

Finansdepartementet

Finansmarknadsavdelningen

Tillsyn över och ingripanden mot
advokatverksamhet vid tillämpning
av penningtvättsregelverket

Fi2018/02158/B

Maj 2018

Förord

Regeringskansliet har den 30 mars 2017 – såvitt nu är av intresse – beslutat att ge f.d. kammarrättslagmannen Christer Sjödin i uppdrag att biträda Finansdepartementet i arbetet med att ta fram förslag på hur ett fullständigt genomförande av 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, förkortat det fjärde penningtvättsdirektivet, ska åstadkommas avseende advokatverksamhet. Uppdraget har genomförts i form av en arbetsgrupp vid departementet. I arbetsgruppen har kammarrättsassessorn Sofia Karlsson Wramsmyr varit sekreterare.

En referensgrupp har bistått i arbetet, i vilken ingått kanslirådet vid Finansdepartementet Fredrik Opander, rättssakkunniga vid Finansdepartementet Hanna Oljelund, rättssakkunnige vid Finansdepartementet Erik Blommé, rättssakkunniga vid Justitiedepartementet Anna Fridh Welin och ställföreträdande chefsjuristen vid Sveriges advokatsamfund Johan Sangborn.

Genom denna promemoria är uppdraget slutfört.

Sundsvall januari 2018

Christer Sjödin

/Sofia Karlsson Wramsmyr

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian lämnas förslag till de författningsändringar som är nödvändiga för att, i fråga om advokatverksamhet, genomföra kraven på tillsyn och ingripanden i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 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.

Förslagen innebär bl.a. att advokatbolagen uttryckligen ska ställas under Sveriges advokatsamfunds tillsyn i fråga om regelverket för penningtvätt och finansiering av terrorism. De bestämmelser i rättegångsbalken som gäller för advokater i fråga om tillsyn och ingripande föreslås, i tillämpliga delar, även gälla för bolagen. Biträdande jurister bedöms inte vara att betrakta som oberoende jurister i direktivets mening och föreslås därför inte omfattas av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Utöver de ingripanden som kan göras mot en advokat och ett advokatbolag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken föreslås det införas en möjlighet att besluta om sanktionsavgift vid överträdelser av regelverket. För att tillgodose direktivets krav på att ingripanden ska kunna göras mot personer i ledningen av ett advokatbolag föreslås det också införas en möjlighet att för sådana personer besluta om en sanktionsavgift och ett tillfälligt förbud att ha en sådan befattning. Länsstyrelsen i Stockholms län föreslås fatta beslut om sanktionsavgift och tillfälligt förbud medan övriga ingripanden bör beslutas av Sveriges advokatsamfund. I fråga om tillsynen föreslås Sveriges advokatsamfund ges möjlighet att, när det anses nödvändigt för tillsynen, genomföra undersökning på plats hos en advokat eller ett advokatbolag.

Ändringar föreslås genomföras genom en ny lag, lagen (0000:000) om tillsyn över och ingripanden mot advokatverksamhet i vissa fall, som ska gälla utöver vad som sägs i rättegångsbalken, samt genom ändringar i rättegångsbalken, lagen (1998:620) om belastningsregister, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, och förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Innehållsförteckning

1	Lagförslag	7
1.1	Förslag till lag om tillsyn över och ingripanden mot advokatverksamhet i vissa fall.....	7
1.2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	10
1.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	12
1.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	13
1.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism	14
1.6	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister	16
2	Utredarens uppdrag	17
2.1	Utredningsarbetet	17
2.2	Uppdragsbeskrivningen.....	17
2.3	Begränsningar.....	18
3	Bakgrund.....	18
3.1	Varför finns regler om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism?	18
3.1.1	Vilka förändringar innebär fjärde penningtvättsdirektivet i förhållande till tidigare reglering?.....	19
3.1.2	Förslagen i fråga om advokatverksamhet i SOU 2016:8.....	20
3.1.3	Bristande möjlighet att gå vidare med lagförslag i fråga om advokatverksamhet.....	21
3.2	Advokatsamfundets roll	22
3.2.1	Den grundläggande verksamheten.....	22
3.2.2	I fråga om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.....	23
3.2.3	Finns det svårigheter att förena Advokatsamfundets olika roller inom området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism?.....	25
4	Tillsyn	27
4.1	Vilka aktörer omfattas av Advokatsamfundets tillsyn?.....	27
4.2	Vilka aktörer omfattas av tillsynen enligt fjärde penningtvättsdirektivet?	27
4.2.1	Oberoende jurist	28
4.2.2	Advokatbolag och vissa personer i sådana bolag	31
5	Tillsynsorgan	33
5.1	Tillgång till belastningsregistret?	34
5.2	Möjlighet att göra oanmälda platsbesök?	34

