

Stockholm den 23 juni 2025

R-2025/0751

Till Finansdepartementet

Fi2025/00707

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 21 mars 2025 beretts tillfälle att yttra sig över promemorian Utlämnande av uppgifter ur registret över verkliga huvudmän.

Sammanfattning

Advokatsamfundet har i huvudsak ingenting att erinra mot promemorians förslag. Förslaget införlivar Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1640 av den 31 maj 2024 (direktivet) och innebär en begränsning av tillgängligheten till registret över verkliga huvudmän (registret), något som stärker skyddet för den registrerade huvudmannens integritet i förhållande till den tidigare ordningen. Sådant utökat skydd ser Advokatsamfundet som något positivt. Advokatsamfundet hade dock gärna sett en bredare analys av de integritetsaspekter och de risker som de nya penningtvättsregelverken¹ innebär. Advokatsamfundet är medvetet om att promemorian behandlar införlivande av ett direktiv, vilket ger lagstiftaren ett begränsat handlingsutrymme. Det finns dock även i sådana sammanhang möjlighet att diskutera konsekvenser av införlivandet. Advokatsamfundet anser det därför relevant att belysa promemorians bedömningar och förslag ur ett bredare perspektiv.

¹ Däribland direktivet och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1624 av den 31 maj 2024 (penningtvättsförordningen).



På följande områden anser Advokatsamfundet att det finns behov av ytterligare analys, klargöranden eller korrigeringar:

- förtydligande kring formerna för de olika aktörernas tillgång till registret,
- tolkningen av artikel 15 i direktivet,
- införlivandet av artikel 15 i direktivet,
- rutiner för sekretessmarkeringar av känsliga uppgifter i registret,
- integritetsskydd vid vidareöverföring av personuppgifter,
- oförenlighet mellan artikel 15 i direktivet och artikel 22 i penningtvättsförordningen,
- införlivandet av grunderna för att neka tillgång till registret,
- rapportering av statistik enligt artikel 15 i direktivet,
- enskildas ansvar att rapportera ändrade förutsättningar, samt
- redaktionella synpunkter.

Bakgrund

I promemorian lämnas förslag på hur delar av direktivet ska införlivas i svensk rätt, främst avseende på vilket sätt uppgifter från registret får lämnas ut.

Advokatsamfundets främsta uppgift är att bedöma förslaget ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Det innebär i huvudsak en analys av hur promemorians förslag påverkar den enskildes rätt till integritet och privatliv, en prövning av huruvida inskränkningar i individens rättigheter är proportionerliga i förhållande till samhällets behov, samt en bedömning av den enskildes möjlighet att efterleva lagstiftningen.

Synpunkter

Formen för tillgång till registret

Advokatsamfundet anser att formen för tillgången till registret inte framgår med tillräcklig tydlighet. Registret över verkliga huvudmän är centralt för många verksamhetsutövers arbete med åtgärder för att uppnå kundkännedom och därmed också för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är inte bara

tillgången i sig som är viktig, utan även hur denna tillgång i praktiken är utformad har stor betydelse för aktörerna.

I 3 kap. 9 c – 9 e §§ förslag till lag om ändring i lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän regleras olika aktörers tillgång till registret. Advokatsamfundet anser dock att det inte tydligt framgår hur tillgången till registret i praktiken kommer att vara utformad för olika typer av aktörer. I varken den föreslagna lagtexten eller i promemorian framgår det med tillräcklig tydlighet om tillgången kommer att innebära en generell tillgång till en stor mängd eller alla uppgifter av en viss typ, eller om tillgången i regel kommer att vara begränsad till de specifika uppgifter som begärs ut.

Utformningen har en särskild relevans för de ansvariga enheternas åtgärder för kundkännedom. Dessa aktörer är sannolikt de som kommer att behöva använda registret mest frekvent. På vilket sätt dessa aktörer får tillgång till informationen är helt avgörande för deras arbete med åtgärder för kundkännedom och något som det måste finnas förutsägbarhet och tydlighet kring. Med hänsyn till de omfattande informationsbehov som ansvariga enheter har inom ramen för åtgärder för kundkännedom, bör dessa garanteras en generell och effektiv åtkomst till registret för att inte undergräva syftet med penningtvättslagstiftningen och försäkra möjligheten att upptäcka och förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism.

Tolkningen av artikel 15 i direktivet

Advokatsamfundet anser att den tolkning av artikel 15 i direktivet som redogörs för i promemorian inte är tillräckligt underbyggd och inte överensstämmer med övriga tolkningar.

I promemorian bedöms artiklarna 11 och 12 i direktivet handla om formen för utlämnande och inte om handlingsoffentlighet som sådan; en bedömning som Advokatsamfundet delar. I promemorian beskrivs artikel 15 i direktivet utgöra en sekretessbestämmelse, alltså något som berör handlingsoffentligheten och inte endast formen för utlämnande, trots att artikel 15 i direktivet hänvisar till sådant utlämnande som sker enligt artiklarna 11.3 och 12.1 i direktivet.² I promemorian redogörs inte för varför artikel 15 i direktivet ska tolkas som ett sekretesskydd, alltså gällande handlingsoffentlighet, när artiklarna 11.3 och 12.1 i direktivet inte tolkas på

² Se promemorian s. 27–33.

motsvarande sätt. Advokatsamfundet anser att det hade varit närmare till hands att tolka artikel 15 i direktivet på samma sätt som artiklarna 11.3 och 12.1 i direktivet – det vill säga att artikeln reglerar formen för utlämnande.

Utifrån en sådan tolkning hade det varit lämpligt att i lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän införa ett undantag från tillgång, när den situation som beskrivs i direktivets artikel 15 uppstår. En sådan reglering hade inneburit att en separat prövning enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte hade behövt genomföras när en begäran om tillgång till registret nekats redan utifrån lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän. Genom en sådan reglering i lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän skulle rättsläget bli mer förutsebart och hanterbart för myndigheten, vilket även hade kunnat minska risken för att information felaktigt utlämnas. En sådan parallell reglering ger även utrymme för att ta hänsyn till riskerna vid de olika typerna av utlämnande – via registret, respektive via handlingsoffentlighet – samt vara i linje med promemorians tolkning av artiklarna 11 och 12 i direktivet.

Införlivandet av artikel 15 i direktivet

Advokatsamfundet anser inte att de uppgifter som föreslås kunna lämnas ut enligt 3 kap. 9 e § förslaget till lag om ändring i lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän, kan sekretessbeläggas enligt 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Detta riskerar att få som följd att artikel 15 i direktivet inte fullt ut införlivas i svensk rätt.

Genom 3 kap. 9 e § förslaget till lag om ändring i lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän, som bland annat införlivar direktivets artikel 12.1, ska uppgifter om en verklig huvudmans namn, födelsemånad, födelseår, bosättningsland, medborgarskap samt arten och omfattningen av en verklig huvudmans intresse i en juridisk person eller en trust kunna lämnas ut till den som har ett berättigat intresse. Enligt artikel 15 i direktivet ska ovan nämnda uppgifter i direktivets artikel 12.1 under vissa omständigheter kunna undantas från utlämning. Enligt promemorian uppfyller 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) redan undantagskravet i direktivets artikel 15 och således krävs ingen ytterligare ändring för införlivande.

I promemorian nämns att dessa uppgifter redan idag ingår i registret och att det inte finns ett behov av att skydda denna typ av uppgifter genom sekretess.³

Advokatsamfundet anser dock, i och med att det i direktivets artikel 15 hänvisas till artikel 12.1 i direktivet, att även dessa mindre integritetskänsliga uppgifter ska kunna skyddas, om än endast i undantagsfall och vid exceptionella omständigheter. Vidare bedömer Advokatsamfundet att ingen av uppgifterna i direktivets artikel 12.1 kan beläggas med sekretess enligt 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Artikel 15 i direktivet införlivas således inte fullt ut i svensk rätt. Om det i svensk rätt finns en annan bestämmelse som redan tillgodoser det skydd som föreskrivs i direktivets artikel 15, bör denna bestämmelse omnämnas i promemorian.

Rutiner för sekretessmarkering av uppgifter i registret

Advokatsamfundet anser att det föreligger risk för att integritetskänsliga uppgifter, jämförbara med de som förekommer i folkbokföringsregistret, kommer att ingå i registret över verkliga huvudmän, vilket påkallar åtgärder för att skydda dessa uppgifter, däribland rutiner för sekretessmarkering. Sekretessmarkering fungerar som en varningssignal för myndigheter att göra en noggrannare sekretessprövning innan utlämnande, i de fall spridande av uppgifter, som exempelvis namn och adress, riskerar utsätta den registrerade eller anhöriga för våld eller hot. Mot denna bakgrund framstår det som nödvändigt att även Bolagsverket utnyttjar möjligheten till, och tar fram utförliga rutiner för, sekretessmarkering – likt de Skatteverket har för uppgifter i folkbokföringsregistret.⁴

Vid myndighets utlämnande av integritetskänsliga uppgifter ska en sekretessprövning alltid ske. I praktiken finns dock en påtaglig risk att känsliga personuppgifter utan sekretessmarkering utlämnas utan sekretessprövning om det, som för bland annat adressuppgifter, råder en presumtion att uppgiftstypen inte är integritetskänslig och således offentlig. Integritetsskyddet för motsvarande uppgifter i folkbokföringsregistret, delvis genom sekretessmarkering, bygger på omfattande rutiner som Skatteverket har utvecklat under lång tid. Advokatsamfundet förutsätter att Bolagsverket kommer att tillämpa de möjligheter som står till buds för att

³ Se promemorian s. 31.

