



Principiel afgørelse om offentlighedens adgang til oplysninger om reelle ejere



Martin Christian Kruhl
Partner, Ph.D.



Oskar Nørtoft Lindekilde
Assistant Attorney

EU-Domstolen har den 22. november 2022 truffet en præjudiciel afgørelse om gyldigheden af en bestemmelse i hvidvaskdirektivet^[1], som omhandler offentlighedens adgang til oplysninger om et selskab og andre juridiske personers reelle ejere.

Med afgørelsen kendes bestemmelsen ugyldig, idet den udgør et indgreb i de grundlæggende rettigheder om ret til beskyttelse af privatliv og familieliv og om ret til beskyttelse af personoplysninger, som hverken er begrænset til det strengt nødvendige eller står i rimeligt forhold til det forfulgte formål.

EU-Domstolens afgørelse er udtryk for en principiel stillingtagen til spørgsmålet om offentlighedens adgang til

oplysninger om reelle ejere, som må forventes at få stor betydning.

Baggrund for sagens forelæggelse

I overensstemmelse med hvidvaskdirektivet er der i Luxembourgsk ret i 2019 blevet vedtaget regler om, at ethvert medlem af offentligheden skal kunne tilgå visse oplysninger om et selskabs reelle ejere i Luxembourg Business Registers, et nationalt selskabsregister.

I Luxembourgsk ret er der også indført en bestemmelse, som omhandler offentlige myndigheders adgang til konkret at gøre undtagelse fra kravet om offentlig adgang til førnævnte oplysninger under nærmere angivne betingelser. Indførelsen af denne undtagelse er tillige i overensstemmelse med, hvad der er fastsat i hvidvaskdirektivet.

Anmodningen om præjudiciel afgørelse i den foreliggende sag blev således indgivet af kredsdomstolen i Luxembourg i forbindelse med to tvister, der bundede i Luxembourg Business Registers afslag om at hindre offentlighedens adgang til oplysninger om reelle ejere.

De præjudicielle spørgsmål, som EU-Domstolen blev forelagt, vedrørte dels spørgsmål om gyldigheden af en bestemmelse i hvidvaskdirektivet og dels spørgsmålet om fortolkning af en række bestemmelser i hvidvaskdirektivet.

Det retlige grundlag

Den for det præjudicielle spørgsmål om gyldighed relevante bestemmelse i hvidvaskdirektivet er artikel 30, stk. 5, første afsnit, litra c, som ændret ved artikel 1, nr. 15, litra c, i det 5. hvidvaskdirektiv^[2]. Baggrunden for ændringen af bestemmelsen var et ønske om at øge den overordnede gennemsigtighed på det økonomiske og finansielle område.

Affattelsen af artikel 30, stk. 5, i hvidvaskdirektivet var forinden ændringen som følger:

”Medlemsstaterne sikrer, at oplysningerne om reelt ejerskab til enhver tid er tilgængelige i alle tilfælde for:

- a) kompetente myndigheder og [finansielle efterretningsenheder] uden nogen begrænsninger*
- b) forpligtede enheder inden for rammerne af iværksættelse af kundekendskab i overensstemmelse med kapitel II*
- c) enhver person eller organisation, der kan godtgøre at have en legitim interesse heri.*

De personer eller organisationer, der er omhandlet i litra c), skal mindst have adgang til den reelle ejers navn, fødselsmåned og -år, statsborgerskab og bopælsland samt art og omfang af den reelle ejers rettigheder.

[...]”

Afattelsen af artikel 30, stk. 5, i hvidvaskdirektivet er efter ændringen som følger:

"Medlemsstaterne sikrer, at oplysningerne om reelt ejerskab til enhver tid er tilgængelige i alle tilfælde for:

- a) kompetente myndigheder og FIU'er (finansielle efterretningsenheder) uden nogen begrænsninger*
- b) forpligtede enheder inden for rammerne af iværksættelse af kundekendskab i overensstemmelse med kapitel II*
- c) ethvert medlem af offentligheden*

De personer eller organisationer, der er omhandlet i litra c), skal mindst have adgang til den reelle ejers navn, fødselsmåned og -år, statsborgerskab og bopælsland samt art og omfang af den reelle ejers rettigheder.

[...]"

Ændringen af hvidvaskdirektivet medfører således, at kravet om tilgængeliggørelse af oplysninger om de reelle ejere ikke alene gælder i forhold til myndigheder, finansielle efterretningsenheder og personer og organisationer, der kan godtgøre at have en legitim interesse heri, idet oplysningerne nu skal være tilgængelige for "ethvert medlem af offentligheden" – altså alle og enhver.

Spørgsmålet forelagt EU-Domstolen til præjudiciel afgørelse var, om ændringen i hvidvaskdirektivets artikel 30, stk. 5, første afsnit, litra c, var gyldig set i lyset af de grundlæggende rettigheder indeholdt i artikel 7 og artikel 8 i Chartret^[3].

Chartrets artikel 7 fastsætter, at enhver har ret til sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation. Chartrets artikel 8 fastsætter, at enhver person har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende.

De grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Chartrets artikel 7 og 8, er imidlertid ikke absolutte rettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. Der kan derfor gøres begrænsninger i udøvelsen af de i Chartret sikrede rettigheder og friheder, hvis de forudsætninger, der følger af Chartrets artikel 52, er opfyldt. Blandt disse forudsætninger er kravet om iagttagelse af proportionalitetsprincippet.

EU-Domstolen fik således mulighed for at tage stilling til afvejningen af på den ene side hensynet til de grundlæggende rettigheder om beskyttelse af privatliv og personoplysninger og på den anden side hensynet til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering.

EU-Domstolens afgørelse

EU-Domstolen fastslår indledningsvist, at offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere, der er fastsat i artikel 30, stk. 5 i hvidvaskdirektivet, udgør *indgreb* i de rettigheder, der er beskyttet i artikel 7 og 8 i Chartret. I tillæg hertil slås det fast, at der er tale om et *alvorligt indgreb*. Det fremhæves i den forbindelse blandt andet, at oplysningerne stilles tilgængeligt til et potentielt ubegrænset antal personer, og at de potentielle konsekvenser for de registrerede ejere forværres, ved at oplysningerne ikke blot kan tilgås frit, men tillige kan lagres og spredes.

Formålet bag indgrebet, forebyggelse af hvidvask og terrorfinansiering gennem skabelse af øget gennemsigtighed, betragtes af EU-Domstolen som et mål af almen interesse, der kan begrunde selv alvorlige indgreb i de rettigheder, der er sikret ved Chartrets artikel 7 og 8.

Det er dog et krav, at indgrebet skal være proportionelt, hvilket indebærer, at kravene om egnethed, nødvendighed og forholdsmæssighed i forhold til det forfulgte formål overholdes.

EU-Domstolen fastslår for det første, at indgrebet, der følger af offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere er *egnet* til at bidrage til opnåelse af målet om at forebygge hvidvask og terrorfinansiering.

EU-Domstolen finder dog, at indgrebet ikke er begrænset til det strengt nødvendige. EU-Domstolen fremhæver særligt, at flere centrale aktører med forbindelse til forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme – såsom pressen eller civilsamfundet – har en legitim interesse i at tilgå oplysningerne om reelt ejerskab. Det samme gælder for selskaber eller andre juridiske enheder, der overvejer at indgå transaktioner med selskaber, hvis ejere er registreret i et nationalt selskabsregister, eller finansieringsinstitutter. Ændringen af bestemmelsen i hvidvaskdirektivet medfører således ikke en ændring for så vidt angår disse aktørers adgang til oplysningerne. Det forhold, at offentlighedens adgang *kan* bidrage yderligere til at forebygge hvidvask og terrorfinansiering, findes ikke at kunne godtgøre, at offentlighedens adgang er strengt *nødvendig*.

Endelig fastslår EU-Domstolen, at afvejningen af på den ene side hensynet til forebyggelse af hvidvask og terrorfinansiering og på den anden side de pågældende grundlæggende rettigheder om beskyttelse af privatlivet og personoplysninger ikke har stået i *rimeligt forhold* til det forfulgte mål.

I den forbindelse fremhæves det, at bekæmpelsen af hvidvask og terrorfinansiering først og fremmest påhviler offentlige myndigheder, samt enheder såsom kreditinstitutter eller finansieringsinstitutter, der på grund af deres aktiviteter er underlagt særlige forpligtelser på dette område. Disse har allerede, jf. artikel 30, stk. 5, første afsnit, litra a og b, adgang til oplysninger om reelle ejere.

Det fremhæves også, at det udgør et langt mere alvorligt indgreb i de rettigheder, der er sikret ved Chartrets artikel 7 og 8, at offentligheden skal have adgang til oplysninger om de reelle ejere, i forhold til hvis alene personer og organisationer med en legitim interesse skal have adgang hertil, og at det mere alvorlige indgreb ikke kan opvejes ved de yderligere eventuelle fordele.

EU-Domstolen slog med andre ord fast, at indgrebet i form af offentlighedens adgang til oplysninger om de reelle ejere i hvidvaskdirektivets i medfør af artikel 30, stk. 5, første afsnit, litra c ikke overholder proportionalitetsprincippet, hvorfor bestemmelsen er ugyldig.

Konsekvenser af EU-Domstolens afgørelse

En række lande har allerede i lys af EU-Domstolens afgørelse lukket ned for, at offentligheden kan tilgå oplysninger om de reelle ejere i de nationale selskabsregistre. Dette er endnu ikke tilfældet i Danmark.

EU-Domstolens afgørelse medfører ikke, at der skal registreres mindre i CVR-registret, men den kan meget vel medføre, at offentligheden snart ikke længere vil have adgang til de registrerede oplysninger om de reelle ejere i CVR-registret.

Værd at bemærke er desuden, at virksomheder fortsat i forbindelse med gennemførelse af kundekendingsprocedurer i henhold til hvidvaskloven^[4] vil have adgang til de registrerede oplysninger om de reelle ejere.

Læs hele afgørelsen [her](#).

[1] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20.5.2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30.5.2018 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU.

[2] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30.5.2018 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU.

[3] Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (2012/c 326/02).

[4] Lov nr. 316 af 11. marts 2022 om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme.