

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2025-12-18

Närvarande: F.d. justitierådet Mahmut Baran samt justitieråden Linda Haggren och Christine Lager

Utlämnande av uppgifter ur registret över verkliga huvudmän

Enligt en lagrådsremiss den 4 december 2025 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
3. lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Johanna Ring.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om i lagen om registrering av verkliga huvudmän

3 kap. 9 c §

I paragrafen, som är ny, föreslås bestämmelser om utlämnande av uppgifter i det centrala registret över verkliga huvudmän till vissa myndigheter och självreglerande organ. Första stycket lyder enligt följande.

Bolagsverket ska ge omedelbar och obegränsad tillgång till uppgifterna i registret för de myndigheter, utländska organ och svenska och utländska självreglerande organ och i de syften som avses i artikel 11.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1640...

I andra stycket anges att Bolagsverket får lämna ut uppgifter elektroniskt.

Paragrafen genomför artikel 11.1 och 11.2 i sjätte penningtvättsdirektivet. I författningskommentaren anges att omedelbar och obegränsad tillgång motsvarar omedelbar, ofiltrerad och direkt tillgång till uppgifterna enligt artikel 11.1 i direktivet.

Innebörden av bestämmelsen i den föreslagna paragrafen är alltså att Bolagsverket i det enskilda fallet ska bestämma om utlämnande av uppgifter ska ske elektroniskt eller på annat sätt, t.ex. i form av en utskrift.

Det kan inledningsvis noteras att det av 2 kap. 16 § första stycket tryckfrihetsförordningen följer att en myndighet inte är skyldig att i

större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en elektronisk handling i annan form än utskrift, det s.k. utskriftsundantaget. Att en begäran att få en avskrift eller en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt framgår av andra stycket i samma paragraf. Den föreslagna regleringen skiljer sig därmed inte från vad som redan gäller enligt tryckfrihetsförordningen beträffande enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar. Vissa av de självreglerande organ som omfattas av den föreslagna bestämmelsen har alltså redan motsvarande rätt med stöd av den regleringen.

Frågan är emellertid om det kan anses följa av artikel 11.1 att myndigheter och självreglerande organ som anges i artikel 11.2 – till skillnad från bedömningen i remissen – ska ha oinskränkt rätt att ta del av uppgifterna i registret elektroniskt.

Det ska inledningsvis framhållas att lydelsen av direktivtexten (framför allt orden "omedelbar och direkt tillgång") talar för att utlämnande av uppgifter till mottagare som omfattas av den föreslagna paragrafen ska ske elektroniskt.

Enligt det nuvarande penningtvättsdirektivet (artikel 30.5 första stycket c i dess lydelse ändrad genom direktiv (EU) 2018/843) ska medlemsstaterna se till att uppgifterna om verkligt huvudmannaskap är tillgängliga i samtliga fall för allmänheten. I svensk rätt finns motsvarande reglering i 3 kap. 3 § förordningen (2017:667) om registrering av verkliga huvudmän.

EU-domstolen konstaterade i de förenade målen C-37/20 och C-601/20, WM och Sovim SA mot Luxemburg Business Register att allmänhetens tillgång till information om verkliga huvudmän är ett ingrepp i de rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan, det vill säga rätten till respekt för bl.a. privatliv och rätten till skydd för personuppgifter. Domstolen underkände en ordning enligt vilken

uppgifterna i registret är tillgängliga för allmänheten utan att ett berättigat intresse av uppgifterna krävs.

EU-domstolens dom har beaktats i sjätte penningtvättsdirektivet på så sätt att det regleras bl.a. vilka fysiska och juridiska personer som har ett berättigat intresse av tillgång till uppgifter i registret (artikel 12). Domstolens avgörande berör däremot inte myndigheters och självreglerande organs tillgång till uppgifterna i registret och har därför, enligt vad som framgår, inte haft någon betydelse vid utformningen av de artiklar som reglerar deras tillgång, dvs. artikel 11.1 och 11.2.

Bestämmelserna om inrättandet av ett centralt register över verkliga huvudmän finns i artikel 10 i sjätte penningtvättsdirektivet. Av artikel 10.1 i direktivet följer att uppgifterna i registret ska vara tillgängliga i maskinläsbart format. Det anges vidare i artikel 10.19 att de centrala registren ska vara sammankopplade via den centrala europeiska plattformen som inrättats genom artikel 22.1 i direktiv (EU) 2017/1132.¹

Systemet med ett centralt register i varje medlemsstat och en sammankoppling av dessa via den centrala europeiska plattformen bygger alltså på premissen att uppgifter i registret ska vara tillgängliga i ett maskinläsbart format. Detta torde innebära att utgångspunkten är att utlämnande av uppgifter ska kunna ske elektroniskt till mottagarna för att användas i de syften som registret har upprättats för.

Lagrådet noterar vidare att i direktivet används, som framgått, uttrycket "omedelbar, ofiltrerad, direkt och fri tillgång" i fråga om utlämnande till vissa myndigheter och självreglerande organ, medan

¹ Se vidare direktivets skäl 23 där det anges att uppgifter i centrala register bör vara tillgänglig i ett lättillgängligt och maskinläsbart format.

uttrycket "snabb tillgång" anges beträffande utlämnande av uppgifter till verksamhetsutövare. Denna skillnad i ordalydelse talar för att direktivets avsikt är att utlämnande till dessa myndigheter och självreglerande organ ska ske elektroniskt.

Det är vidare inkonsekvent att dessa myndigheter och organ som direkt berörs av det inrättade systemet, inte ska ha rätt att få uppgifterna elektroniskt medan mottagare där det först måste bedömas att de har ett berättigat intresse av uppgifterna, ska ha rätt att få uppgifter elektroniskt. Visserligen anger direktivet uttryckligen att tillgången till de uppgifter ur registret som dessa personer ska få, ska beviljas på elektronisk väg (se artikel 12.1 tredje stycket). Men samtidigt anges inte att de ska få "omedelbar, ofiltrerad, direkt och fri tillgång", dvs. det uttryck som anges för vissa myndigheter och självreglerande organ. I stället anges endast att gruppen bestående av de som måste ha ett berättigat intresse ska få tillgång till vissa uppgifter elektroniskt.

En möjlig tolkning, för att direktivets bestämmelser systematiskt ska hänga ihop, är därför att artikel 11.1 i direktivet ska tolkas så att uttrycket "omedelbar, ofiltrerad, direkt och fri tillgång" innebär att den mest prioriterade gruppen av mottagare av uppgifter från registret ska ges elektronisk tillgång till uppgifterna, även om uttrycket "på elektronisk väg" inte används där. Hur direktivet ska tolkas är en fråga som EU-domstolen på sedvanligt sätt kan komma att avgöra. Men för att inte riskera att komma i konflikt med direktivet bör det, enligt Lagrådet, övervägas om inte de myndigheter och självreglerande organ som omfattas av artikel 11.1 och 11.2 i direktivet ska ges rätt att få uppgifterna på elektronisk väg. För en sådan lösning talar även systematiska skäl i den svenska lagstiftningen. Det ska även tilläggas att artikel 11.1 och 11.2 inte kan tolkas så att en medlemsstat skulle vara förhindrad att ge

myndigheter och självreglerande organ rätt till uppgifterna i registret elektroniskt.

Sammanfattningsvis förordar Lagrådet därför att regleringen av formen för utlämnande av uppgifter till myndigheter och självreglerande organ övervägs ytterligare i den fortsatta beredningen.

3 kap. 9 e och 9 f §§

9 e §, som är ny, innehåller bestämmelser om vissa fysiska och juridiska personers och myndigheters rätt till elektronisk tillgång till uppgifter i registret för särskilda huvudmän. En av förutsättningarna för rätt till sådan tillgång är att de ska ha ett berättigat intresse av uppgifterna.

Hur det ska fastställas om det föreligger ett sådant berättigat intresse anges emellertid inte i 9 e §. Det anges i stället i 9 f § som i övrigt innehåller bestämmelser om att Bolagsverket ska utfärda intyg om berättigat intresse av uppgifterna i registret.

Enligt Lagrådet blir systematiken mellan bestämmelserna bättre om det stycke i 9 f § som innehåller de materiella bestämmelserna om hur ett berättigat intresse ska fastställas, flyttas och bildar ett sista stycke i 9 e §. Lagtexten i 9 f § kan sedan utformas i linje med följande.

Bolagsverket ska till den som har ett berättigat intresse enligt 9 e § utfärda ett intyg om det berättigade intresset.
Intyget gäller i tre år från utfärdandet.

3 kap. 9 i §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när en begäran om elektroniskt utlämnande av uppgifter ur registret över verkliga

huvudmän ska avslås.

I punkten 2 anges att Bolagsverket ska avslå en sådan begäran om myndigheten har skälig anledning att anta att uppgifterna inte kommer att användas för det ändamål som ligger till grund för det berättigade intresset.

Enligt Lagrådet är det oklart vad uttrycket "det ändamål som ligger till grund för det berättigade intresset" syftar på. Uttrycket återfinns inte heller i någon annan paragraf. Lagtexten bör därför förtydligas så att det framgår tydligare under vilka förutsättningar myndigheten ska avslå en begäran.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar övriga lagförslag utan erinran.