⁴ Se Skatteverket <https://skatteverket.se/privat/folkbokforing/skyddadepersonuppgifter>.

säkerställa att sekretessprövningar genomförs på ett tillförlitligt sätt och ger ett skydd som motsvarar det som gäller enligt folkbokföringsregistret.

Det bör även beaktas att det vid tidigare tillfällen⁵ har diskuterats om det finns behov av ett mer långtgående sekretesskydd än det i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för att skydda de mer integritetskänsliga uppgifterna i registret. Med hänsyn till att allt mer integritetskänsliga uppgifter kommer att ingå i registret, samt att sekretesskyddet enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för folkbokföringsuppgifter sannolikt är mer långtgående än det skydd som följer av 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), anser Advokatsamfundet att det finns skäl att på nytt överväga om en särskild och mer omfattande sekretessbestämmelse bör införas för att uppgifter i registret över verkliga huvudmän ska ges ett motsvarande skydd som det uppgifterna i folkbokföringsregistret har.

Bristande integritetsskydd vid vidareöverföring av personuppgifter

Den föreslagna regleringen medför att vissa aktörer ges tillgång till känsliga uppgifter utan att tillräckliga begränsningar finns för hur dessa får användas eller vidareöverföras. Särskilt oroande är möjligheten för produktleverantörer, såsom databaser, att sprida informationen utanför den krets som direktivet avsett. Advokatsamfundet anser att det i en sådan situation föreligger risk för att uppgifter ur registret sprids utan erforderligt skydd för den registrerades integritet.

Enligt den föreslagna 3 kap. 9 e § i lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän ska de aktörer som omfattas av artikel 12.2 i direktivet anses ha ett berättigat intresse och således rätt till tillgång till vissa uppgifter. I direktivets artikel 12.2 j anges att berättigat intresse ska anses finnas hos ”[l]everantörer av produkter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, i den strikta utsträckning som produkter som utvecklats [utifrån uppgifterna] endast tillhandahålls kunder som är ansvariga enheter eller behöriga myndigheter [...]”. Direktivet innehåller dock inga uttryckliga begränsningar avseende vad dessa leverantörer får göra med uppgifterna efter det att de har mottagits. Det saknas således hinder för leverantörer att vidareöverföra information till aktörer utanför den tilltänkta kretsen. Risker för sådan spridning av personuppgifter föreligger naturligtvis även vid

⁵ Se SOU 2024:58 Ett nytt regelverk mot penningtvätt s. 409 f. med där angivna hänvisningar.

överföring till andra aktörer med berättigat intresse. Vad som gör risken för vidare spridning särskilt stor gällande dessa leverantörer – ofta i praktiken databaser – är dock att deras syfte är just att sprida informationen vidare.

Det kan dessutom ifrågasättas om skyddet enligt artikel 15 i direktivet – som enligt förslaget införlivas genom 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) – kan garanteras den registrerade om ansvariga enheter ges möjlighet att kringgå myndighetens prövning genom att erhålla uppgifter via leverantörer. Artikel 15 i direktivet syftar till att begränsa spridningen av personuppgifter, även överföring till ansvariga enheter, i situationer där det finns särskilda skäl att skydda den enskildes integritet. Detta skydd blir helt verkningslöst om ansvariga enheter i stället inhämtar uppgifterna från leverantörer, såsom databaser.

Advokatsamfundet anser att denna risk för vidareöverföring från just produktleverantörer inte i tillräcklig utsträckning har berörts i promemorian. Detta bör därför analyseras vidare inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Oförenlighet mellan artikel 15 i direktivet och artikel 22 i förordningen

Advokatsamfundet anser att det finns risk för oförenlighet mellan kraven enligt införlivandet av direktivets artikel 15 och artikel 22.7 tredje stycket i penningtvättsförordningen, vilket omöjliggör uppfyllande av kundkännedomskraven eller riskerar enskildas integritetsskydd och säkerhet.

