

Дело C-601/20

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

13 ноември 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunal d'arrondissement (Люксембург)

Дата на акта за преюдициално запитване:

13 октомври 2020 г.

Жалбоподател:

SOVIM SA

Ответник:

Luxembourg Business Registers

Определение по търговскоправни въпроси 2020TALCH02/01568 на основание член 7, параграф 3 и член 15, параграф 5 от Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (Закон от 13 януари 2019 г. за създаване на Регистър на действителните собственици (наричан по-нататък „РДС“)

[...]

По дело [...]

м е ж д у:

Акционерно дружество **SOVIM SA**, установено в Люксембург и със седалище в L-2449 Люксембург, [...];

жалбоподател [...]

и:

Обединение по икономически интереси **LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS**, съкратено **LBR**, установено в L-1468 Luxembourg [...]

ответник, [...]

[...]

След като изслуша в съдебното заседание на 13 октомври 2020 г. становищата на упълномощените представители на страните [...]

В открито съдебно заседание на същата дата съдът постанови **[ориг. 2]** следното

о п р е д е л е н и е:

Факти

С писмо от 12 август 2019 г., изпратено до Регистъра на действителните собственици (наричан по-нататък „РДС“), акционерно дружество SOVIM SA подава искане за ограничаване на достъпа до информацията относно неговия действителен собственик на основание член 15 от Loi du 15 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (Закон от 15 януари 2019 г. за създаване на Регистър на действителните собственици, наричан по-нататък „Законът“).

С препоръчано писмо от 6 февруари 2020 г. администраторът на РДС, обединение по икономически интереси LUXEMBOURG BUSINESS REGISTER (наричано по-нататък „LBR“), отказва да уважи това искане.

[...]

Искания и основания на страните

SOVIM прави главно искане да бъде прието за установено, че членове 12 и/или 15 от Закона нарушават правото на зачитане на личния и семейния живот, на защита на данните и/или на ефективни правни средства за защита, и съответно тези разпоредби да бъдат оставени без приложение и да бъде обявено, че предоставената от SOVIM в изпълнение на член 3 от Закона информация няма да бъде публично достъпна в РДС.

При условията на евентуалност то иска от съда да отправи до Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съд на ЕС“) [...] възникналите въпроси.

При условията на последваща евентуалност то иска да бъде прието за установено, че в случая е налице непропорционален риск по смисъла на член 15, алинея 1 от Закона, и съответно на LBR да бъде разпоредено да ограничи достъпа до информацията, посочена в член 3 от Закона, и да бъде разпоредено прилагането на постановеното решение по преписката на SOVIM, водена от LBR.

В подкрепа на своето искане SOVIM изтъква, че предоставянето на публичен достъп до самоличността и до личните данни на действителния собственик, предадени на РДС, би нарушило правото на защита на личния и семейния живот, предвидено в член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека, в член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз и в член 11, параграф 3 от Конституцията.

То отбелязва, че целта, която си поставя Директива 2015/849 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 (наричана по-нататък „Директива 2015/849“), изменена с Директива 2018/843, въз основа на която Законът е въведен в люксембургското законодателство, е идентифицирането на действителните собственици на дружества, които се използват [ориг. 3] с цел изпиране на пари или финансиране на тероризма, а така също и сигурността на търговските отношения и доверието в пазарите.

Не можело да се установи по какъв начин достъпът на обществеността до данните в РДС помагал за постигането на тези цели. Напротив, ставало въпрос за сериозна и непропорционална намеса в личния живот на действителните собственици, която била несъвместима с посочените по-горе текстове.

SOVIM счита също така, че публичният достъп до РДС представлява нарушение на член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз, който има същия смисъл и същия обхват като член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека. Публичността на РДС била допълнителна ненужна намеса, която не правела по-ефикасна борбата с изпирането на пари отколкото, когато достъпът е предоставен само на властите.

