



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 22 november 2022 *

”Begäran om förhandsavgörande – Åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism – Direktiv (EU) 2018/843 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 – Ändring av artikel 30.5 första stycket c i det senare direktivet – Allmänhetens tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap – Giltighet – Artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Respekt för privatlivet och familjelivet – Skydd av personuppgifter”

I de förenade målen C-37/20 och C-601/20,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Distriktsdomstolen i Luxemburg, Luxemburg), av den 24 januari 2020 respektive den 13 oktober 2020, som inkom till domstolen den 24 januari 2020 respektive den 13 november 2020, i målen

WM (C-37/20),

Sovim SA (C-601/20)

mot

Luxemburg Business Registers,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, M. Safjan, P.G. Xuereb och L.S. Rossi samt domarna S. Rodin, F. Biltgen, N. Piçarra, I. Jarukaitis, A. Kumin (referent) och I. Ziemele,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 19 oktober 2021,

* Rättegångsspråk: franska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- WM, genom M. Jammaers, A. Komninos, L. Lorang och V. Staudt, avocats,
- Sovim SA, genom P. Elvinger och K. Veranneman, avocats,
- Luxemburgs regering, genom A. Germeaux, C. Schiltz och T. Uri, samtliga i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom M. Augustin, A. Posch och J. Schmoll, samtliga i egenskap av ombud,
- Finlands regering, genom M. Pere, i egenskap av ombud,
- Norges regering, genom J.T. Kaasin och G. Østerman Thengs, båda i egenskap av ombud,
- Europaparlamentet, genom J. Etienne, O. Hrstková Šolcová och M. Menegatti, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska unionens råd, genom M. Chavrier, I. Gurov och K. Pleśniak, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom V. Di Bucci, C. Giolito, L. Havas, H. Kranenborg, D. Nardi, T. Scharf och H. Tserepa-Lacombe, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska datatillsynsmannen, genom C.-A. Marnier, i egenskap av ombud,

och efter att den 20 januari 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser i huvudsak giltigheten av artikel 1 led 15 c i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU (EUT L 156, 2018, s. 43), i den mån som denna bestämmelse har ändrat artikel 30.5 första stycket c i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 2015, s. 73) samt tolkningen av dels artikel 30.9 i direktiv 2015/849, i dess lydelse enligt direktiv 2018/843 (nedan kallat direktiv 2015/849 i ändrad lydelse), dels artikel 5.1 a–c och f, artikel 25.2 och artiklarna 44–50 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1) (nedan kallad dataskyddsförordningen).

- 2 Den ena begäran har framställts i ett mål mellan WM och Luxembourg Business Registers (nedan kallat LBR) (mål C-37/20) och den andra i ett mål mellan Sovim SA och LBR (mål C-601/20). Målen rör LBR:s vägran att hindra allmänheten från att få tillgång till information om dels WM:s ställning som verklig huvudman för ett civilrättsligt fastighetsbolag, dels Sovims verkliga huvudman.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiven 2015/849 och 2018/843 samt 2015/849 i ändrad lydelse

- 3 Skälen 4, 30, 31, 34, 36 och 38 i direktiv 2018/843 har följande lydelse:

”(4) ... [Det finns] ett klart behov av att ytterligare öka transparensen i unionens ekonomiska och finansiella system. Förhindrandet av penningtvätt och finansiering av terrorism kan inte vara effektivt om inte detta system motarbetar brottslingar som söker skydd för sina tillgångar genom icke-transparenta strukturer. Unionens finansiella systems integritet är beroende av transparens i företag och andra juridiska enheter, trustar och liknande juridiska konstruktioner. Detta direktiv syftar inte bara till att avslöja och utreda penningtvätt utan också till att förhindra att penningtvätt sker. Ökad transparens skulle kunna vara en kraftfull avskräckande faktor.

...

(30) Offentlig tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap innebär också att civilsamhället, inbegripet media eller det civila samhällets organisationer, får större möjlighet att granska uppgifterna och bidrar till att bevara förtroendet för affärstransaktioner och det finansiella systemets integritet. Offentlig tillgång kan bidra till att bekämpa missbruk av företag och andra juridiska enheter och juridiska konstruktioner för penningtvätt eller finansiering av terrorism, både genom att underlätta utredningar och genom ökad tilltro, eftersom de verkliga huvudmännens identitet är känd för alla som kan utföra transaktioner med dem. Det underlättar dessutom en snabb och effektiv tillgång till uppgifter för finansiella institut och myndigheter, inklusive myndigheter i tredjeländer, som deltar i kampen mot sådana brott. Tillgången till uppgifterna skulle också underlätta utredningar om penningtvätt, associerade förbrott och finansiering av terrorism.

(31) Förtroendet för finansmarknaderna hos investerare och allmänheten är till stor del beroende av ett tillförlitligt system för offentlig tillgång till information som skapar transparens om det verkliga huvudmannaskapet och företagens kontrollstrukturer. ... Den potentiella ökningen av förtroendet för finansmarknader bör ses som en positiv sideeffekt och inte som syftet med att öka transparensen, vilket är att skapa förhållanden som i mindre utsträckning kan användas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

...

(34) I samtliga fall, med avseende på såväl företag och andra juridiska enheter som trustar och liknande juridiska konstruktioner, bör en rimlig balans eftersträvas, i synnerhet mellan allmänhetens intresse för förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism och den registrerades grundläggande rättigheter. Den uppsättning uppgifter som ska göras offentligt tillgänglig bör vara begränsad, tydligt och uttömmande definierad och av allmän karaktär, för att minimera den potentiella skadan för de verkliga huvudmännen. Samtidigt bör den information som görs offentligt tillgänglig inte väsentligt skilja sig från de uppgifter som för närvarande samlas in. För att begränsa intrånget i rätten till respekt för privatlivet i allmänhet, och i rätten till skydd för personuppgifter i synnerhet, bör uppgifterna huvudsakligen hänföra sig till statusen hos verkliga huvudmän för företag och andra juridiska enheter och för trustar och liknande juridiska konstruktioner, och bör endast avse det område för ekonomisk verksamhet inom vilket de verkliga huvudmännen är verksamma. ...

...

(36) Med syfte att säkerställa en proportionell och välavvägd hantering och att garantera rätten till privatliv och skydd av personuppgifter bör medlemsstaterna dessutom ha möjlighet att föreskriva undantag från offentliggörandet genom registren för uppgifter om verkligt huvudmannaskap och från tillgången till sådana uppgifter, under exceptionella omständigheter, om uppgifterna skulle utsätta den verkliga huvudmannen för en oproportionell risk för bedrägeri, kidnappning, utpressning av olika slag, trakasserier, våld eller hotelser. Det bör också vara möjligt för medlemsstaterna att kräva onlineregistrering i syfte att identifiera alla personer som begär uppgifter från registret, samt betalning av en avgift för att få tillgång till uppgifterna i registret.

...

(38) [Dataskyddsförordningen] är tillämplig på behandling av personuppgifter enligt detta direktiv. Därför bör fysiska personer vars personuppgifter finns i nationella register som uppgifter om verkligt huvudmannaskap informeras i enlighet med detta. Dessutom bör endast personuppgifter som är aktuella och motsvarar de verkliga huvudmännen göras tillgängliga, och huvudmännen bör informeras om sina rättigheter enligt unionens nuvarande rättsliga ram för uppgiftsskydd ... och om de förfaranden som är tillämpliga för utövandet av dessa rättigheter. För att förhindra missbruk av uppgifter som registren innehåller och för att balansera den verkliga huvudmannens rättigheter, kan medlemsstaterna därutöver anse att det är det lämpligt att överväga att också den verkliga huvudmannen får tillgång till uppgifter om den person som begär uppgifter, tillsammans med den rättsliga grunden för begäran.”

4 I artikel 1.1 i direktiv 2015/849 föreskrivs följande:

”Detta direktiv syftar till att förhindra att unionens finansiella system används för penningtvätt och finansiering av terrorism.”

5 I artikel 3 i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

6. *verklig huvudman*: fysiska personer som ytterst äger eller kontrollerar kunden och/eller den eller de fysiska personer för vars räkning en transaktion eller en verksamhet utförs och som innefattar åtminstone följande:

a) När det gäller företagsenheter:

i) Fysiska personer som ytterst äger eller kontrollerar en juridisk enhet genom direkt eller indirekt ägande av en tillräcklig andel av aktierna eller rösträtterna eller ägandeandelarna i den enheten ...

...

ii) Om, när alla tänkbara medel har utnyttjats och under förutsättning att det inte föreligger grund för misstankar, ingen person enligt led i har identifierats eller om det finns tvivel på att den eller de personer som har identifierats är verkliga huvudmän, den eller de fysiska personer som innehar ledande befattningar; ...

...”

6 I artikel 30.1 och 30.3 i direktiv 2015/849 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att de bolag och andra juridiska enheter som är registrerade på deras territorium är skyldiga att inhämta och förfoga över adekvata, korrekta och aktuella uppgifter om sitt verkliga huvudmannaskap, inbegripet uppgifter om sina förmånsintressen. ...

...

3. Medlemsstaterna ska se till att uppgifterna som avses i punkt 1 återfinns i ett centralt register i varje medlemsstat ...

...”

7 I den lydelse som gällde innan direktiv 2018/843 trädde i kraft hade artikel 30.5 och 30.9 i direktiv 2015/849 följande lydelse:

”5. Medlemsstaterna ska se till att uppgifterna om verkligt huvudmannaskap är tillgängliga i samtliga fall för

a) behöriga myndigheter och [finansunderrättelseenheter] utan inskränkning,

b) ansvariga enheter, inom ramen för åtgärder för kundkännedom i enlighet med kapitel II,

c) varje person eller organisation som kan styrka ett berättigat intresse.

De personer eller organisationer som avses i c ska ha tillgång till åtminstone den verkliga huvudmannens namn, födelsemånad och födelseår, medborgarskap och bosättningsland, samt arten och omfattning av det förmånsintresse som innehas av den verkliga huvudmannen.

...

9. Medlemsstaterna får i enskilda fall under exceptionella omständigheter föreskriva ett undantag från den tillgång till alla uppgifter eller vissa av uppgifterna om verkligt huvudmannaskap som avses i punkt 5 b och c när tillgången skulle utsätta den verkliga

huvudmannen för en risk för bedrägeri, kidnappning, utpressning av olika slag, våld eller hotelser eller om den verkliga huvudmannen är minderårig eller på annat sätt saknar rättslig handlingsförmåga. ...”

- 8 Genom artikel 1 led 15 c, d och g i direktiv 2018/843 ändrades punkt 5, infördes en punkt 5a och ändrades punkt 9 i artikel 30 i direktiv 2015/849. I artikel 30.5, 30.5a och 30.9 i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse föreskrivs följande:

”5. Medlemsstaterna ska se till att uppgifterna om verkligt huvudmannaskap är tillgängliga i samtliga fall för

- a) behöriga myndigheter och [finansunderrättelseenheter] utan inskränkning,
- b) ansvariga enheter, inom ramen för åtgärder för kundkännedom i enlighet med kapitel II,
- c) allmänheten.

De personer som avses i led c ska ha tillåtelse att få tillgång till åtminstone den verkliga huvudmannens namn, födelsemånad och födelseår, bosättningsland och medborgarskap, samt arten och omfattning av det förmånsintresse som innehas av den verkliga huvudmannen.

Medlemsstaterna får, enligt villkor som ska fastställas i nationell rätt, ge tillgång till ytterligare information som gör det möjligt att identifiera den verkliga huvudmannen. Denna ytterligare information ska inkludera åtminstone födelsedatum eller kontaktuppgifter, i enlighet med regler för skydd av personuppgifter.

5a. Medlemsstaterna får välja att göra de uppgifter som finns i deras nationella register enligt punkt 3 tillgängliga på villkor att registrering sker online och att en avgift erläggs som inte får överstiga de administrativa kostnaderna för att göra uppgifterna tillgängliga, inklusive kostnader för underhåll och utveckling av registret.

...

9. Under exceptionella omständigheter som fastställs i nationell rätt får medlemsstaterna, om den tillgång som avses i punkt 5 första stycket b och c skulle utsätta den verkliga huvudmannen för en oproportionell risk, risk för bedrägeri, kidnappning, utpressning av olika slag, trakasserier, våld eller hotelser, eller om den verkliga huvudmannen är minderårig eller på annat sätt saknar rättshandlingsförmåga, föreskriva ett undantag från sådan tillgång till alla eller vissa av uppgifterna om verkligt huvudmannaskap i det enskilda fallet. Medlemsstaterna ska se till att dessa undantag beviljas efter en detaljerad bedömning av omständigheternas exceptionella karaktär. Rätten till en administrativ omprövning av beslutet om undantag och till ett effektivt rättsmedel ska garanteras. En medlemsstat som har beviljat undantag ska årligen publicera statistik över antalet beviljade undantag och angivna skäl, och rapportera in uppgifterna till kommissionen.

...”

- 9 I artikel 41.1 i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse föreskrivs följande:

”Behandling av personuppgifter enligt detta direktiv omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 1995, s. 31), införlivat med nationell rätt. ...”

Dataskyddsförordningen

- 10 Artikel 5 i dataskyddsförordningen har rubriken ”Principer för behandling av personuppgifter”. I artikel 5.1 föreskrivs följande:

”Vid behandling av personuppgifter ska följande gälla:

- a) Uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (*laglighet, korrekthet och öppenhet*).
- b) De ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. ... (ändamålsbegränsning).
- c) De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (*uppgiftsminimering*).

...

- f) De ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (*integritet och konfidentialitet*).”

- 11 Artikel 25 i denna förordning har rubriken ”Inbyggt dataskydd och dataskydd som standard”. I artikel 25.2 föreskrivs följande:

”Den personuppgiftsansvarige ska genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att, i standardfallet, säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas. Den skyldigheten gäller mängden insamlade personuppgifter, behandlingens omfattning, tiden för deras lagring och deras tillgänglighet. Framför allt ska dessa åtgärder säkerställa att personuppgifter i standardfallet inte utan den enskildes medverkan görs tillgängliga för ett obegränsat antal fysiska personer.”

- 12 I artikel 44 i förordningen, med rubriken ”Allmän princip för överföring av uppgifter”, föreskrivs följande:

”Överföring av personuppgifter som är under behandling eller är avsedda att behandlas efter det att de överförts till ett tredjeland eller en internationell organisation får bara ske under förutsättning att den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet, med förbehåll för övriga bestämmelser i denna förordning, uppfyller villkoren i detta kapitel, inklusive för vidare överföring av personuppgifter från tredjelandet eller den internationella organisationen till ett annat tredjeland eller en annan internationell organisation. Alla bestämmelser i detta kapitel ska tillämpas för att säkerställa att den nivå på skyddet av fysiska personer som säkerställs genom denna förordning inte undergrävs.”

- 13 I artikel 49 i dataskyddsförordningen, med rubriken "Undantag i särskilda situationer", föreskrivs följande:

"1. Om det inte föreligger något beslut om adekvat skyddsnivå enligt artikel 45.3, eller om lämpliga skyddsåtgärder enligt artikel 46, inbegripet bindande företagsbestämmelser, får en överföring eller uppsättning av överföringar av personuppgifter till ett tredjeland eller en internationell organisation endast ske om något av följande villkor är uppfyllt:

...

g) Överföringen görs från ett register som enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt är avsett att ge allmänheten information och som är tillgängligt antingen för allmänheten eller för var och en som kan styrka ett berättigat intresse, men endast i den utsträckning som de i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt angivna villkoren för tillgänglighet uppfylls i det enskilda fallet.

..."

- 14 I artikel 94 i förordningen föreskrivs följande:

"1. Direktiv 95/46/EG ska upphöra att gälla med verkan från och med den 25 maj 2018.

2. Hänvisningar till det upphävda direktivet ska anses som hänvisningar till denna förordning. ..."

Luxemburgsk rätt

- 15 Artikel 2 i loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (lag av den 13 januari 2019 om inrättande av ett register över de verkliga huvudmännen) (*Mémorial A* 2019, nr 15) (nedan kallad lagen av den 13 januari 2019) har följande lydelse:

"Under justitieministerns överinseende ska det upprättas ett register benämnt 'Registre des bénéficiaires effectifs' ('Register över de verkliga huvudmännen'), förkortat 'RBE', för att bevara och tillhandahålla information om de verkliga huvudmännen för de registrerade enheterna."

- 16 I artikel 3.1 i samma lag föreskrivs följande:

"Följande uppgifter om de verkliga mottagarna av de registrerade enheterna ska registreras och bevaras i registret över de verkliga huvudmännen:

1 efternamn,

2 förnamn,

3 medborgarskap,

4 födelsedag,

5 födelsemånad,

6 födelseår,

7 födelseort,

8 bosättningsland,

9 den exakta privata adressen eller den exakta företagsadressen ...

...

10 för personer som är inskrivna i det nationella registret för fysiska personer: identifikationsnumret ...;

11 för personer utan hemvist i landet som inte är inskrivna i det nationella registret för fysiska personer: ett utländskt identifikationsnummer,

12 arten av de faktiska intressen som innehas,

13 omfattningen av de faktiska intressen som innehas.”

17 I artikel 11.1 i nämnda lag anges följande:

”De nationella myndigheterna ska vid utövandet av sina uppgifter ha tillgång till den information som avses i artikel 3.”

18 I artikel 12 i denna lag föreskrivs följande:

”Var och en har rätt att få tillgång till den information som avses i artikel 3.1.1–3.1.8, 3.1.12 och 3.1.13.”

19 I artikel 15.1 och 15.2 i lagen av den 13 januari 2019 föreskrivs följande:

”(1) En registrerad enhet eller en verklig huvudman får, i varje enskilt fall och under de exceptionella omständigheter som anges nedan, på grundval av en motiverad begäran till förvaltaren av registret begära att endast nationella myndigheter, kreditinstitut och finansiella institut samt förrättningsmän och notarier i deras egenskap av offentliga tjänstemän ska ges tillgång till de uppgifter som avses i artikel 3, när sådan tillgång skulle utsätta den verkliga huvudmannen för en oproportionell risk, risk för bedrägeri, kidnappning, utpressning av olika slag, trakasserier, våld eller hotelser, eller om den verkliga huvudmannen är minderårig eller på annat sätt saknar rättshandlingsförmåga.

(2) Förvaltaren av registret ska tillfälligt begränsa tillgången till de uppgifter som avses i artikel 3 till endast de nationella myndigheterna, från det att begäran har mottagits till dess att beslut delges och, om begäran avslås, under ytterligare 15 dagar. Vid överklagande av ett avslagsbeslut ska begränsningen av tillgången till uppgifterna kvarstå till dess att avslagsbeslutet inte längre kan överklagas.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-37/20

- 20 YO, som är ett privat fastighetsbolag, ingav en ansökan till LBR med stöd av artikel 15 i lagen av den 13 januari 2019 om att tillgången till uppgifterna om WM, den verkliga huvudmannen, i RBE skulle begränsas till de enheter som avses i denna bestämmelse, med motiveringen att allmänhetens tillgång till dessa uppgifter på ett klart, verkligt och faktiskt sätt skulle utsätta såväl denne som dennes familj för en oproportionerlig risk och en risk för bedrägeri, kidnappning, utpressning av olika slag, trakasserier, våld eller hotelser. Denna ansökan avslogs genom beslut av den 20 november 2019.
- 21 Den 5 december 2019 väckte WM talan vid Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Distriktsdomstolen i Luxemburg, Luxemburg), den hänskjutande domstolen, och gjorde gällande att WM:s ställning som företagsledare och verklig huvudman för YO och ett visst antal kommersiella bolag innebar att WM ofta behövde förflytta sig till länder med instabila politiska system och utsatta för omfattande brottslighet i allmänhet, vilket kunde medföra en betydande risk för att WM skulle kidnappas, utsättas för våld eller till och med dödas.
- 22 LBR har ifrågasatt detta resonemang och anser att WM:s situation inte uppfyller kraven i artikel 15 i lagen av den 13 januari 2019, eftersom denna inte kan åberopa vare sig "exceptionella omständigheter" eller någon av de risker som avses i denna artikel.
- 23 I detta avseende önskar den hänskjutande domstolen få klarhet vad gäller tolkningen av begreppen "exceptionella omständigheter", "risk" och "oproportionell", i den mening som avses i artikel 30.9 i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse.
- 24 Mot bakgrund av det ovan anförda beslutade Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Distriktsdomstolen i Luxemburg) att vilandeförklara målet och begära förhandsavgörande från EU-domstolen avseende följande frågor:
 - "1) Begreppet 'exceptionella omständigheter'
 - a) Kan villkoret om begränsning av tillgången till uppgifter om en [verklig] huvudman till 'exceptionella omständigheter' som fastställs i nationell rätt' i artikel 30.9 i [direktiv 2015/849 i ändrad lydelse] tolkas så, att det är tillåtet att i nationell lagstiftning uteslutande likställa begreppet 'exceptionella omständigheter' med 'en oproportionell risk, risk för bedrägeri, kidnappning, utpressning av olika slag, trakasserier, våld eller hotelser', vilka är begrepp som redan utgör ett villkor för tillämpningen av den begränsande tillgång som avses i artikel 30.9 i [direktiv 2015/849 i ändrad lydelse]?
 - b) Om fråga 1 a) ska besvaras nekande – och för det fall 'exceptionella omständigheter' i den nationella lagstiftning som införlivar unionslagstiftningen endast definieras genom en hänvisning till de verkningslösa begreppen 'en oproportionell risk, risk för bedrägeri, kidnappning, utpressning av olika slag, trakasserier, våld eller hotelser' – ska ovannämnda artikel 30.9 [i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse] tolkas så, att det är tillåtet för den nationella domstolen att bortse från villkoret 'exceptionella omständigheter', eller måste den åtgärda den nationella lagstiftarens försummelse genom att själv fastställa räckvidden av begreppet 'exceptionella omständigheter'? Är det i det sistnämnda fallet, som i enlighet med ordalydelsen i artikel 30.9 [i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse] gäller ett villkor vars innehåll ska fastställas i nationell rätt, möjligt för [EU-domstolen] att ge den nationella

domstolen vägledning i frågan? Om svaret på den sistnämnda frågan är jakande, vilka riktlinjer ska i så fall vägleda den nationella domstolen vid fastställandet av innebörden av begreppet 'exceptionella omständigheter'?

2) Begreppet 'risk'

- a) Ska artikel 30.9 i [direktiv 2015/849 i ändrad lydelse], i vilken det som villkor för att begränsa tillgången till uppgifter om [verkliga] huvudmän anges att dessa ska vara utsatta för 'en oproportionell risk, risk för bedrägeri, kidnappning, utpressning av olika slag, trakasserier, våld eller hotelser', tolkas så, att detta avser samtliga [sju] kriterier, varav det första motsvarar en allmän risk som ska vara oproportionell och de följande [sex] motsvarar specifika risker som inte omfattas av villkoret att de ska vara oproportionella, eller avser villkoret de [sex] kriterierna tillsammans där vart och ett av dessa motsvarar en specifik risk som ska vara oproportionell?
- b) Ska artikel 30.9 i [direktiv 2015/849 i ändrad lydelse], i vilken det som villkor för att begränsa tillgången av uppgifter om [verkliga] huvudmän anges att dessa ska vara utsatta för en 'risk', tolkas så, att denna bestämmelse begränsar bedömningen av förekomsten och omfattningen av denna risk till enbart de band som finns mellan den [verkliga] huvudmannen och den juridiska enhet som begäran om begränsning av tillgång till uppgifter om den [verkliga] huvudmannen specifikt avser, eller ska hänsyn tas till den aktuella [verkliga] huvudmannens band till andra juridiska enheter? Om hänsyn ska tas till band till andra juridiska enheter, ska hänsyn endast tas till egenskapen som [verklig] huvudman för andra juridiska enheter eller ska hänsyn tas till alla band med andra juridiska enheter? Om hänsyn ska tas till alla band med andra juridiska enheter, påverkas bedömningen av dessa band av förekomsten av en risk och dess omfattning?
- c) Ska artikel 30.9 i [direktiv 2015/849 i ändrad lydelse], i vilken det som villkor för att begränsa tillgången av uppgifter om [verkliga] huvudmän anges att dessa ska vara utsatta för en 'risk', tolkas så, att denna bestämmelse innebär att det inte är möjligt att komma i åtnjutande av det skydd som följer av en begränsad tillgång till uppgifter om uppgifterna, respektive andra omständigheter som den [verkliga] huvudmannen har anfört till stöd för förekomsten av en risk och dess omfattning, är lättillgängliga för tredje man via andra informationsvägar?

3) Begreppet 'oproportionell risk'

Vilka motstridiga intressen ska beaktas vid tillämpningen av artikel 30.9 i [direktiv 2015/849 i ändrad lydelse], i den del det i denna bestämmelse som villkor för att begränsa tillgången till uppgifter om en [verklig] huvudman föreskrivs att huvudmannen ska vara utsatt för en 'oproportionell risk'?

Mål C-601/20

- 25 Sovim ansökte, med stöd av artikel 15 i lagen av den 13 januari 2019, hos LBR om begränsning av tillgång till uppgifterna i RBE om den faktiska huvudmannen till att endast omfatta de enheter som avses i denna bestämmelse. Denna ansökan avslogs genom beslut av den 6 februari 2020.
- 26 Den 24 februari 2020 väckte Sovim talan vid den hänskjutande domstolen.

- 27 Bolaget har i första hand yrkat att artikel 12 i lagen av den 13 januari 2019, enligt vilken ”var och en” har rätt att få tillgång till vissa uppgifter i RBE, och/eller artikel 15 i denna lag inte ska tillämpas och att den information som bolaget lämnat i enlighet med artikel 3 i nämnda lag inte ska vara allmänt tillgänglig.
- 28 Sovim har i detta avseende för det första gjort gällande att det strider mot rätten till skydd för privatlivet och familjelivet samt rätten till skydd av personuppgifter, vilka stadfästs i artikel 7 respektive artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), att ge allmän tillgång till den faktiska huvudmannens identitet och personuppgifter.
- 29 Enligt detta bolag är nämligen syftet med direktiv 2015/849 i ändrad lydelse, till följd av vilket lagen av den 13 januari 2019 infördes i den luxemburgska rättsordningen, att kunna identifiera det verkliga huvudmannskapet i bolag som används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, samt att säkerställa stabiliteten i affärsrelationer och förtroendet för marknaderna. Det har emellertid inte visats på vilket sätt allmänhetens tillgång till de uppgifter som återfinns i RBE, utan något som helst kontrollförfarande, skulle göra det möjligt att uppnå dessa ändamål.
- 30 Sovim har för det andra gjort gällande att allmänhetens tillgång till de personuppgifter som finns i RBE utgör ett åsidosättande av flera bestämmelser i dataskyddsförordningen, bland annat ett antal grundläggande principer som anges i artikel 5.1 i dataskyddsförordningen.
- 31 Sovim har alternativt yrkat att den hänskjutande domstolen ska fastställa att det i förevarande fall föreligger en oproportionell risk i den mening som avses i artikel 15.1 i lagen av den 13 januari 2019 och ska därför förplikta LBR att begränsa tillgången till de uppgifter som avses i artikel 3 i denna lag.
- 32 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att det i artikel 15.1 i lagen av den 13 januari 2019 föreskrivs att LBR ska göra en bedömning från fall till fall av huruvida det föreligger exceptionella omständigheter som motiverar en begränsning av tillgången till RBE. Även om flera frågor, inom ramen för denna lag, redan har ställts till domstolen i mål C-37/20, avseende tolkningen av begreppen ”exceptionella omständigheter”, ”risk” och ”oproportionell” risk, ger förevarande mål även upphov till andra problem, särskilt frågan huruvida allmänhetens tillgång till vissa uppgifter i RBE är förenlig med stadgan och dataskyddsförordningen.
- 33 Mot bakgrund av det ovan anförda beslutade Tribunal d’arrondissement de Luxembourg (Distriktsdomstolen i Luxemburg) att vilandeförklara målet och begära förhandsavgörande från EU-domstolen avseende följande frågor:
- ”1) Är artikel 1 led 15 c i [direktiv 2018/843], om ändring av artikel 30.5 första stycket i [direktiv 2015/849], i den del den föreskriver att medlemsstaterna ska se till att uppgifter om verkligt huvudmannskap i samtliga fall är tillgängliga för allmänheten, utan att det måste styrkas att det föreligger ett berättigat intresse härför, giltig
- mot bakgrund av rätten till respekt för privatlivet och familjelivet enligt artikel 7 i stadgan, tolkad i enlighet med artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, med beaktande av de mål som anges i bland annat skälen 30 och 31 i direktiv 2018/843 avseende bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, och

- mot bakgrund av rätten till skydd av personuppgifter enligt artikel 8 i stadgan, med beaktande av att den bestämmelsen bland annat syftar till att säkerställa att personuppgifter behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade, att ändamålen för insamling och behandling av uppgifter ska begränsas, samt att uppgifterna ska minimeras?
- 2) a) Ska artikel 1 led 15 g i direktiv 2018/843 tolkas så, att sådana exceptionella omständigheter som där avses och som medför att medlemsstaterna får föreskriva undantag från tillgång till alla eller vissa av uppgifterna om verkligt huvudmannaskap, för det fall att sådan tillgång för allmänheten skulle utsätta den verkliga huvudmannen för en oproportionell risk, risk för bedrägeri, kidnappning, utpressning av olika slag, trakasserier, våld eller hotelser endast föreligger om det kan styrkas att det den enskilda person som utgör den verkliga huvudmannen faktiskt löper en oproportionell risk för bedrägeri, kidnappning, utpressning av olika slag, trakasserier, våld eller hotelser och att denna risk är exceptionell, verklig och aktuell?
- b) Om föregående fråga ska besvaras jakande, är artikel 1 led 15 g i direktiv 2018/843, tolkad enligt ovan, giltig mot bakgrund av rätten till respekt för privatlivet och familjelivet enligt artikel 7 i stadgan och rätten till skydd av personuppgifter enligt artikel 8 i stadgan?
- 3) a) Ska artikel 5.1 a i [dataskyddsförordningen], som inför ett krav på att uppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade, tolkas så, att den utgör hinder mot att
- personuppgifter om en verklig huvudman som är registrerad i ett register över verkliga huvudmän, vilket inrättats i enlighet med artikel 30 i direktiv 2015/849, i dess lydelse enligt artikel 1 led 15 i direktiv 2018/843, är tillgängliga för allmänheten utan någon kontroll av den som begär tillgång till uppgifterna eller av att denne har ett berättigat intresse av att få tillgång till uppgifterna, och utan att den registrerade (den verkliga huvudmannen) kan få kännedom om vem som har tillgång till dennes personuppgifter, eller mot att
 - den ansvarige för ett sådant register över verkliga huvudmän ger tillgång till de verkliga huvudmännens personuppgifter till ett obegränsat antal oidentifierbara personer?
- b) Ska artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen, avseende ändamålsbegränsning, tolkas så, att den inte utgör hinder mot att personuppgifter om en verklig huvudman som återfinns i ett register över verkliga huvudmän, vilket inrättats i enlighet med artikel 30 i direktiv [2015/849 i ändrad lydelse], är tillgängliga för allmänheten utan att den personuppgiftsansvarige kan garantera att uppgifterna uteslutande kommer att användas för det ändamål för vilket de samlades in, nämligen att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket är ett ändamål som allmänheten inte bär ansvar för att uppnå?
- c) Ska artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen, avseende uppgiftsminimering, tolkas så, att den inte utgör hinder för att allmänheten, genom ett register över verkliga huvudmän som inrättats i enlighet med artikel 30 i [direktiv 2015/849 i ändrad lydelse], utöver den verkliga huvudmannens namn, födelseår- och månad, medborgarskap och bosättningsland, ges tillgång till uppgifter om arten och omfattningen av dennes förmånsintressen, och även dennes födelsedag och födelseort?

- d) Utgör artikel 5.1 f i [dataskyddsförordningen], vari det föreskrivs att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för dessa uppgifter, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling, och varigenom integritet och konfidentialitet för uppgifterna säkerställs, hinder mot en obegränsad och ovillkorad tillgång – utan något krav på konfidentialitet – till personuppgifter avseende verkliga huvudmän som återfinns i ett register över verkliga huvudmän som inrättats i enlighet med artikel 30 i [direktiv 2015/849 i ändrad lydelse]?
- e) Ska artikel 25.2 i [dataskyddsförordningen], avseende dataskydd som standard och vari det föreskrivs att personuppgifter i standardfallet inte utan den berörda fysiska personens medverkan ska göras tillgängliga för ett obegränsat antal fysiska personer, tolkas så, att den inte utgör hinder mot
- att allmänheten ges tillgång till ett register över verkliga huvudmän som inrättats i enlighet med artikel 30 i [direktiv 2015/849 i ändrad lydelse], utan att de personer som tar del av personuppgifter avseende en verklig huvudman behöver registrera sig på webbplatsen för registret, eller
 - att en verklig huvudman som återfinns i ett sådant register inte informeras om att någon har tagit del av vederbörandes personuppgifter, eller
 - att det inte uppställs någon begränsning beträffande omfattningen och tillgängligheten till de aktuella personuppgifterna, med hänsyn till ändamålet med behandlingen av uppgifterna?
- f) Ska artiklarna 44–50 i [dataskyddsförordningen], som uppställer strikta villkor för att överföra personuppgifter till tredjeland, tolkas så, att de inte utgör hinder för att allmänheten i samtliga fall – utan att det måste styrkas att det föreligger ett berättigat intresse och utan någon begränsning beträffande var enskilda personer som ingår i denna allmänhet befinner sig – ges tillgång till personuppgifter avseende en verklig huvudman, vilka återfinns i ett register över verkliga huvudmän som inrättats i enlighet med artikel 30 i [direktiv 2015/849 i ändrad lydelse]?”

Prövning av frågorna

Den första frågan i mål C-601/20

- 34 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i mål C-601/20 för att få klarhet i huruvida artikel 1 led 15 c i direktiv 2018/843 är giltig mot bakgrund av artiklarna 7 och 8 i stadgan, i den mån denna bestämmelse innebär en ändring av artikel 30.5 första stycket c i direktiv 2015/849, i vilken det i dess ändrade lydelse föreskrivs att medlemsstaterna ska se till att information om de faktiska huvudmännen i bolag och andra juridiska enheter som bildats inom deras territorium i alla fall är tillgänglig för allmänheten.

Det ingrepp i de grundläggande rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan som följer av att allmänheten får tillgång till information om de verkliga huvudmännen

- 35 Artikel 7 i stadgan garanterar var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Artikel 8.1 i stadgan ger uttryckligen var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

- 36 Sålös framgås av artikel 30.1 och 30.3 i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse ska medlemsstaterna se till att de bolag och andra juridiska enheter som är registrerade på deras territorium är skyldiga att inhämta och förfoga över adekvata, korrekta och aktuella uppgifter om sitt verkliga huvudmannaskap samt se till att dessa uppgifter återfinns i ett centralt register i varje medlemsstat. Enligt artikel 3 led 6 i detta direktiv är de verkliga huvudmännen de fysiska personer som ytterst äger eller kontrollerar kunden och/eller den eller de fysiska personer för vars räkning en transaktion eller en verksamhet utförs.
- 37 Enligt artikel 30.5 första stycket c i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse ska medlemsstaterna se till att uppgifterna om verkligt huvudmannaskap i samtliga fall är tillgängliga för "allmänheten", medan det i andra stycket anges att de personer som avses ska ha tillåtelse att "få tillgång till åtminstone den verkliga huvudmannens namn, födelsemånad och födelseår, bosättningsland och medborgarskap, samt arten och omfattning av det förmånsintresse som innehas av den verkliga huvudmannen". I artikel 30.5 tredje stycket tilläggs att "[m]edlemsstaterna får, enligt villkor som ska fastställas i nationell rätt, ge tillgång till ytterligare information som gör det möjligt att identifiera den verkliga huvudmannen. Denna ytterligare information ska inkludera åtminstone födelsedatum eller kontaktuppgifter, i enlighet med regler för skydd av personuppgifter."
- 38 I detta avseende bör det noteras att eftersom de uppgifter som avses i artikel 30.5 innehåller information om identifierade fysiska personer, nämligen de verkliga huvudmännen i bolag och andra juridiska personer som bildats inom medlemsstaternas territorier, påverkar allmänhetens tillgång till dessa uppgifter den grundläggande rätten till respekt för privatlivet, som garanteras i artikel 7 i stadgan (se, analogt, dom av den 21 juni 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, punkt 94 och där angiven rättspraxis), utan att det i detta sammanhang är relevant att de aktuella uppgifterna kan ha samband med yrkesverksamhet (se, analogt, dom av den 9 november 2010, Volker und Markus Schecke och Eifert, C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 59). Att göra sådana uppgifter tillgängliga för allmänheten utgör dessutom en behandling av personuppgifter som omfattas av artikel 8 i stadgan (se, analogt, dom av den 9 november 2010, Volker und Markus Schecke och Eifert, C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, punkterna 52 och 60).
- 39 Det ska även påpekas att det framgås av domstolens fasta praxis att tillhandahållande av personuppgifter till tredje man utgör ett ingrepp i de grundläggande rättigheter som är stadfästa i artiklarna 7 och 8 i stadgan, oavsett hur de utlämnade uppgifterna senare används. Det har i detta hänseende föga betydelse huruvida de uppgifter som avser privatlivet är av känslig art eller huruvida de berörda har fått utstå eventuella olägenheter på grund av ingreppet (dom av den 21 juni 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, punkt 96 och där angiven rättspraxis).
- 40 Allmänhetens tillgång till information om verkliga huvudmän enligt artikel 30.5 i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse utgör således ett ingrepp i de rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan.
- 41 När det gäller frågan hur allvarligt ingreppet är ska det påpekas att i den mån den information som görs tillgänglig för allmänheten avser den verkliga huvudmannens identitet och arten och omfattningen av dennes faktiska intressen i bolag eller andra juridiska enheter, kan informationen möjliggöra en sammanställning av vissa personuppgifter av mer eller mindre omfattande karaktär beroende på utformningen av den nationella lagstiftningen, den berörda personens förmögenhet samt de specifika ekonomiska sektorer, länder och företag i vilka han eller hon har investerat.

- 42 Dessutom ligger det i sakens natur att ett sådant tillgängliggörande för allmänheten av denna information innebär att informationen är tillgänglig för ett potentiellt obegränsat antal personer, vilket innebär att en sådan behandling av personuppgifter även kan göra det möjligt för personer, som av skäl som inte har något att göra med det mål som eftersträvas med denna åtgärd försöker få information om bland annat den verkliga huvudmannens materiella och finansiella situation, att fritt få tillgång till nämnda information (se, analogt, dom av den 1 augusti 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, punkterna 102 och 103). Denna möjlighet är ännu mer lättillgänglig när de aktuella uppgifterna finns tillgängliga på internet, vilket är fallet i Luxemburg.
- 43 De potentiella följderna för de berörda personerna av ett eventuellt missbruk av deras personuppgifter förvärras av att dessa uppgifter, när de väl har gjorts tillgängliga för allmänheten, inte bara kan konsulteras fritt utan även lagras och spridas och att det vid en sådan successiv behandling blir ännu svårare, eller till och med omöjligt, för de berörda personerna att på ett effektivt sätt försvara sig mot missbruk.
- 44 Allmänhetens tillgång till information om verkliga huvudmän enligt artikel 30.5 första stycket a i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse utgör således ett ingrepp i de rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan (se, analogt, dom av den 1 augusti 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, punkt 105).

Huruvida det ingrepp som följer av att allmänheten får tillgång till information om de verkliga huvudmännen är motiverat

- 45 De grundläggande rättigheter som slås fast i artiklarna 7 och 8 i stadgan framstår inte som absoluta rättigheter, utan ska beaktas i förhållande till deras funktion i samhället (dom av den 21 juni 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, punkt 112 och där angiven rättspraxis).
- 46 Enligt artikel 52.1 första meningen i stadgan ska varje begränsning av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Enligt artikel 52.1 andra meningen i stadgan får begränsningar av dessa rättigheter och friheter, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller av behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Artikel 8.2 i stadgan preciserar att personuppgifter bland annat ska behandlas ”för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund”.

– Huruvida legalitetsprincipen har iakttagits

- 47 Vad gäller kravet på att samtliga begränsningar i utövandet av grundläggande rättigheter ska vara föreskrivna i lag innebär detta att den rättsakt som gör ingreppet i rättigheterna möjligt själv måste definiera räckvidden av begränsningen i utövandet av den aktuella rättigheten. Det kravet hindrar emellertid inte att den lagstiftning genom vilken begränsningen införs har en lydelse som är tillräckligt öppen för att möjliggöra en anpassning till olika situationer och förändrade omständigheter. Vidare kan domstolen i förekommande fall genom sin tolkning precisera den konkreta räckvidden av begränsningen med hänsyn tagen till dels unionslagstiftningens själva lydelse, dels dess allmänna systematik och de syften som eftersträvas med den, såsom dessa

tolkats mot bakgrund av de grundläggande rättigheter som stadgan garanterar (dom av den 21 juni 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, punkt 114 och där angiven rättspraxis).

- 48 Det ska i detta hänseende påpekas att den begränsning i utövandet av de grundläggande rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan som följer av allmänhetens tillgång till information om verkliga huvudmän föreskrivs i en unionslagstiftningsakt, nämligen direktiv 2015/849 i ändrad lydelse. I artikel 30.1 och 30.5 i direktivet föreskrivs dessutom att allmänheten ska ha tillgång till uppgifter avseende identifiering av de verkliga huvudmännen och deras förmånsintressen. Därvid anges att dessa uppgifter ska vara adekvata, korrekta och aktuella, och det görs en uttrycklig uppräknings av vissa av dessa uppgifter som allmänheten ska ha rätt att få tillgång till. För det andra fastställs i artikel 30.9 villkoren för att medlemsstaterna ska kunna föreskriva undantag från en sådan tillgång till uppgifterna.
- 49 Under dessa omständigheter ska legalitetsprincipen anses vara uppfylld.

– *Huruvida det väsentliga innehållet i de grundläggande rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan har respekterats*

- 50 När det gäller respekten för det väsentliga innehållet i de grundläggande rättigheter som fastställs i artiklarna 7 och 8 i stadgan ska det påpekas att de uppgifter som uttryckligen avses i artikel 30.5 andra stycket i direktiv 2015/849 i dess ändrade lydelse kan klassificeras i två olika kategorier av uppgifter, varav den första omfattar uppgifter om den verkliga huvudmannens identitet (namn, födelsemånad och födelseår samt medborgarskap) och den andra uppgifter av ekonomisk karaktär (arten och omfattningen av förmånsintressena).
- 51 Det är visserligen riktigt att artikel 30.5 andra stycket i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse, såsom följer av användningen av uttrycket ”åtminstone”, inte innehåller någon uttömmande uppräknings av de uppgifter som allmänheten ska ha tillgång till och att det i artikel 30.5 tredje stycket tilläggs att medlemsstaterna har befogenhet att ge tillgång till ytterligare information. I enlighet med artikel 30.1 får dock endast ”adekvata” uppgifter om verkligt huvudmannaskap och förmånsintressen inhämtas och förfogas över och därmed potentiellt göras tillgängliga för allmänheten, vilket bland annat utesluter uppgifter som inte har ett adekvat samband med detta direktivs syften.
- 52 Det förefaller emellertid inte att ett tillgängliggörande för allmänheten av uppgifter som har ett sådant samband på något sätt skulle äventyra det väsentliga innehållet i de grundläggande rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan.
- 53 Det ska i detta sammanhang även påpekas att det i artikel 41.1 i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse uttryckligen föreskrivs att behandling av personuppgifter enligt detta direktiv omfattas av direktiv 95/46 och följaktligen av dataskyddsförordningen, där det i artikel 94.2 anges att hänvisningar till det direktivet ska tolkas som hänvisningar till den förordningen. Det är således utrett att all insamling, lagring och tillgängliggörande av uppgifter enligt direktiv 2015/849 i ändrad lydelse till fullo ska uppfylla kraven i dataskyddsförordningen fullt ut.
- 54 Under dessa omständigheter påverkar det ingrepp som följer av allmänhetens tillgång till information om de verkliga huvudmännen enligt artikel 30.5 första stycket c i direktiv 2015/849 i dess ändrade lydelse inte det väsentliga innehållet i de grundläggande rättigheter som fastställs i artiklarna 7 och 8 i stadgan.

– *Det mål av allmänt intresse som erkänns av unionen*

- 55 Direktiv 2015/849 i ändrad lydelse syftar enligt dess artikel 1.1 till att förhindra att unionens finansiella system används för penningtvätt och finansiering av terrorism. I detta avseende anges i skäl 4 i direktiv 2018/843 att detta mål inte kan uppnås effektivt om inte detta system motarbetar brottslingar och att en förbättring av den övergripande öppenheten i unionens ekonomiska och finansiella miljö skulle kunna vara en kraftfull avskräckande faktor.
- 56 Vad närmare bestämt gäller syftet med allmänhetens rätt till tillgång till information om verkliga huvudmän, vilken infördes genom artikel 1 led 15 c i direktiv 2018/843, anges i skäl 30 i direktivet att en sådan tillgång till information först och främst innebär att "civilsamhället, inbegripet media eller det civila samhällets organisationer, får större möjlighet att granska uppgifterna och bidrar till att bevara förtroendet för affärstransaktioners och det finansiella systemets integritet". Vidare kan tillgången i fråga "bidra till att bekämpa missbruk av företag och andra juridiska enheter och juridiska konstruktioner för penningtvätt eller finansiering av terrorism, både genom att underlätta utredningar och genom ökad tilltro, eftersom de verkliga huvudmännens identitet är känd för alla som kan utföra transaktioner med dem". Slutligen "underlättar [denna tillgång] dessutom en snabb och effektiv tillgång till uppgifter för finansiella institut och myndigheter, inklusive myndigheter i tredjeländer, som deltar i kampen mot sådana brott. Tillgången till uppgifterna skulle också underlätta utredningar om penningtvätt, associerade förbrott och finansiering av terrorism".
- 57 I skäl 31 i direktiv 2018/843 anges dessutom att "[d]en potentiella ökningen av förtroendet för finansmarknader bör ses som en positiv sideoeffekt och inte som syftet med att öka transparensen, vilket är att skapa förhållanden som i mindre utsträckning kan användas för penningtvätt och finansiering av terrorism".
- 58 Härav följer att unionslagstiftaren, när den föreskriver att allmänheten ska ha tillgång till information om verkliga huvudmän, avser att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism genom att med hjälp av en ökad öppenhet skapa en miljö som är mindre ägnad att användas för dessa ändamål.
- 59 Detta syfte utgör ett mål av allmänt intresse som kan motivera ingrepp, även allvarliga sådana, i de grundläggande rättigheter som är stadfästa i artiklarna 7 och 8 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, punkt 122 och där angiven rättspraxis).
- 60 I den mån Europeiska unionens råd i detta sammanhang uttryckligen hänvisar till principen om öppenhet, såsom den följer av artiklarna 1 FEU och 10 FEU samt av artikel 15 FEUF, ska det påpekas att denna princip, såsom denna institution själv har påpekat, gör det möjligt att säkerställa att medborgarna bättre deltar i beslutsförandet och garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och är mer ansvarsfull gentemot medborgarna i ett demokratiskt system (dom av den 9 november 2010, Volker und Markus Schecke och Eifert, C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 68 och där angiven rättspraxis).
- 61 Även om nämnda princip i detta avseende framför allt konkretiseras genom krav på institutionell och processuell insyn som avser verksamhet av offentlig karaktär, inbegripet användning av offentliga medel, saknas ett sådant samband med offentliga institutioner när den aktuella

åtgärden, såsom i förevarande fall, syftar till att göra uppgifter om de verkliga privata huvudmännens identitet och arten och omfattningen av deras förmånsintressen i bolag eller andra juridiska enheter tillgängliga för allmänheten.

- 62 Principen om insyn, såsom den följer av artiklarna 1 FEU och 10 FEU samt av artikel 15 FEUF, kan således inte i sig anses utgöra ett mål av allmänt intresse som kan motivera ett ingrepp i de grundläggande rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan till följd av att allmänheten får tillgång till information om de verkliga förmånstagarna.

– *Huruvida ingreppet i fråga är lämpligt, nödvändigt och proportionerligt*

- 63 Det följer av fast rättspraxis att för att åtgärder som innebär ett ingrepp i de rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan ska vara proportionerliga krävs det att kraven på lämplighet och nödvändighet iakttas samt att åtgärderna är proportionerliga i förhållande till det eftersträlvade målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána m.fl.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punkt 93).
- 64 Närmare bestämt ska undantag från och begränsningar av skyddet för personuppgifter inskränkas till vad som är absolut nödvändigt. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan för att uppnå de legitima mål som eftersträvas, ska den åtgärd väljas som är minst ingripande. Ett mål av allmänt intresse kan inte eftersträvas utan att det beaktas att det måste vara förenligt med de grundläggande rättigheter som berörs av åtgärden, genom att det görs en balanserad avvägning mellan å ena sidan målet av allmänt intresse och å andra sidan de aktuella rättigheterna, för att säkerställa att de olägenheter som åtgärden orsakar inte är orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen. Möjligheten att motivera en begränsning av de rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan ska således bedömas med hänsyn till hur allvarligt ingrepp en sådan begränsning medför och till huruvida betydelsen av det mål av allmänt intresse som eftersträvas med denna begränsning står i proportion till hur allvarligt ingreppet är (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2022, *Polen/parlamentet och rådet*, C-401/19, EU:C:2022:297, punkt 65, och dom av den 21 juni 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punkterna 115 och 116 och där angiven rättspraxis).
- 65 För att uppfylla proportionalitetskravet måste den aktuella lagstiftning som innebär ett ingrepp även föreskriva tydliga och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen av de åtgärder som föreskrivs i den och som anger minimikrav, så att de registrerade har tillräckliga garantier som möjliggör ett effektivt skydd av deras personuppgifter mot risken för missbruk. Lagstiftningen måste i synnerhet precisera under vilka omständigheter och på vilka villkor en åtgärd för behandling av personuppgifter får vidtas, vilket säkerställer att ingreppet begränsas till vad som är strikt nödvändigt. Behovet av sådana garantier är desto större när personuppgifterna görs tillgängliga för allmänheten, och således för ett potentiellt obegränsat antal personer, och kan avslöja känsliga uppgifter om de berörda personerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punkt 117 och där angiven rättspraxis).
- 66 I enlighet med denna rättspraxis ska det prövas, för det första, huruvida allmänhetens tillgång till information om verkliga huvudmän är en lämplig åtgärd för att uppnå det eftersträlvade målet av allmänt intresse, för det andra huruvida det ingrepp i de rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan som följer av en sådan tillgång är begränsat till vad som är absolut nödvändigt, i den meningen att målet inte rimligen kan uppnås lika effektivt med andra medel som är mindre

ingripande i de berörda personernas grundläggande rättigheter, och, för det tredje, huruvida ingreppet inte är oproportionerligt i förhållande till detta mål, vilket bland annat innebär en avvägning av målets betydelse och ingreppets allvar.

- 67 Det ska inledningsvis påpekas att allmänhetens tillgång till information om verkliga huvudmän är ägnad att bidra till uppnåendet av det mål av allmänt intresse som angetts ovan i punkt 58, nämligen att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, eftersom den offentliga karaktären av denna tillgång och den ökade öppenhet som följer av detta bidrar till att skapa en miljö som i mindre utsträckning riskerar att användas för sådana ändamål.
- 68 Vidare har rådet och kommissionen, för att visa att det ingrepp som följer av att allmänheten får tillgång till information om verkliga huvudmän är absolut nödvändigt, hänvisat till den konsekvensbedömning som bifogats förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism och direktiv 2009/101/EG (COM(2016) 450 final), som ligger till grund för direktiv 2018/843. Enligt dessa institutioner villkorade artikel 30.5 första stycket c i direktiv 2015/849, i dess lydelse före ändringen genom direktiv 2018/843, tillgången till information om verkliga huvudmän med att personen kunde styrka ett "berättigat intresse". I den nämnda konsekvensbedömningen konstaterades emellertid att avsaknaden av en enhetlig definition av begreppet "berättigat intresse" har orsakat praktiska svårigheter, varför den lämpligaste lösningen ansågs vara att ta bort detta villkor.
- 69 Parlamentet, rådet och kommissionen har dessutom i sina skriftliga yttranden, med hänvisning till bland annat skäl 30 i direktiv 2018/843, understrukt att allmänhetens tillgång till information om verkliga huvudmän, såsom den föreskrivs i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse, har en avskräckande verkan, möjliggör utökad kontroll och underlättar utredningar, inbegripet utredningar som utförs av myndigheter i tredjeland, samt att dessa effekter inte kan uppnås på något annat sätt.
- 70 Vid förhandlingen ombads kommissionen att ange om den, för att minska risken för att skyldigheten för varje person eller organisation att visa ett "berättigat intresse", såsom den ursprungligen föreskrevs i direktiv 2015/849, på grund av skillnader i definitionen av detta begrepp i medlemsstaterna skulle leda till alltför stora begränsningar av tillgången till information om verkliga huvudmän, hade övervägt möjligheten att föreslå en enhetlig definition av detta begrepp.
- 71 Som svar på denna fråga påpekade kommissionen att kriteriet "berättigat intresse" var ett begrepp som svårt kunde definieras rättsligt och att den övervägt möjligheten att föreslå en enhetlig definition av detta kriterium men slutligen avstod från att göra det på grund av att det begreppet, även om det blev föremål för en definition, fortfarande var svårt att tillämpa och att dess tillämpning kunde leda till godtyckliga beslut.
- 72 I detta hänseende påpekar domstolen att den omständigheten att det eventuellt föreligger svårigheter att exakt definiera de fall och på vilka villkor allmänheten kan få tillgång till information om verkliga stödmottagare inte kan motivera att unionslagstiftaren föreskriver att allmänheten ska ha tillgång till denna information (se, analogt, dom av den 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána m.fl.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punkt 84).
- 73 De verkningar som har åberopats och hänvisningen i detta sammanhang till förklaringarna i skäl 30 i direktiv 2018/843 kan inte heller styrka att ingreppet i fråga var absolut nödvändigt.

- 74 Eftersom det i detta skäl anges att allmänhetens tillgång till information om de verkliga huvudmännen möjliggör en ökad kontroll av uppgifterna från civilsamhället och det i detta avseende uttryckligen hänvisas till media och det civila samhällets organisationer, ska det påpekas att såväl media som det civila samhällets organisationer som har ett samband med förebyggande och bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism har ett berättigat intresse av att få tillgång till information om verkliga huvudmän. Detsamma gäller för de personer, vilka också nämns i detta skäl, som önskar få kännedom om identiteten på de verkliga huvudmännen i ett bolag eller en annan juridisk enhet på grund av att de kan komma att genomföra transaktioner med dessa, eller finansinstitut och myndigheter som är inblandade i bekämpningen av brott i fråga om penningtvätt eller finansiering av terrorism, i den mån sistnämnda enheter inte redan har tillgång till uppgifterna i fråga med stöd av artikel 30.5 första stycket a och b i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse.
- 75 För övrigt, trots att det i samma skäl preciseras att allmänhetens tillgång till information om verkliga huvudmän "kan bidra" till att bekämpa missbruk av företag och andra juridiska enheter och att den "även [skulle] vara till nytta" vid brottsutredningar, kan det konstateras att sådana överväganden inte heller är ägnade att styrka att denna åtgärd är absolut nödvändig för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.
- 76 Mot bakgrund av det ovan anförda kan det inte anses att det ingrepp i de rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan som följer av allmänhetens tillgång till information om de verkliga huvudmännen är begränsat till vad som är absolut nödvändigt.
- 77 Vad gäller de omständigheter som anförts till styrkande av att det aktuella ingreppet är proportionerligt – bland annat med anledning av att allmänhetens tillgång till information om verkliga huvudmän, vilken föreskrivs i artikel 30.5 i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse, grundar sig på en balanserad avvägning mellan, å ena sidan, det eftersträvade målet av allmänt intresse och, å andra sidan, de grundläggande rättigheterna i fråga samt att det finns tillräckliga garantier mot riskerna för missbruk – ska följande tilläggas.
- 78 Kommissionen har inledningsvis gjort gällande att unionslagstiftaren, såsom framgår av skäl 34 i direktiv 2018/843, har vinnlagt sig om att precisera att den uppsättning uppgifter som ska göras offentligt tillgänglig bör vara begränsad, tydligt och uttömmande definierad och av allmän karaktär, för att minimera den potentiella skadan för de verkliga huvudmännen. Det är mot denna bakgrund som det, på grundval av artikel 30.5 i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse, endast är de uppgifter som är absolut nödvändiga för att identifiera de verkliga huvudmännen och arten och omfattningen av deras intressen som ska vara tillgängliga för allmänheten.
- 79 Parlamentet, rådet och kommissionen har vidare framhållit att det är möjligt att göra undantag från principen om att allmänheten ska ha tillgång till information om verkliga huvudmän, eftersom det i artikel 30.9 i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse anges att "[u]nder exceptionella omständigheter ... får medlemsstaterna, om [tillgång till denna information] skulle utsätta den verkliga huvudmannen för en oproportionell risk, risk för bedrägeri, kidnappning, utpressning av olika slag, trakasserier, våld eller hotelser, eller om den verkliga huvudmannen är minderårig eller på annat sätt saknar rättshandlingsförmåga, föreskriva ett undantag från sådan tillgång till alla eller vissa av uppgifterna om verkligt huvudmannaskap i det enskilda fallet".
- 80 Slutligen har såväl parlamentet som kommissionen påpekat att medlemsstaterna, såsom framgår av artikel 30.5a i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse, jämförd med skäl 36 i direktiv 2018/843, får välja att göra uppgifter om verkliga huvudmän tillgängliga på villkor att registrering sker online

för att få kännedom om identiteten på den person som begär tillgång till dessa uppgifter. I enlighet med skäl 38 i sistnämnda direktiv får medlemsstaterna, för att förhindra missbruk av information om verkliga huvudmän, göra uppgifter om sökanden och den rättsliga grunden för ansökan tillgängliga för huvudmännen.

- 81 Såsom det har erinrats om i punkt 51 i förevarande dom föreskrivs det i artikel 30.5 andra stycket i direktiv 2015/849 i dess ändrade lydelse att allmänheten har rätt att "åtminstone" få tillgång till de uppgifter som avses i denna bestämmelse. I tredje stycket i denna artikel föreskrivs att medlemsstaterna får ge tillgång till "ytterligare information som gör det möjligt att identifiera den verkliga huvudmannen", vilken ska inkludera "åtminstone" födelsedatum eller kontaktuppgifter avseende den berörda huvudmannen.
- 82 Det framgår emellertid av uttrycket "åtminstone" att dessa bestämmelser tillåter att uppgifter som varken är tillräckligt definierade eller identifierbara görs tillgängliga för allmänheten. De materiella bestämmelser som reglerar ingreppet i de rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan uppfyller således inte det krav på klarhet och precision som det erinrats om i punkt 65 ovan (se, analogt, yttrande 1/15 (PNR-avtal mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 160).
- 83 När det gäller avvägningen mellan ingreppets allvar, som det redogjorts för i punkterna 41–44 i förevarande dom, och betydelsen av målet av allmänt intresse att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism, finner domstolen att även om detta mål, med hänsyn till dess betydelse, såsom konstaterats i punkt 59 i förevarande dom, kan motivera ingrepp, även allvarliga sådana, i de grundläggande rättigheter som stadfästs i artiklarna 7 och 8 i stadgan, kvarstår det faktum att bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i första hand är en fråga för myndigheterna och för enheter, såsom kredit- och finansinstitut, som på grund av sin verksamhet har särskilda skyldigheter i detta avseende.
- 84 Det är för övrigt av denna anledning som det i artikel 30.5 första stycket a och b i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse föreskrivs att uppgifterna om verkligt huvudmannaskap i samtliga fall ska vara tillgängliga för behöriga myndigheter och finansunderrättelseenheter, utan inskränkning, samt för ansvariga enheter, inom ramen för åtgärder för kundkännedom.
- 85 I jämförelse med ett sådant system som det som föreskrevs i artikel 30.5 i direktiv 2015/849, i dess lydelse före ikraftträdandet av direktiv 2018/843, där det, utöver de behöriga myndigheternas och vissa enheters tillgång till uppgifter, föreskrevs att varje person eller organisation som kunde styrka ett berättigat intresse skulle ha tillgång till uppgifterna om verkligt huvudmannaskap, utgör det system som införts genom det sistnämnda direktivet, enligt vilket allmänheten har tillgång till uppgifter om verkliga huvudmän, ett betydligt allvarligare ingrepp i de grundläggande rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan, utan att detta allvarligare ingrepp uppvägs av de fördelar som det senare systemet kan medföra jämfört med det förra vad gäller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism (se, analogt, dom av den 1 augusti 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, punkt 112).
- 86 Under dessa omständigheter kan de fakultativa bestämmelserna i artikel 30.5a och 30.9 i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse – vilka gör det möjligt för medlemsstaterna att villkora tillhandahållandet av information om verkliga huvudmän med en registrering online och att, under exceptionella omständigheter, föreskriva undantag från allmänhetens tillgång till denna information – inte i sig anses vara av sådan art att de visar att det finns en balans mellan det

eftersträva målet av allmänt intresse och de grundläggande rättigheterna i artiklarna 7 och 8 i stadgan, eller att det finns tillräckliga garantier som gör det möjligt för de berörda personerna att effektivt skydda sina personuppgifter mot risken för missbruk.

- 87 Kommissionens hänvisning till domen av den 9 mars 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197), rörande den obligatoriska information om bolag, inklusive deras lagliga företrädare, som föreskrivs i rådets första direktiv 68/151/EEG av den 9 mars 1968 om samordning av de skyddsåtgärder som krävs i medlemsstaterna av de i artikel 58 andra stycket i fördraget avsedda bolagen i bolagsmännens och tredje mans intressen, i syfte att göra skyddsåtgärderna likvärdiga inom gemenskapen (EGT L 65, 1968, s. 8), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/58/EG av den 15 juli 2003 (EUT L 221, 2003, s. 13), saknar relevans. Det obligatoriska offentliggörande som föreskrivs i detta direktiv, å ena sidan, och allmänhetens tillgång till information om verkliga huvudmän som föreskrivs i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse, å andra sidan, skiljer sig nämligen åt såväl vad gäller deras respektive syften som deras omfattning i fråga om vilka personuppgifter som omfattas.
- 88 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan i mål C-601/20 besvaras enligt följande. Artikel 1 led 15 c i direktiv 2018/843 är ogiltig i den del den har ändrat artikel 30.5 första stycket c i direktiv 2015/849 på så sätt att det i denna artikel föreskrivs, i dess sålunda ändrade lydelse, att medlemsstaterna ska se till att uppgifterna om verkligt huvudmannaskap i bolag och andra juridiska enheter som bildats inom deras territorium i samtliga fall är tillgängliga för allmänheten.

Den andra och den tredje frågan i mål C-601/20 samt de frågor som ställts i mål C-37/20

- 89 Den andra frågan i mål C-601/20 och de frågor som ställts i mål C-37/20 bygger på antagandet att artikel 30.5 i direktiv 2015/849 i ändrad lydelse är giltig, i den del den föreskriver att allmänheten ska ges tillgång till uppgifterna om verkligt huvudmannaskap.
- 90 Med hänsyn till svaret på den första frågan i mål C-601/20 saknas det anledning att pröva dessa frågor.
- 91 Med hänsyn till detta svar saknas även anledning att pröva den tredje frågan i mål C-601/20.

Rättegångskostnader

- 92 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 1 led 15 c i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU är ogiltig i den del den har ändrat artikel 30.5 första stycket c i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets

förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG på så sätt att det i denna artikel 30.5 första stycket c föreskrivs, i dess sålunda ändrade lydelse, att medlemsstaterna ska se till att uppgifterna om verkligt huvudmannaskap i bolag och andra juridiska enheter som bildats inom deras territorium i samtliga fall är tillgängliga för allmänheten.

Underskrifter