Artikel 22.7 tredje stycket i penningtvättsförordningen föreskriver att ansvariga enheter ska kontrollera inhämtade uppgifter om verklig huvudman mot registret. Det föreskrivs inget undantag från denna kontrollskyldighet. I artikel 15 i direktivet föreskrivs att den tillgång som ansvariga enheter ska få till registret (artikel 11.3 i direktivet) i vissa situationer kan begränsas. Det framgår inte hur de ansvariga enheter som inte får tillgång till registret ska utföra den obligatoriska jämförelsen av inhämtade uppgifter med de uppgifter som finns i registret.

Eftersom artikel 15 i direktivet är formulerad som en undantagsbestämmelse, som endast ska användas i begränsad utsträckning, hade Advokatsamfundet gärna sett att det i promemorian presenterats en analys av risken för att den verkliga huvudmannens integritetsskydd enligt direktivet får ge vika för de tvingande bestämmelserna i

penningtvättsförordningen. Det saknas även en redogörelse för lösningar som tillgodoser båda regelverkens krav och som tar hänsyn till skyddet för den personliga integriteten. I vart fall kan det finnas en risk för att skyddshänsynen i artikel 15 i direktivet inte ges tillräckligt stor vikt, alternativt att föreskrivna krav för kundkännedom omöjligen kan uppfyllas. Dessa brister i promemorian bör åtgärdas genom erforderlig analys och bedömningar under den fortsatta beredningen av förslagen.

Oförenligheten mellan artiklarna skulle eventuellt kunna lösas genom att tolka kravet i artikel 22.7 tredje stycket i penningtvättsförordningen – att ”konsultera” registret – som att det endast krävs ett försök att jämföra uppgifterna i registret och att kravet således uppfylls även om tillgång till registret nekas, med förbehållet att sådan tolkning inte är given samt riskerar att inte vara i enlighet med syftet bakom penningtvättsförordningen. Tolkningen av penningtvättsförordningens artikel 22.7 tredje stycket i förhållande till direktivets artikel 15 bör i vart fall diskuteras.

Grunder för att avslå begäran om tillgång till registeruppgift

Advokatsamfundet anser inte att den föreslagna författningstexten införlivar alla de grunder för att neka en begäran om tillgång till registret som föreskrivs i direktivet.

Föreslagen 3 kap. 9 k § punkt 2 lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän lyder:

En begäran om att uppgifter ur registret ska lämnas ut elektroniskt ska, oavsett om den görs med eller utan ett intyg om berättigat intresse, avslås om

[...]

2. myndigheten har skälig anledning att anta att uppgifterna inte kommer att användas för det ändamål som ligger till grund för det berättigade intresset.

Punkten 2 har som syfte att kunna neka elektroniskt utlämnande i vissa situationer – då det i och för sig finns ett berättigat intresse, men myndigheten bedömer att uppgifterna inte kommer att användas för det ändamålet – och ska enligt promemorian

införliva artikel 13.7 c och e i direktivet. Direktivets artikel 13.7 c har på svenska följande lydelse:

7. Medlemsstaterna ska säkerställa att enheterna med ansvar för de centrala registren endast får avslå en begäran om tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap av något av följande skäl:

[...]

c) Om enheten med ansvar för det centrala registret, på grundval av information som den förfogar över, har rimliga skäl att anta att uppgifterna inte kommer att användas för de ändamål för vilka de begärdes eller att uppgifterna kommer att användas för ändamål som inte är kopplade till förhindrandet av penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Enligt första ledet av artikel 13.7 c i direktivet ska myndigheten avslå en ansökan om begäran om tillgång till uppgift om verklig huvudman, om myndigheten har rimliga skäl att anta att uppgifterna inte kommer att användas för de ändamål för vilka de begärs. Advokatsamfundet anser att det bör förtydligas att den föreslagna utformningen av 3 kap. 9 k § punkt 2 inte ska ge myndigheter mindre rättigheter att avslå en begäran om tillgång än vad som föreskrivs i direktivet. Advokatsamfundet anser att nekandegrunden bör förtydligas för att på ett korrekt sätt införliva direktivet, alternativt bör det motiveras varför en sådan reglering inte införs. Om en sådan begäran kan nekas på annan grund bör även denna grund tydliggöras i promemorian.

Statistik angående beviljande av undantag

Enligt artikel 15 i direktivet ska medlemsstaten årligen publicera statistik över antalet beviljade undantag från tillgång till registret. I den föreslagna författningsändringen som införlivar bestämmelsen föreskrivs att Bolagsverket årligen ska publicera statistik över tillämpningen av 40 kap. 7 f § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Advokatsamfundet anser det är oklart hur denna rapportering relaterar till införlivandet av artikel 15 i direktivet, då promemorian inte nämner tillämpningen av 40 kap. 7 f § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller Brottsförebyggande rådets roll. Den paragraf som har diskuterats relaterat till direktivets artikel 15 är 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Advokatsamfundet anser att

det bör förtydligas på vilket sätt 40 kap. 7 f § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) har relevans i sammanhanget. I det fall publiceringen och rapporteringen av statistik, i enlighet med artikel 15 i direktivet, införlivas på annat sätt än via 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) bör det även föreskrivas rapportering av statistik kopplat till sådant annat sätt.

Enskildas rapporteringsskyldighet vid ändrade förutsättningar

Advokatsamfundet anser att det inte är tillräckligt tydligt vilka förutsättningar som medför att den enskilde har skyldighet att rapportera ändrade förutsättningar till Bolagsverket, särskilt med tanke på att denna skyldighet uppstår utan att något särskilt tillstånd begärts.

Enligt artikel 13.11 i direktivet, som införlivas genom föreslagen 3 kap. 9 n § i lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän, ska den som beviljats tillgång till registret underrätta ansvarig myndighet i det fall förutsättningarna för att sådant beviljande, och efterföljande intyg, ändras. Det framstår som att denna skyldighet inte bara gäller då en begäran om tillgång till registren aktualiseras, utan direkt, även om det inte finns en intention att i framtiden begära tillgång till registret. Skyldigheten att självmant rapportera in när förutsättningarna ändras riskerar göra det svårt för individen att följa lagen, särskilt med tanke på att det inte anges några entydiga kriterier på vad som utgör sådan ändring. Den snäva tidsram som föreslås i den svenska lagen – så snart förhållanden ändras – gör det än svårare för individen att agera i enlighet med lag. Advokatsamfundet betonar vikten av att lagstiftningen är tydlig och förutsägbar för att säkerställa rättssäkerheten och att enskilda aktörer inte ofrivilligt bryter mot sina skyldigheter, något som kan ge upphov till legalitetsproblem och riskerar undergräva förtroendet för rättsstaten.

Övrigt

Advokatsamfundet anser att formuleringen i andra punkten i promemorians sammanfattning är missvisande. Där anges att förslaget innebär att ”en ny sekretessbestämmelse till skydd för enskild” föreslås införas i lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän.⁶ Något sådant förslag presenteras inte i promemorian. Det föreslås heller inte att någon sådan bestämmelse ska införas i

⁶ Se promemorian s. 2.

offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Däremot anges att det inte behöver införas någon ny sekretessbestämmelse.⁷ Den sekretessbestämmelse som föreslås är en sekretessbrytande bestämmelse och kan därför inte betraktas som ett skydd för den enskilde. Advokatsamfundet anser därför att nämnda skrivelse i promemorians sammanfattning bör justeras i det fall en sådan bestämmelse inte införs.

Advokatsamfundet vill även framföra följande redaktionella synpunkter på den föreslagna författningstexten:

- I 3 kap. 9 o § förslag till lag om ändring i lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän bör huvudsatsen och bisatsen inte avskiljas med ett kommatecken, i enlighet med rekommenderade skrivregler och för att inte försvåra läsningen.
- I 3 kap. 9 p § förslag till lag om ändring i lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän bör efter ”*artikel 12.4 andra stycket a och b*” anges vilket direktiv som åsyftas. Detta för att öka tydligheten, eftersom det hänvisas till andra direktiv i samma stycke, samt för att vara konsekvent.
- I 3 kap. 7 c § förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:667) om registrering av verkliga huvudmän bör det, vid angivelse av intervallen, användas tankstreck.
- I 3 kap. 7 f § punkterna 21–41 förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:667) om registrering av verkliga huvudmän bör ”länsstyrelsen” ha versal begynnelsebokstav (”Länsstyrelsen”).
- I 3 kap. 7 g § förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:667) om registrering av verkliga huvudmän bör hänvisningarna, utöver paragraf, även ange kapitel.

Advokatsamfundet vill avslutningsvis påpeka att även övriga delar av promemorian innehåller redaktionella avvikelser som lämpligen bör korrigeras under den fortsatta behandlingen.⁸

⁷ Se promemorian s. 32 f.

⁸ Se exempelvis promemorian s. 32 ”unionsrätten Om”, s. 34 ”möjligt”, s. 34 ”kontaktuppgifterna”, s. 36 ”handlingar”, s. 39 ”förhållanden, (angående”, s. 39 ”80 f.)”, s. 46 ”uppgifter att”, s. 51 ”får”, s. 67 ”registerdrag”, s. 67 ”följs”, s. 74 ”Bolagsverke”, s. 77 ”omfattar Bolagsverket”, s. 78 ”inte behov”, s. 81 ”– (se”.



SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander