Sveriges advokatsamfund

Stockholm den 30 oktober 2026

R-2026/1608

Till Finansdepartementet
Fi2026/01654

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 3 juli 2026 beretts tillfälle att yttra sig över promemorian EU:s penningtvättspaket.

Sammanfattning

Advokatsamfundet förordar att Justitiekanslern utses till övervakande myndighet över Advokatsamfundets penningtvättstillsyn.

Advokatsamfundet efterfrågar en tydligare utformning av det föreslagna lämplighetskravet för inträde i Advokatsamfundet samt ett klarläggande av vilka som omfattas av kravet.

Advokatsamfundet framhåller vidare att den föreslagna bestämmelsen om begränsning av tillsynsorgans rätt att vid platsundersökningar ta del av handlingar som omfattas av advokatsekretess, såsom den är utformad, riskerar att begränsa Advokatsamfundets egen tillsyn på ett icke ändamålsenligt sätt.

Därutöver lämnar Advokatsamfundet synpunkter på bland annat avsaknaden av övergångsbestämmelser vid upphävandet av lagen om viss finansiell verksamhet, tillämpningsområdet för undantagen avseende kontoinformationstjänster respektive tjänstepensionsinstitut, verkligt huvudmannaskap för kontraktsrättsliga fonder samt proportionaliteten i den föreslagna sanktionen tvångslikvidation.

Laboratoriegatan 4, Box 27321, 102 54 Stockholm
Tfn 08-459 03 00, advokatsamfundet.se, info@advokatsamfundet.se

Inledande kommentarer

Ett effektivt regelverk är viktigt för att bekämpa ekonomisk brottslighet och för att värna rättvis konkurrens och väl fungerande marknader. När EU:s nya penningtvättspaket nu ska genomföras i svensk rätt är det samtidigt viktigt att genomförandet präglas av proportionalitet, rättssäkerhet och förutsebarhet. Regelverket måste vara möjligt att tillämpa i praktiken och de skyldigheter som åläggs företag måste stå i rimlig proportion till de risker som ska hanteras. Praktiskt orienterad vägledning och stöd från ansvariga tillsynsorgan kommer att vara centralt för företagen. Det är också viktigt att regelverket tillämpas och implementeras lika i EU:s medlemsstater. Därför bör särreglering och mer långtgående nationella regler än vad som krävs enligt EU-rätten som huvudregel undvikas. Nya skyldigheter för företag måste noggrant vägas mot den nytta de förväntas bidra med i arbetet mot ekonomisk brottslighet.

Advokatsamfundet vill också fästa uppmärksamheten på en omständighet som ligger utanför ramen för det svenska lagstiftningsarbetet, men som påverkar förutsättningarna för hela genomförandet. En stor del av det regelverk som ska tillämpas från den 10 juli 2027 – AMLA:s tekniska standarder och riktlinjer om bland annat kundkännedom, löpande övervakning och rapportering av misstankar – är vid tidpunkten för detta yttrande fortfarande under utarbetande inom EU. Det innebär att de slutliga, detaljerade kraven för verksamhetsutövarna i praktiken kan komma att fastställas förhållandevis kort tid innan de ska vara uppfyllda. Advokatbyråer och andra verksamhetsutövare behöver tillräcklig tid för att omsätta nya krav i faktiska rutiner, system och utbildningsinsatser, för att regelverket ska kunna tillämpas på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt. Detta gör sig särskilt gällande för de många advokatbyråer som är små eller enskilda näringsidkare utan egen compliancefunktion, vilket bör beaktas i den fortsatta konsekvensanalysen.

Advokatsamfundet har, med ledning av de principer som redogjorts för ovan, vissa invändningar mot och synpunkter på innehållet i promemorian enligt vad som framgår nedan.

Synpunkter

Invändningar och synpunkter på innehållet i promemorian som särskilt berör Advokatsamfundet och dess ledamöter

Valet av övervakningsmyndighet (avsnitt 10.3 i promemorian)

I promemorian föreslås att Länsstyrelsen i Stockholms län ska få i uppgift att övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn. Advokatsamfundet motsätter sig förslaget och förordar i stället att Justitiekanslern (JK) utses till övervakningsmyndighet.

Den penningtvättsutredning som genomfördes 2022 har noga övervägt för- och nackdelar med de olika myndigheterna och kommit fram till att JK är det mest lämpliga och naturliga valet som övervakande myndighet över Advokatsamfundets penningtvättstillsyn.[1] Som utredningen anför är JK i dag den enda myndighet som faktiskt bedriver tillsyn över Advokatsamfundet och det finns viktiga rättssäkerhetsskäl för att välja den minst ingripande åtgärden för Advokatsamfundet sett till hur den nuvarande tillsynen är inrättad. Att JK utses som övervakande myndighet stämmer därför bäst överens med utgångspunkterna för utredningens uppdrag, dvs. att föreslå en övervakande myndighet med beaktande av hur tillsynen över advokater i dag är organiserad.

Till detta kommer att JK framstår som ett lämpligt organ för att värna advokaternas och Advokatsamfundets oberoende. Till skillnad från Länsstyrelsen i Stockholms län har JK en institutionellt oberoende ställning, vilket ger en grundläggande garanti mot politisk styrning av tillsynen över advokatväsendet. JK är dessutom ett extraordinärt tillsynsorgan, i det att JK:s tillsyn inte är avsedd att ersätta den tillsyn som ankommer på andra myndigheter, vilket är i linje med kraven på den övervakande myndigheten.

Det kan därtill ifrågasättas om Länsstyrelsen i Stockholms län har tillräckliga resurser att hantera ytterligare ett uppdrag av tillsynskaraktär. Avseende denna fråga vill Advokatsamfundet hänvisa till innehållet i den granskning som Riksrevisionen utförde 2024.[2] Av promemorians konsekvensanalys framgår vidare att kostnaderna för Länsstyrelsen i Stockholms län i dess övervakning av Advokatsamfundets

[1] Se SOU 2024:58 s. 705 ff.
[2] RiR 2024:8, se särskilt s. 30 avseende bemanningen på Länsstyrelsen i Stockholms län under 2023.

penningtvättstillsyn – vilka har uppskattats till 2,5–3 miljoner kronor årligen – ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

I promemorian anförs att det skulle framstå som främmande om ett utländskt organ övervakade verksamhet som JK bedriver. Amla:s befogenhet att utfärda varning mot den övervakande myndigheten aktualiseras emellertid endast vid en konstaterad överträdelse av unionsrätten som inte åtgärdats inom en månad, och tar sikte specifikt på övervakningsmyndighetens hantering av den penningtvättsrelaterade uppgiften. Amla:s koppling till övervakningsmyndigheten (oavsett om denna är Länsstyrelsen i Stockholms län eller JK) avser i huvudsak utvärderingar och icke-bindande rekommendationer samt informationsutbyte. Denna ordning skiljer sig från den mer ingripande instruktions- och sanktionsbefogenhet som Amla har i förhållande till tillsynsorgan inom den finansiella sektorn. Mot bakgrund av detta är det Advokatsamfundets uppfattning att den problematisering som anförs i promemorian inte i tillräcklig grad talar emot valet av JK som övervakande myndighet.

Lämplighetskrav och kontroll av kravet (avsnitt 7 i promemorian)

Promemorian föreslår att det införs ett lämplighetskrav som innebär att ledningspersoner och verkliga huvudmän för ansvariga enheter inte i väsentlig utsträckning får ha åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller gjort sig skyldiga till penningtvätt, förbrott till penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan allvarlig brottslighet (4 kap. 2 § i den nya penningtvättslagen).

Vidare föreslås att detta krav förs in som ett nytt antagningsvillkor i 8 kap. 2 § rättegångsbalken, genom en hänvisning till 4 kap. 2 § i den nya penningtvättslagen, så att den som söker inträde i Advokatsamfundet också måste uppfylla de krav som uppställs i den bestämmelsen.

Av promemorians överväganden och av artikel 6.2 i sjätte penningtvättsdirektivet synes avsikten med den föreslagna ändringen i rättegångsbalken vara att personer som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller gjort sig skyldiga till penningtvätt, förbrott till penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan allvarlig brottslighet inte ska kunna antas som advokater.

Med den utformning de föreslagna bestämmelserna har, och den laghänvisning som görs, kan de emellertid tolkas som att kravet enbart gäller inträdessökande som redan

har en lednings- eller huvudmannaroll i en ansvarig enhet. Den absoluta majoriteten av dem som söker inträde i Advokatsamfundet är biträdande jurister på advokatbyrå, vilka som utgångspunkt inte kan ha en sådan roll. Om avsikten är att kravet ska omfatta även dessa sökande, bör detta klargöras i den fortsatta beredningen.

Vidare framstår det som oklart om de nya kraven i rättegångsbalken innebär att även inträdessökande som bedriver eller är anställd i verksamhet som faller utanför penningtvättsregelverkets tillämpningsområde omfattas. Om så är fallet går kravet längre än direktivet utan någon närmare motivering. Även denna fråga bör därför klarläggas och förtydligas i den fortsatta beredningen.

Advokatsamfundet anser därutöver att lagförslaget bör kompletteras med tydliga legaldefinitioner av vilka roller, funktioner eller personer i en ansvarig enhet som avses med de begrepp som används för att beskriva den krets som omfattas av lämplighetskraven. Utan sådana definitioner är bestämmelserna svåra att tillämpa på ett enhetligt och rättssäkert sätt, särskilt för ansvariga enheter som är svenska aktiebolag. Den nya penningtvättslagen bör därför kompletteras med en praktiskt tillämpbar definition av vilka roller, funktioner eller personer i en ansvarig enhet som avses med uttryck som ledningen, ledningspersoner och företagsledningen. Definitionen bör utgå från svenska bolagsstyrningsförhållanden och ange, för en ansvarig enhet som är ett svenskt aktiebolag, om kravet omfattar

1. styrelsen i dess helhet eller endast enskilda styrelseledamöter,
2. verkställande direktören och eventuell vice verkställande direktör,
3. medlemmar av en ledningsgrupp eller motsvarande informell ledningsfunktion, och
4. ytterligare funktionsansvariga, exempelvis den som ansvarar för regelefterlevnad eller riskhantering.

Motsvarande precisering bör göras för andra förekommande företagsformer och verksamhetsformer som kan utgöra ansvariga enheter.

En sådan definition bör, i linje med vad promemorian anför om behovet av definitioner i avsnitt 4.4, ge EU-rättsaktens begrepp en innebörd som fungerar i den svenska bolagsstyrningskontexten, på motsvarande sätt som promemorian förutsätter för andra begrepp som kräver nationell anpassning.

Platsundersökningar och tystnadsplikt (avsnitten 8.5 och 8.7 i promemorian)

Enligt förslaget till 5 kap. 14 § i den nya penningtvättslagen ska ett tillsyns*organ* vid en platsundersökning inte få ta del av handlingar vars innehåll typiskt sett är sådant att en advokat eller en advokats biträde inte skulle få höras som vittne om det (det s.k. frågeförbudet, vilket som huvudregel omfattar allt som anförtros advokaten i dennes yrkesutövning, jfr 36 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken). Mot bakgrund av advokatsekretessens betydelse är en sådan begränsning viktig när en tillsyns*myndighet* granskar ansvariga enheter. Som förslaget är utformat får det emellertid negativa verkningar för Advokatsamfundet i dess roll som tillsynsorgan.

Klientsekretessen i förhållande till Advokatsamfundet skyddas redan i dag på ett ändamålsenligt sätt genom Advokatsamfundets eget regelverk. En advokat har inte någon tystnadsplikt gentemot Advokatsamfundet; i stället är det Advokatsamfundet som har tystnadsplikt i förhållande till utomstående för de uppgifter som samfundet tar del av inom ramen för sin tillsyn. Denna ordning möjliggör en effektiv tillsyn utan att klientsekretessen äventyras utåt.

Begränsningen i 5 kap. 14 § i den nya penningtvättslagen synes inte följa av sjätte penningtvättsdirektivet eller av penningtvättsförordningen. Det är vidare oklart om bestämmelsen är avsedd att tillämpas även på Advokatsamfundets egen tillsyn.

Om avsikten är att Advokatsamfundet vid platsundersökningar inte får ta del av uppgifter som omfattas av advokatsekretessen, utesluts en stor del av det material som samfundet normalt inhämtar vid sådana undersökningar. Advokatsamfundet förhindras i så fall från att verifiera hur advokatbyråerna i praktiken fullgör sina skyldigheter enligt penningtvättsregelverket, eftersom de uppgifter som krävs för denna del av tillsynen typiskt sett omfattas av tystnadsplikten. Advokatsamfundets platsundersökningar riskerar därmed att bli i det närmaste verkningslösa. Det kan i sammanhanget även ifrågasättas varför just platsundersökningar regleras särskilt på detta sätt, när motsvarande information kan komma att begäras in inom ramen för en skrivbordsinspektion.

Advokatsamfundet uppfattar inte att något av detta utfall är avsett eller nödvändigt vad gäller samfundets penningtvättstillsyn. Vilken information Advokatsamfundet tillåts ta del av i sin penningtvättstillsyn blir i sin tur avgörande för behovet av, och utformningen av, skyddet för advokatsekretessen i förhållande till den övervakande

myndigheten. Advokatsekretessen regleras i rättegångsbalken och är till skydd för klienten. Den är ett fundament för rättsstaten och en förutsättning för en fungerande advokatverksamhet. Advokatsekretessen utgör också en av de bärande motiveringarna för att tillsynen över advokatsektorn är självreglerande, eftersom klientsekretessen därigenom skyddas inom Advokatsamfundet. När en statlig myndighet involveras i Advokatsamfundets penningtvättstillsyn och kan komma att ta del av uppgifter i tillsynsärenden uppstår en risk för att advokatsekretessen urholkas. Det kan ifrågasättas om det föreslagna sekretesskyddet är tillräckligt för att värna denna för rättsstaten fundamentala princip.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan vore ett mer ändamålsenligt sätt att skydda advokatsekretessen, och i förlängningen klientintresset, att i stället tydligare reglera vilka uppgifter den övervakande myndigheten får ta del av. Skyddet bör utformas så att den övervakande myndigheten inte får ta del av uppgifter som omfattas av advokatens tystnadsplikt, exempelvis vid informationsöverföring från Advokatsamfundet till den övervakande myndigheten, utan att detta begränsar samfundets egen tillsyn. Det bör därför övervägas om sekretessbestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen kan kompletteras med en reglering med denna innebörd i den nya penningtvättslagen.

I den fortsatta beredningen bör det klargöras varför bestämmelsen har utformats på det sätt som föreslås och alternativa lösningar bör övervägas. Det bör särskilt övervägas om bestämmelsen i 5 kap. 14 § i den nya penningtvättslagen kan begränsas till att avse tillsynsmyndigheter, så att Advokatsamfundets egen tillsyn inte begränsas på ett icke ändamålsenligt sätt.

Övriga invändningar och synpunkter på innehållet i promemorian

Upphävandet av lagen (1996:1006) om viss finansiell verksamhet och den nya registreringsskyldigheten för finansiella institut och vissa holdingföretag (avsnitten 4.1, 5.1.14 och 6.1.1 i promemorian)

I promemorian föreslås att lagen om viss finansiell verksamhet upphävs och att registreringsskyldigheten för finansiella institut och vissa holdingföretag ska fullgöras i enlighet med vad som framgår av 3 kap. 4 och 5 §§ i den nya penningtvättslagen.

Lagförslaget innehåller dock inte någon övergångsbestämmelse. Inte heller föreslås någon bestämmelse som innebär att de företag som i dag är registrerade enligt lagen

om viss finansiell verksamhet automatiskt ska anses ha erhållit registrering enligt den nya penningtvättslagen.

Mot denna bakgrund bör lagförslaget i första hand kompletteras med en övergångsbestämmelse som klargör att de företag som i dag är registrerade enligt lagen om viss finansiell verksamhet automatiskt ska anses ha erhållit registrering enligt den nya penningtvättslagen.

I andra hand bör en övergångsbestämmelse införas som föreskriver att de företag som i dag är registrerade ska ansöka om registrering enligt den nya penningtvättslagen senast sex månader efter att den har trätt i kraft och att de får fortsätta att bedriva sin verksamhet tills dess deras ansökan om registrering slutligen har prövats.

I det fall ett företag har ansökt om registrering enligt lagen om viss finansiell verksamhet och ansökan ännu inte har slutligt prövats när den nya penningtvättslagen träder i kraft, bör ansökan anses vara en ansökan enligt den nya penningtvättslagen.

Den nya penningtvättslagen innehåller dessutom omfattande utökade krav på registrering jämfört med vad som gäller i dagsläget. Enligt vad Advokatsamfundet har erfarit är det mycket vanligt att tillståndspliktiga företag ägs av ett finansiellt holdingföretag, ett blandat finansiellt holdingföretag eller ett holdingföretag med blandad verksamhet.

Det kan därför förutsättas att ett mycket stort antal holdingföretag nu kommer att behöva ansöka om registrering. Även avseende dessa nya kategorier av ansvariga enheter saknas en övergångsbestämmelse, vilket Advokatsamfundet starkt ifrågasätter. Dessa företag måste ges möjlighet att senast sex månader efter att den nya penningtvättslagen har trätt i kraft ansöka om registrering och få fortsätta att bedriva sin verksamhet tills dess deras ansökan om registrering slutligen har prövats.

Leverantörer av kontoinformationstjänster (avsnitt 5.1.1 i promemorian)

Av artikel 2.1.6a och artikel 3 i penningtvättsförordningen framgår att aktiviteten kontoinformationstjänster undantas från kundkännedomskrav. I det fall ett betalningsinstitut tillhandahåller sådana tjänster men även andra tjänster som omfattas av kundkännedomsåtgärder, behöver kundkännedomsåtgärder således inte vidtas för kunder som enbart anlitar företaget för kontoinformationstjänster. Förhållandet motsvarar vad som är fallet när en klient anlitar en advokatbyrå, men den

tjänst som advokatbyrån ska utföra inte är en sådan tjänst som omfattas av kundkännedomskrav enligt artikel 3.3 led b i penningtvättsförordningen.

I promemorian anges följande:

> "Registrerade betaltjänstleverantörer som endast tillhandahåller betaltjänster i form av kontoinformationstjänster var länge undantagna från penningtvättslagens tillämpningsområde eftersom det vid genomförandet av betaltjänstdirektivet förutsattes att sådana företag skulle undantas från penningtvättsregelverket (prop. 2017/18:77 s. 176). I ett senare lagstiftningsärende togs dock undantaget för dessa företag bort (prop. 2024/25:67 avsnitt 6.4). När penningtvättsförordningen börjar tillämpas kommer företag som tillhandahåller betaltjänster i form av kontoinformationstjänster återigen vara undantagna från penningtvättsregleringen."

Eftersom det är aktiviteten och inte leverantören av tjänsten som undantas kan det aktuella stycket i promemorian komma att missförstås. Det bör därför klargöras att för företag som tillhandahåller såväl kontoinformationstjänster som andra tjänster som omfattas av penningtvättsregleringen, kommer endast kontoinformationstjänsten att vara undantagen.

Tjänstepensionsinstitut (avsnitt 5.1.1 i promemorian)

I promemorian anges att tjänstepensionsinstitut inte ingår i uppräkningen av finansiella institut och att tjänstepensionsföretag, dvs. svenska tjänstepensionsinstitut, därmed inte omfattas av penningtvättsförordningens tillämpningsområde.

Det är dock oklart vad som gäller i en situation där ett holdingföretag omfattas av penningtvättsförordningen till följd av verksamheten i andra dotterföretag. Det bör klargöras om skyldigheter som åvilar holdingföretaget även kan komma att omfatta ett dotterföretag som är ett tjänstepensionsinstitut, trots att institutet som sådant faller utanför penningtvättsförordningens tillämpningsområde. Enligt Advokatsamfundets uppfattning bör sådana skyldigheter inte omfatta tjänstepensionsinstitutet, även om det är ett dotterföretag till ett holdingföretag som omfattas av penningtvättsförordningen.

Verkligt huvudmannaskap för fonder (avsnitt 14 i promemorian)

I promemorian görs bedömningen att inte bara associationsrättsliga fonder utan även kontraktsrättsliga fonder ska omfattas av kraven avseende identifikation av verkliga huvudmän. Advokatsamfundet delar inte denna bedömning av följande skäl.

Andelar i en kontraktsrättslig fond medför inte rösträtt eller något motsvarande inflytande över fondens förvaltning. Fondbolaget företräder andelsägarna i alla frågor som rör fonden och handlar i eget namn för fondens räkning. Den kontraktsrättsliga fonden skiljer sig därigenom från en associationsrättslig fond, där investerarnas ägande kan vara förenat med rösträtt och andra associationsrättsliga befogenheter som möjliggör kontroll över fonden, exempelvis genom bolagsstämman.

Advokatsamfundet anser därför att förslaget i denna del bör utgå.

Likvidation och avregistrering (avsnitt 14.16.7 i promemorian)

När det gäller den föreslagna sanktionen tvångslikvidation bör tillämpningen begränsas till kvalificerade, upprepade och medvetna överträdelser där det finns konkreta omständigheter som talar för att bolaget försöker dölja vem som är verklig huvudman. Det bör inte vara tillräckligt att en anmälan bedöms vara formellt bristfällig eller att det råder osäkerhet om vilka uppgifter som ska lämnas. Förslaget framstår i sin nuvarande utformning inte som proportionerligt, och vitesföreläggande och andra mindre ingripande åtgärder bör i normalfallet vara fullt tillräckliga. Det bör särskilt beaktas att tvångslikvidation är en mycket ingripande åtgärd vars konsekvenser för företaget, dess ägare, anställda, avtalsparter och borgenärer bör väga tungt vid bedömningen av om en sådan åtgärd ska beslutas.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander