съгласно член 45, параграф 3 от ОРЗД или на подходящи гаранции съгласно член 46 от ОРЗД, член 49 от ОРЗД предвижда известен брой дерогации в особени случаи, при които може да се извърши предаване или съвкупност от предавания на лични данни на трета държава.

237. По-конкретно член 49, параграф 1, буква ж) от ОРЗД урежда специално предаването, извършвано от регистър, който съгласно правото на Съюза или правото на държавите членки е предназначен да предоставя информация на обществеността.

238. От тази разпоредба, както и от параграф 2 от този член във връзка със съображение 111 от ОРЗД следва, че тази дерогация се прилага когато: първо, предаването се извършва от регистър, който съгласно правото на държавите членки на Съюза е предназначен да предоставя информация на обществеността (и е достъпен за справка от обществеността по принцип или от всяко лице, което може да докаже, че има законен интерес за това), второ, предаването може да се извърши само доколкото условията за

справка, установени в правото на Съюза или правото на държавите членки, са изпълнени, и трето, предаването не трябва да включва всички лични данни или всички категории лични данни, съдържащи се в регистъра.

239. В това отношение следва да се отбележи, както правилно посочва Комисията, че член 49, параграф 1, буква ж) и параграф 2 от ОРЗД се прилагат конкретно за всяко предаване „*от*“ публичен регистър. Самият факт обаче, че даден регистър е публичен, не съставлява сам по себе си предаване.

240. От изложените по-горе съображения следва, че на третия въпрос, буква е), поставен по дело C-601/20, следва да се отговори, че разпоредбите на глава V от ОРЗД трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат регистър, който е частично публично достъпен, без да е задължително да се докаже законен интерес и без ограничение относно местонахождението на тази общественост. Предаването от този регистър обаче може да се извърши съгласно член 49, параграф 1, буква ж) от ОРЗД само доколкото условията за справка в регистъра, установени в закона, са изпълнени и ако тази справка не включва всички данни, съдържащи се в регистъра.

Г. По тълкуването на член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 (първи, втори и трети въпрос по дело C-37/20 и втори въпрос, буква а) по дело C-601/20)

241. В рамките на въпросите, поставени по дело C-37/20, както и на втория въпрос, буква а) по дело C-601/20, запитващата юрисдикция иска от Съда да се произнесе по тълкуването на член 30, параграф 9 от Директива 2015/849, изменена с Директива 2018/843, който предвижда режим на изключения от достъпа на широката общественост до информация, съдържаща се в регистъра на действителните собственици.

242. Вече разгледах тази система и тази разпоредба в точки 182—193 от настоящото заключение. Въз основа на изложените в тези точки съображения следва обаче да се анализират конкретните въпроси, поставени от запитващата юрисдикция.

1. По понятието „изключителни обстоятелства“ (първи въпрос по дело C-37/20)

243. Първият поставен по дело C-37/20 въпрос се отнася до понятието „изключителни обстоятелства“, предвидено в член 30, параграф 9 от Директива 201584. Този въпрос може да бъде разделен на две части.

244. С първата част запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 трябва да се тълкува в смисъл, че държава членка може да определи в националното си право понятието „изключителни обстоятелства“, предвидено в тази разпоредба, само като равнозначно на „непропорционален риск, риск от измама, отвличане, шантаж, изнудване, тормоз, насилие или сплашване“, понятия, които вече са условие за прилагане на изключения, ограничаващи достъпа на широката общественост до информацията относно действителните собственици. Във втората част запитващата юрисдикция по същество иска да установи какви са нейните правомощия и критериите, които трябва да използва, за да определи съдържанието на понятието „изключителни обстоятелства“, в случай че

националното законодателство за транспониране не е дало определение това понятие по друг начин освен чрез препращане към изрично посочените в член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 обстоятелства.

245. В това отношение най-напред ще отбележа, че изричното препращане към националното право, съдържащо се в член 30, параграф 9 от Директива 2015/849, за определянето на изключителните обстоятелства, които обосновават предвиждането на изключения, ограничаващи достъпа на широката общественост до информация за действителните собственици, показва намерението на законодателя на Съюза да остави свобода на преценка на държавите членки при определянето на тези изключителни обстоятелства.

246. При все това, както вече беше изложено в точки 186 и сл. от настоящото становище, съгласно постоянната съдебна практика независимо от свободата на преценка, с която държавите членки разполагат при транспонирането на дадена директива, те са длъжни да осигурят защитата на основните права срещу всяко непропорционално накърняване.

247. От посочените точки следва и че член 30, параграф 9 от Директива 2015/849, във връзка с член 51, параграф 1 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че държавите членки са длъжни да предоставят изключения от достъпа на широката общественост до информация за действителните собственици на дружествата и другите правни образувания, съдържаща се в националните регистри на действителните собственици, когато при изключителни обстоятелства този достъп би изложил действителния собственик на непропорционален риск от засягане на основните му права, предвидени в Хартата.

248. Следователно задължението на държавите членки да осигурят тази защита не се ограничава само до непропорционалните рискове в седемте хипотези на риск, изрично посочени в член 30, параграф 9, а обхваща всеки непропорционален риск от засягане на всички основни права на действителните собственици.

249. При тези условия считам, че член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 трябва да се тълкува в смисъл, че държавите членки са компетентни да определят в националното си право положенията, представляващи „изключителни обстоятелства“ по смисъла на тази разпоредба. Тъй като в нея няма допълнително указание под каква форма държавите членки трябва да определят това понятие, няма пречка държава членка да определи, както прави Великото херцогство Люксембург, „изключителните обстоятелства“ единствено въз основа на вече предвидените в посочената разпоредба хипотези, стига обаче транспонирането на тази директива в националното право да позволява действителните собственици да бъдат защитени от непропорционални нарушения на основните им права.

250. Както беше посочено в точка 188 от настоящото заключение, националният съд е длъжен да тълкува националното си право в съответствие с Директива 2015/849, но също така да не допуска да се основава на тълкуване на тази директива, което би влязло в конфликт с основните права. От това следва, че посоченият съд трябва да се основава на тълкуване на разпоредбите на посочената директива, позволяващи изключения, което зачита техния текст, запазва полезното им действие и същевременно е в пълно съответствие с основните права, гарантирани от Хартата [129].

[129] Вж. решение от 29 юли 2019 г., Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, т. 59).

251. Както правилно отбелязва Комисията, за целта може да е необходимо националният съд сам да определи конкретно естеството и обхвата на изключителните обстоятелства, които позволяват изключения от изискването за достъп на широката общественост до информацията относно действителните собственици, но само доколкото това е необходимо, за да се защитят в пълна степен техните основни права.

252. С оглед на посоченото определяне, което националният съд трябва евентуално да осъществи, за да даде тълкуване Директива 2015/849 в съответствие с гарантираните от Хартата основни права, следва да се отбележи, първо, че то трябва да отчита факта, че подробното оценяване на „изключителното“ естество на обстоятелствата трябва да се извършва във всеки отделен случай, както следва от самия текст на член 30, параграф 9 от посочената директива.

253. Второ, при това определяне съдът трябва да вземе предвид обстоятелството, че тъй като разпоредбата на член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 предвижда изключения от общо правило, а именно изключение от изискването за публичен достъп до информацията за действителните собственици, според постоянната практика на Съда това изключение по принцип трябва да се тълкува стриктно [130].

254. Трето, при посоченото определяне националният съд трябва да вземе предвид факта, че използването на термина „изключителни“ указва, че обстоятелствата, които могат да обосноват изключение, трябва да са извън обикновеното естество и да създадат непропорционална опасност от засягане на основните права [131]. В този контекст изричното посочване в разглежданата разпоредба на рискове, свързани с правото на живот, правото на неприкосновеност и правото на сигурност на лицето, защитени съответно с членове 2, 3 и 6 от Хартата, е указание при обосноваването на изключение да се търси високо ниво на засягане на основните права.

2. По понятието „риск“ (втори въпрос по дело C-37/20)

255. Вторият въпрос, поставен по дело C-37/20, се отнася до понятието „риск“, предвидено в член 30, параграф 9 от Директива 2015/849. Той се разделя на три части.

256. С първата част на този въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 трябва да се тълкува в смисъл, че наличието на „непропорционален риск“ представлява самостоятелно съображение, което обосновава изключението от изискването за публичен достъп до информация за действителните собственици, или, алтернативно, изискването рискът да е непропорционален представлява условие, което се прилага към специфичните рискове, посочени в тази разпоредба, а именно към риска от измама, отвличане, шантаж, изнудване, тормоз, насилие или сплашване.

130 Вж. решение от 29 юли 2019 г., Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, т. 53), и от 17 януари 2013 г., Комисия/Испания (C-360/11, EU:C:2013:17, т. 18 и цитираната съдебна практика).

131 По критерия за „непропорционалност“ вж. също отговора на третия въпрос по дело C-37/20 в настоящото становище.

257. Този въпрос произтича от обстоятелството, посочено от запитващата юрисдикция, че съществуват редакционни различия между текстовете на различните езици на член 30, параграф 9 от Директива 2015/849, както и различие на някои езици между текста на разпоредбата и формулировката на съображение 36 от Директива 2018/843, което изяснява и обосновава изменената ѝ редакция [132].

258. Съгласно постоянната съдебна практика обаче формулировката, използвана в текста на правна разпоредба на Съюза на един от езиците, не може да служи като единствена основа за тълкуването на разпоредбата или в това отношение да ѝ се отдава предимство пред текстовете на останалите езици. Всъщност разпоредбите от правото на Съюза трябва да се тълкуват и прилагат по един и същ начин, като се вземат предвид текстовете на всички езици на Съюза. В случай на несъответствия между текстовете на различните езици на разпоредба от правото на Съюза съответната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от контекста и целите на правната уредба, от които е част [133].

259. При това положение от съображенията, изложени в точки 185—192 от настоящото заключение, следва, че не само наличието на непропорционален риск в седемте изрично посочени в член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 хипотези на риск може да обоснове изключение от изискването за публичен достъп до информация относно действителния собственик, но и всеки непропорционален риск от засягане на основните му права при изключителни обстоятелства.

260. Що се отнася по-специално до преценката за съществуването такъв непропорционален риск от засягане на основните права на действителния собственик, тя трябва да се извършва във всеки отделен случай. Тази преценка трябва да включва подробна оценка на изключителните обстоятелства и трябва да се основава на анализ на всички релевантни обстоятелства по конкретния случай.

261. С втората част от втория въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 трябва да се тълкува в смисъл, че съществуването или непропорционалността на риска, обуславящ ограничаването на възможността за достъп до информацията относно действителните собственици, следва да се определят, като се вземат предвид единствено връзките между съответния действителен собственик и правното образувание, по отношение на което се иска да се ограничи публичният достъп до информацията или като се вземат предвид и връзките между този действителен собственик и други правни образувания. В последната хипотеза запитващата юрисдикция иска да се установи дали трябва да се вземе предвид само качеството на

[132] Така в текстовете на някои езици, сред които тези на френски, английски и испански език, измененият текст на член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 се отнася до положение, при което достъпът до информация би изложил действителния собственик „на непропорционален риск, риск от измама, отвличане, шантаж, изнудване, тормоз, насилие или сплашване“, докато съображение 36 от Директива 2018/843 се отнася до положение, при което посоченият достъп би изложил действителния собственик „на непропорционален риск от измама, отвличане, шантаж, изнудване, тормоз, насилие или сплашване“. Текстовете на разпоредбата на тези различни езици са в подкрепа на разбирането, че „непропорционалният риск“ представлява хипотеза на риск, която е самостоятелна спрямо другите седем изброени вида риск, докато, напротив, от текста на съображението може да се изведе, че изискването за липса на пропорционалност по-скоро е условие, за да може излагането на посочените седем вида риск да обоснове изключение от изискването за публичен достъп до информацията относно действителния собственик (в становището си Комисията потвърждава, че текстовете на чешки, датски, хърватски, нидерландски, полски, португалски, румънски и шведски език също спадат към тази група текстове). В текстовете на други езици, сред които немски и италиански, не съществува такова различие (в становището си Комисията твърди, че и текстовете на гръцки, унгарски, словашки и словенски език принадлежат към тази група текстове).

[133] Вж. по-специално решение от 23 януари 2020 г., Bundesagentur für arbeit (C-29/19, EU:C:2020:36, т. 48 и цитираната съдебна практика).

действителен собственик или всяка една връзка с други правни образувания. Накрая, в тази хипотеза тя иска да се установи дали естеството на връзката има отражение върху преценката за съществуването и обхвата на риска.

262. В това отношение най-напред ще отбележа, че в текста на Директива 2015/849 няма точни указания по тези въпроси. Както обаче посочих в точка 260, преценката за съществуването на непропорционален риск от засягане на основните права на действителния собственик, трябва да се извършва във всеки отделен случай, като се прави оценка на изключителните обстоятелства и като се следва целта да се гарантира адекватна защита на действителния собственик от непропорционално засягане на основните му права.

263. При тези условия не е изключено в някои случаи за осигуряването на такава подходяща защита да е необходимо да се вземат предвид не само връзките между действителния собственик и правното образувание, за което се отнася конкретното искане за изключение, но и връзките, които този действителен собственик поддържа с други правни образувания.

264. В това отношение обаче, от една страна, споделям становището на Комисията, че щом става въпрос за преценка на рисковете, на които е изложено дадено лице в качеството си на действителен собственик на едно или повече правни образувания, въпросните връзки трябва да бъдат присъщи на това качество, като други случайни връзки по принцип не могат да бъдат взети предвид при анализа.

265. От друга страна, собственикът или образуванието, който или което иска спрямо него да се допусне изключение от изискването за публичен достъп до информацията, трябва да докаже, че връзките, които действителният собственик поддържа с правни образувания, различни от посочените в искането за изключение, представляват релевантен фактор при преценката на непропорционалния риск от засягане на основните му права и че тези връзки обосновават или подкрепят съществуването на такъв непропорционален риск или неговия непропорционален характер. Подобно разпределяне на тежестта на доказване[134], което възлага на заявителя да докаже съществуването и релевантността на посочените връзки за целите на допускането на изключението, е от съществено значение, за да се избегне възможността, както предвижда австрийското правителство, компетентните органи на държавите членки да се окажат задължени да извършват служебно разследвания с необоснован обхват, за да могат да изключат наличието на непропорционални рискове от засягане на основните права на действителните собственици.

266. Накрая, с третата част на втория въпрос, поставен по дело C-37/20 запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 трябва да се тълкува в смисъл, че изключение от изискването за публичен достъп до информация относно действителния собственик може да се допусне, когато тази информация е лесно достъпна за трети лица чрез други информационни средства.

267. По този въпрос се присъединявам към становището на Комисията и на австрийското правителство, че след като, както вече бе отбелязано в точки 260 и 261 от настоящото заключение, Директива 2015/849 задължава държавите членки да гарантират, че изключенията от изискването за публичен достъп до информацията относно

[134] По изискванията относно доказването вж. също отговора втория въпрос, буква а) по дело C-601/20 в настоящото становище.

действителния собственик се допускат въз основа на подробна оценка на изключителния характер на обстоятелствата и позовавайки се на рисковете, произтичащи от оповестяването на тази информация, член 30, параграф 9 от тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че мълчаливо изключва възможността да бъде допуснато такова изключение, ако посочената информация е лесно достъпна за трети лица чрез други информационни средства.

3. По изискванията за доказване на непропорционалния риск (втори въпрос, буква а) по дело C-601/20)

268. С втория въпрос, буква а), поставен по дело C-601/20, запитващата юрисдикция по същество иска да се установят изискванията към доказването на несъразмерния риск и на изключителните обстоятелства, които трябва да бъдат представени, за да се обоснове изключение по член 30, параграф 9 от Директива 2015/849.

269. Що се отнася, на първо място, до *тежестта на доказване*, не се оспорва, че тя лежи върху действителния собственик. Именно той трябва да докаже пред организацията или органа, на когото е възложено воденето на регистъра, че са изпълнени условията за изключение съгласно член 30, параграф 9 от посочената директива. От тази гледна точка посоченият орган или организация не може да бъде задължен(а) да осъществява собствени действия по разследване, които евентуално биха могли да имат глобален обхват, за да се определи дали са налице изключителни обстоятелства и дали рискът е непропорционален. Посоченият орган или организация трябва да се основава на доказателствата, представени от действителния собственик в подкрепа на искането му за прилагане на изключението.

270. Що се отнася, на второ място, до *степента на доказване*, считам, че действителният собственик трябва да докаже наличието на несъразмерния риск от засягане на основните му права и наличието на изключителни обстоятелства с достатъчна степен на вероятност.

271. От тази гледна точка обикновеното наличие на риск, който е далечен или хипотетичен, не ли било достатъчно. Освен това възприемането на непропорционалния риск не може да бъде субективно, а трябва да се основава на обективни, конкретни, реални и актуални доказателства. За тази цел действителният собственик трябва да предостави конкретни, точни и съществени сведения относно заплахите за засягане на основните му права и относно изключителните обстоятелства.

4. По критерия за „непропорционалност“ (трети въпрос по дело C-37/20)

272. С третия въпрос, поставен по дело C-37/20, запитващата юрисдикция иска да се установи критерият за „непропорционалност“ на риска, обосноваващ ограничаването на достъпа до информация, предвиден в член 30, параграф 9 от Директива 2015/843.

273. Тази юрисдикция поставя въпроса кои са разнопосочните интереси, които трябва да се вземат предвид при преценката за съществуването на непропорционален риск за действителния собственик, който съгласно член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 обосновава изключение от изискването за публичен достъп до отнасящата се до него информация. Тя счита, че този критерий по принцип се отнася до претеглянето на два еднакво заслужаващи защита интереси и се пита кои са противоречивите интереси, които следва да бъдат балансирани при прилагането му. Според нея били противопоставени, от

една страна, преследваната с Директива 2015/849 цел за прозрачност и от друга страна, закрилата на физическата, моралната и имуществената неприкосновеност на действителния собственик, обхванати в стремежа за предотвратяване на общия риск и/или от специфичните рискове, посочени в член 30, параграф 9 от тази директива. При все това в съображение 36 от Директива 2018/843 изрично се посочвали както правото на неприкосновеност на личния живот, така и правото на защита на личните данни.

274. В това отношение в точка 138 и сл. от настоящото заключение бе отбелязано, че посочената цел за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризъм чрез увеличаване на степента на прозрачност по отношение на действителните собственици на дружествата и другите правни образувания представлява първостепенна цел на режима на достъп до информация за действителните собственици, установен вследствие на измененията, въведени с Директива 2018/843. Тази цел обаче не е пряко свързана с основните права. Също така бе отбелязано, че предвидените в член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 изключения от принципа на публичния достъп до посочената информация, които сами по себе си подлежат на стриктно тълкуване, са насочени към намирането на справедлив баланс между посочената цел, която, както бе споменато в точки 38—48, 144 и 189 от настоящото заключение, вече е свързана с изисквания, които имат характер на първично право, и зачитането на основните права на действителните собственици, както впрочем изрично следва от съображение 34 от Директива 2018/843. Освен това, както е видно от изведените от съдебната практика принципи, посочени в точки 188 и 250, тълкуването на Директива 2015/849 не трябва да влиза в противоречие с предвидените в Хартата основни права.

275. В този контекст, вместо въпросът да се разглежда във връзка с претеглянето на „разнопосочните интереси“, както прави запитващата юрисдикция, според мен е по-подходящо анализът да се основава на наличието на изключения от общия принцип на публичния достъп, които целят да се предотврати засягане на основните права на действителния собственик, което при изключителни обстоятелства може да произтича от посочения достъп. При тези условия задачата на националните органи, на които е възложено да преценяват искане за изключение, е да проверят съществуването на изключителни обстоятелства, които биха изложили действителния собственик на непропорционален риск от засягане на едно или повече от предвидените в Хартата основни права.

276. Съображенията, обосноваващи публичния достъп до информацията относно действителните собственици, са изрично посочени обаче в съображения 30 и 31 от Директива 2018/843, както беше упоменато в точки 139—142 от настоящото заключение. Наред с останалото, те са свързани, първо, с възможността за засилен контрол на информацията от страна на гражданското общество, която допринася за съхраняване на доверието в почтеността на търговските сделки и финансовата система, второ, с приноса за борбата със злоупотребата с корпоративни и други правни образувания и правни форми за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, и трето, с улесняването на навременната и ефективна достъпност на информация за финансовите институции и органи, които участват в борбата с тези престъпления.

277. Освен това, както вече посочих в точки 220 и 221 от настоящото заключение и както следва от практиката на Съда, изглежда обосновано физическите лица, които избират да участват в икономическия обмен като действителни собственици на корпоративни и други правни образувания, да бъдат задължени да оповестяват и да предоставят достъп до

определена информация, която позволява да бъдат идентифицирани като действителни собственици на тези правни образувания, още повече че те са наясно с това задължение в момента, в който вземат решение да се заемат с такава дейност [135].

278. При все това в процеса на преценката, която трябва да се извърши при прилагането на член 30, параграф 9 от Директива 2015/849, макар от изложеното по-горе да следва, че при претеглянето, което трябва да се извърши в рамките на тази разпоредба, като основен принцип преимущество да има публичният интерес от достъп до информацията относно действителните собственици, все пак е предвидено изрично, че е възможно да съществуват особени случаи, при които надделяващи и правомерни основания, свързани с конкретното положение на съответния действителен собственик, да обосновават по изключение публичният достъп до отнасящата се до него информация да бъде ограничен, за да се избегне излагането му на непропорционален риск от засягане на основните му права [136].

279. С оглед на всички изложени по-горе съображения на третия въпрос според мен следва да се отговори, че при преценката за съществуването на непропорционален риск за действителния собственик, който съгласно член 30, параграф 9 от Директива 2015/849 обосновава изключение от изискването за публичен достъп до отнасяща се до него информация, следва да се вземат предвид, от една страна, посочените в тази разпоредба специфични рискове, както и основните права на съответното физическо лице, и по-специално правото на неприкосновеност на личния живот и правото на защита на личните данни, предвидени съответно в членове 7 и 8 от Хартата, и от друга страна, публичният интерес и интересът на обществото като цяло да се идентифицират действителните собственици с оглед да се предотврати използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

IV. Заключение

280. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от Tribunal d'arrondissement (Районен съд Люксембург, Люксембург) по дела по C-37/20 и C-602/20 така:

„1) Член 30, параграф 5, втора алинея от Директива 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията, изменена с Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г., е невалиден в частта, в която се предвижда, че всеки член на широката общественост има право на достъп „най-малко“ до посочените в тази разпоредба данни, като по този начин предвижда възможност за всеки член на широката общественост да получи достъп до данни, отнасящи се до действителните собственици, различни от посочените в същата алинея.

2) Член 30, параграф 5, трета алинея от Директива 2015/849, изменена с Директива 2018/843, е невалиден.

135 Вж. по аналогия решение от 9 март 2017 г., Manni (C 398/15, EU:C:2017:197, т. 59).

136 Вж. в този смисъл решение от 9 март 2017 г., Manni (C 398/15, EU:C:2017:197, т. 60).

3) Член 30, параграф 5а от Директива 2015/849, изменена с Директива 2018/843, във връзка с членове 7 и 8 и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкува в смисъл, че държавите членки са длъжни да гарантират, че националните организации или органи, отговорни за поддържането на регистрите на действителните собственици, разполагат с информация за самоличността на лицата, които осъществяват достъп до посочения регистър.

4) Член 30, параграф 9 от Директива 2015/849, изменена с Директива 2018/843, във връзка с Хартата на основните права, и по-специално с член 51, параграф 1 от нея, тълкуван в смисъл, че държавите членки разполагат не само с възможност да предвидят изключения от достъпа на широката общественост до информация за действителните собственици на дружествата и другите правни образувания, съдържаща се в националните регистри на действителните собственици, но и са длъжни да ги предвидят и предоставят, когато при изключителни обстоятелства този достъп би изложил действителния собственик на непропорционален риск от засягане на основните му права, предвидени в Хартата, е валиден.

5) При разглеждането на първия въпрос и втория въпрос, буква б), поставени по дело C-601/20, не се установяват никакви други обстоятелства, които могат да засегнат валидността на член 30, параграфи 5 и 9 от Директива 2015/849, изменена с Директива 2018/843.

6) Разпоредбите на глава V от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат регистър, който е частично публично достъпен, без да е задължително да се докаже законен интерес и без ограничение относно местонахождението на тази общественост. Предаването от този регистър обаче може да се извърши съгласно член 49, параграф 1, буква ж) от този регламент само доколкото условията за справка в регистъра, установени в закона, са изпълнени и ако тази справка не включва всички данни, съдържащи се в регистъра.

7) Член 30, параграф 9 от Директива 2015/849, изменена с Директива 2018/843, трябва да се тълкува в смисъл, че държавите членки са компетентни да определят в националното си право положенията, представляващи „изключителни обстоятелства“ по смисъла на тази разпоредба. Тъй като в нея няма допълнително указание под каква форма държавите членки трябва да определят това понятие, няма пречка държава членка да определи „изключителните обстоятелства“ единствено въз основа на вече предвидените в тази разпоредба хипотези, стига обаче транспонирането на тази директива в националното право да позволява да се защитят действителните собственици от непропорционални нарушения на основните им права. За целта може да е необходимо националният съд сам да определи конкретно естеството и обхвата на изключителните обстоятелства, които позволяват изключения от изискването за достъп на широката общественост до информацията относно действителните собственици, но само доколкото това е необходимо, за да се защитят в пълна степен техните основни права. Това определяне трябва да отчете факта: първо, че подробното оценяване на „изключителното“ естество на обстоятелствата трябва да се извършва във всеки отделен случай, второ, че тъй като става въпрос за изключения от общо правило, разглежданата разпоредба по принцип трябва да се тълкува стриктно и трето, че

обстоятелствата, които могат да обосноват изключение, трябва да са извън обикновеното естество и да създадат непропорционална опасност от засягане на основните права.

8) Член 30, параграф 9 от Директива 2015/849, изменен с Директива 2015/849, трябва да се тълкува в смисъл, че изискването за непропорционалност на риска представлява условие, което се прилага към специфичните рискове, посочени в тази разпоредба, а именно към риска от измама, отвличане, шантаж, изнудване, тормоз, насилие или сплашване, както и към всяко нарушение на основните права на действителния собственик, което обосновава изключение от изискването за публичен достъп до отнасящата се до него информация. Съществуването или непропорционалността на подобен риск могат при необходимост да се определят, като се вземат предвид връзките, които действителният собственик поддържа с корпоративни и други правни образувания и доверителна собственост и правни форми със структура и функции, сходни с доверителната собственост, в качеството на действителен собственик на тези правни образувания, които са различни от тези, за които е поскано да се изключи публичния достъп до отнасящата се до него информация. Собственикът или образуването, който или което иска да се ползва от изключение от изискването за публичен достъп до информацията, трябва обаче да докаже, че тези връзки представляват релевантен фактор, който обосновава или подкрепя съществуването на непропорционален риск от засягане на основните права на съответния действителен собственик. Посоченият член 30, параграф 9 изключва възможността да бъде допуснато такова изключение от изискването за публичен достъп до информацията относно действителния собственик, ако тази информация е лесно достъпна за трети лица чрез други информационни средства.

9) Заинтересованият действителен собственик следва да докаже непропорционалния риск и изключителните обстоятелства, които могат да обосноват изключение по член 30, параграф 9 от Директива 2015/849, изменена с Директива 2018/843. За тази цел действителният собственик трябва да докаже наличието на несъразмерния риск от засягане на основните му права и наличието на изключителни обстоятелства с достатъчна степен на вероятност и трябва да предостави конкретни, точни и съществени сведения относно заплахите за засягане на основните му права и относно изключителните обстоятелства.

10) При преценката за съществуването на непропорционален риск за действителния собственик, който съгласно член 30, параграф 9 от Директива 2015/849, изменена с Директива 2018/843, обосновава изключение от изискването за публичен достъп до отнасяща се до него информация, следва да се вземат предвид, от една страна, посочените в тази разпоредба специфични рискове, както и основните права на съответното физическо лице, и по-специално правото на неприкосновеност на личния живот и правото на защита на личните данни, предвидени съответно в членове 7 и 8 от Хартата, и от друга страна, публичният интерес и интересът на обществото като цяло да се идентифицират действителните собственици с оглед да се предотврати използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма“.