[...] [Съображения от националното конституционно право]

По-нататък SOVIM твърди, че предоставянето на достъп на обществеността до личните данни в РДС нарушава някои основни принципи, прогласени в 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 (наричан по-нататък „ОРЗД“).

Така се нарушавал принципът на свеждане на данните до минимум, предвиден в член 5, параграф 1, буква в) от ОРЗД, не само що се отнася до обема на достъпните данни, но и до самия достъп на обществеността до тези данни, по-конкретно, тъй като този достъп не бил необходим за постигане на преследваната цел за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Достъпът на обществеността до данните в РДС противоречал и на член 25 от ОРЗД, който изисква въвеждането на 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.

По-нататък SOVIM счита, че публичният достъп до РДС представлява нарушение на членове 14—22 от ОРЗД.

Люксембургският законодател е упрекат, че не е въвел мерки за сигурност, за да се установи самоличността на всяко лице, което иска достъп до информацията в РДС, по-специално като се въведе изискване за регистрация в сайта на РДС, за да се получи достъп до вписаните данни. SOVIM счита също така, че обстоятелството, че не се изисква законен интерес за извършване на справки в данните в РДС, противоречи на волята на европейския законодател.

SOVIM твърди, че се нарушава принципът на свеждане на данните до минимум, установен в член 5, параграф 1, буква в) от ОРЗД, тъй като не може да се гарантира, че съдържащите се в РДС публично достъпни данни ще бъдат използвани за конкретни, изрично указани и легитимни цели. **[ориг. 4]**

SOVIM се позовава и на член 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз, който се нарушавал от свободния достъп на обществеността до личните данни на действителните собственици.

Накрая то изпитва съмнения относно спазването на член 6, параграф 1 от Европейската конвенция за правата на човека, който дава право на ефективни правни средства за защита в разумен срок, тъй като, от една страна, LBR разполагало с неограничен срок за вземане на решение по искането за ограничаване на достъпа, а от друга страна, жалбата срещу решението на LBR трябва да бъде подадена в 15-дневен срок от връчването на решението за отказ, за да не бъде просрочена.

Същото право било гарантирано от друга страна и от член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

По същество SOVIM счита, че неговият действителен собственик би бил изложен на съществен, реален и непосредствен непропорционален риск, тъй като съществувал риск от отвличане на действителния собственик и неговото семейство, които пътуват или пребивават в Африка, и по-специално в Източна Африка, където отвличанията на заможни хора от страна на терористични групи с цел откуп непрекъснато се увеличавали.

Ето защо искането за ограничаване на достъпа трябвало да бъде уважено.

В съдебното заседание от 13 октомври 2020 г., SOVIM моли съда преди да пристъпи към разглеждане на делото да отправи няколко преюдициални въпроса до Съда на ЕС.

[...]

LBR, в качеството си на администратор на РДС, не изразява становище по съществуващото на делото и предоставя на преценката на съда предложените от SOVIM преюдициални въпроси.

Преценка

Съгласно член 15, параграф 1 от Закона „С надлежно мотивирана молба до администратора вписан в регистъра правен субект или действителен собственик може да поиска за всеки отделен случай и при наличие на посочените по-долу изключителни обстоятелства, достъпът до посочената в член 3 информация да бъде предоставян само на държавни органи, кредитни и финансови институции, съдебни изпълнители и нотариуси при упражняване на публичните им правомощия, ако този 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 неспособен по други причини“.

Този член възлага на LBR, а в случай на обжалване на решение за отказ — на съдията, председателстващ търговското отделение на Tribunal d'arrondissement (Районен съд), във всеки отделен случай, тоест като вземе предвид субективни елементи, да направи анализ за наличие на изключителни обстоятелства, които оправдават ограничаване на достъпа до РДС. [ориг. 5]

Следва да се отбележи, че с определение от 24 януари 2020 г., [...] Tribunal d'arrondissement (Районен съд) [...] вече е поставил редица преюдициални въпроси — в рамките на дело, заведено със същата цел — за тълкуването на понятията „изключителни обстоятелства“, „риск“ и „непропорционален“ в контекста на Закона, формулирани по следния начин:

[...]

[...] [ориг. 6] [...]

[...]

[...] [ориг. 7] [...]

[Текст на преюдициалните въпроси, отправени до Съда по дело С-37/20]

Преюдициалните въпроси, които SOVIM предлага в настоящото производство, повдигат и други проблеми.

Съгласно член 3 от Закона „В Регистъра на действителните собственици се вписва и съхранява следната информация за действителните собственици на регистрираните правни субекти:

1° фамилия;

2° собствено/и име/на;

3° гражданство/а;

4° ден на раждане;

5° месец на раждане;

6° година на раждане;

7° място на раждане;

8° държава на пребиваване;

9° точен личен или служебен адрес, който съдържа:

a) за адресите във Великото херцогство Люксембург: настоящ адрес, вписан в националния регистър на физическите лица, а за служебните адреси — населено място, улица и номер на сграда, включени в Националния регистър на населените места и улиците, предвиден в член 2, буква g) от *Loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie, ainsi que le code postal* (Закон от 25 юли 2002 г. за реформа на администрацията по кадастъра и топографията), както и пощенски код;

b) за адресите в чужбина: населено място, улица и номер на сграда в чужбина, пощенски код и държава;

10° за лицата, вписани в Националния регистър на физическите лица: идентификационният номер, предвиден в *Loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques* (Закон от 19 юни 2013 г. за идентифицирането на физическите лица, с изменения);

11° за чуждестранните лица, които не са вписани в Националния регистър на физическите лица: чуждестранен идентификационен номер;

12° характер на притежаваните права;

13° обем на притежаваните права“.

Съгласно член 11 от Закона, цялата посочена по-горе информация е достъпна за държавните органи при изпълнение на техните функции, а по силата на [ориг. 8] член 12 достъпът до информацията, посочена в член 3, параграф 1, точки 1—8, 12 и 13, е свободен за всяко лице.

Член 8 от Европейската конвенция за правата на човека, който се отнася до правото на зачитане на личния и семейния живот, е със следния текст:

„1. Всеки има право на неприкосновеност на личния и семейния си живот, на жилището и на тайната на кореспонденцията.

2. Намесата на държавните власти в упражняването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите“.

От друга страна, член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) гласи, че „Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения“.

Съгласно член 52 от Хартата:

„1. Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

2. Признатите от настоящата Харта права, които са предмет на разпоредби на Договорите, се упражняват при определените в тях условия и граници.

3. Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като

дадените им в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита“.

Ето защо възниква въпросът дали достъпът на широката общественост до някои от данните, вписани в РДС, е съвместим с цитираните по-горе разпоредби и по-специално с Хартата, поради което е необходимо до Съда на ЕС да се отправят преюдициалните въпроси, чието съдържание е уточнено в диспозитива на настоящото определение.

Член 5 от ОРЗД, който урежда принципите, свързани с обработването на лични данни, има следния текст

„1. Личните данни са:

- а) обработвани законосъобразно, добросъвестно и по прозрачен начин по отношение на субекта на данните [ориг. 9] („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; по-нататъшното обработване за целите на архивирането в обществен интерес, за научни или исторически изследвания или за статистически цели не се счита, съгласно член 89, параграф 1, за несъвместимо с първоначалните 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“);*
- г) точни и при необходимост да бъдат поддържани в актуален вид; трябва да се предприемат всички разумни мерки, за да се гарантира своевременното изтриване или коригиране на неточни лични данни, като се имат предвид целите, за които те се обработват („точност“);*
- д) съхранявани във форма, която да позволява идентифицирането на субекта на данните за период, не по-дълъг от необходимото за целите, за които се обработват личните данни; личните данни могат да се съхраняват за по-дълги срокове, доколкото ще бъдат обработвани единствено за целите на архивирането в обществен интерес, за научни или исторически изследвания или за статистически цели съгласно член 89, параграф 1, при условие че бъдат приложени подходящите технически и организационни мерки, предвидени в настоящия регламент с цел да бъдат гарантирани правата и свободите на субекта на данните („ограничение на съхранението“);*

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“);

2. Администраторът носи отговорност и е в състояние да докаже спазването на параграф 1 („отчетност“).

При прочита на този текст основателно възниква въпросът дали даденият на широката общественост достъп до данните в РДС позволява да се гарантира спазването на тези разпоредби.

Следователно е необходимо да се сезира Съдът на ЕС с преюдициалните въпроси, чието съдържание е уточнено в диспозитива на настоящото определение. **[ориг. 10]**

SOVIM изпитва съмнения относно съвместимостта на член 15 от Закона с изискването за предоставяне на ефективна съдебна защита, тъй като предвиденият 15-дневен срок бил прекалено къс и следователно нарушавал член 6 от Конвенцията за правата на човека.

Член 15 от Закона гласи: „(2) Администраторът 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. [...]

(4) Администраторът на регистъра публикува в Регистъра на действителните собственици съобщение за ограничаването на достъпа до информацията и датата на съответното решение.

(5) Всяко заинтересовано лице, което възнамерява да оспори решение на администратора на регистъра, прието на основание параграфи 2 или 3, може да подаде жалба срещу това решение в съответствие с разпоредбите на член 7, параграф 3 в 15-дневен срок, считано от публикуването на съобщението, посочено в параграф 4“.

Това означава, че срокът за обжалване започва да тече от публикуването на съобщението, а не от връчването на решението на действителния собственик.

От друга страна, не е посочено защо 15-дневният срок за обжалване, какъвто е приложим в множество други случаи, трябва да се счита за недостатъчен от гледна точка на член 6 от Европейската конвенция за правата на човека.

Поради това не е необходимо да се поставя преюдициален въпрос на Съда на ЕС в това отношение.

Потезисъображения:

[...] Tribunal d'arrondissement (Районен съд, Люксембург), със седалище Люксембург, в състезателно производство

[...]

спира производството и отправя до Съда на Европейския съюз следните въпроси:

Въпрос № 1

Валиден ли е член 1, параграф 15, буква в) от Директива (ЕС) 2018/843, с който член 30, параграф 5, първа алинея от Директива (ЕС) 2015/849 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, е изменен в смисъл, че задължава държавите членки да направят **[ориг. 11]** 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 на основните права на Европейския съюз („Хартата“), тълкуван в съответствие с член 8 от Европейската конвенция за правата на човека, 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 от 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?

Въпрос № 2

1. 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?

2. 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 от член 7 от Хартата, и на правото на защита на личните данни, гарантирано от член 8 от Хартата?

Въпрос № 3

1. Трябва ли член 5, параграф 1, буква а) 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 (наричан по-нататък „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

а. личните данни на действителен собственик, вписани в регистър на действителните собственици, създаден в съответствие с член 30 от Директива 2015/849, изменен с член 1, параграф 15 от Директива 2018/843, 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 [ориг. 12]

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

2. 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, изменен с член 1, параграф 15 от Директива 2018/843, 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?

3. 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, изменен с член 1, параграф 15 от Директива 2018/843, 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?

4. 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, изменен с член 1, параграф 15 от Директива 2018/843?

5. 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

а. регистър на действителните собственици, създаден в съответствие с член 30 от Директива 2015/849, изменен с член 1, параграф 15 от Директива 2018/843, 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

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

в. да не се прилага никакво ограничение относно обхвата и достъпността на разглежданите лични данни от гледна точка на целта на тяхното обработване? **[ориг. 13]**

6. 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, изменен с член 1, параграф 15 от Директива 2018/843, 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?

[...]