5.2.1	Platsbesök inom ramen för annan tillsynsverksamhet	36
5.2.2	Principen om förbud mot självangivelse	36
5.2.3	Kraven i fjärde penningtvättsdirektivet	38
5.3	Uppdraget att utöva tillsyn	43
5.3.1	Allmänna utgångspunkter	43
5.3.2	Vad talar för att Advokatsamfundet även fortsättningsvis ska utöva tillsynen enligt penningtvättsdirektivet?.....	44
5.3.3	Vad talar emot att Advokatsamfundet även fortsättningsvis ska utöva tillsynen enligt penningtvättsdirektivet?.....	46
5.3.4	Bör Advokatsamfundet även i fortsättningen övervaka advokatverksamhetens efterlevnad av penningtvättsregelverket?	47
6	Ingripanden och sanktioner	48
6.1	Vilka sanktioner kan riktas mot advokatverksamhet enligt gällande regelverk?.....	48
6.2	Vilket behov finns det av kompletterande bestämmelser i fråga om ingripanden och sanktioner enligt fjärde penningtvättsdirektivet?	49
6.2.1	Uttalande, erinran, varning och uteslutning	49
6.2.2	Sanktionsavgift för advokater och advokatbolag.....	49
6.2.3	Ingripanden mot vissa personer i ett advokatbolags ledning	51
6.3	Omständigheter som ska vara styrande vid beslut om sanktioner	53
7	Hur ska sanktionerna beslutas?	54
7.1	Ska Advokatsamfundet eller en myndighet ansvara för att sanktioner meddelas vid överträdelse av penningtvättsregelverket?.....	55
7.1.1	Advokatsamfundet ansvarar för sanktionerna.....	55
7.1.2	Myndighet ansvarar för sanktionerna	57
7.1.3	Advokatsamfundet är ansvarig för vissa sanktioner medan en myndighet är ansvarig för andra sanktioner.....	62
7.2	Domstolsprövning	62
8	Sammanfattande slutsatser	64
8.1	Tillsynen	64
8.1.1	Tillsynsobjekt	64
8.1.2	Tillsynsorgan	64
8.1.3	Tillsynsbefogenheter	65
8.2	Ingripanden och sanktioner	66
8.2.1	Advokater	67
8.2.2	Advokatbolag	68

8.2.3	Ledningspersoner och verkliga huvudmän	69
8.2.4	Särskilt om sanktionsavgifter och omständigheter som ska vara styrande vid beslut om sanktioner	72
8.3	Beslutsordning	73
8.3.1	Vilket organ ska besluta om sanktionerna	73
8.3.2	Vilken reglering behövs i övrigt	78
8.3.3	Hur bör överprövningen ske?	82
8.4	Reglering i rättegångsbalken och en ny lag	84
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	84
10	Förslagets konsekvenser	85
10.1	Samhällsekonomiska konsekvenser	85
10.2	Konsekvenser för företag	86
10.3	Konsekvenser för Advokatsamfundet	86
10.4	Konsekvenser för myndigheter och domstolar	86
11	Författningskommentar	87
11.1	Förslaget till lag om tillsyn över och ingripande mot advokatverksamhet i vissa fall	87
11.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	93
11.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	94
11.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	94
11.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism	94

1 Lagförslag

1.1 Förslag till lag om tillsyn över och ingripanden mot advokatverksamhet i vissa fall

Härigenom förskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § I denna lag finns vissa bestämmelser om tillsyn över och ingripanden mot advokater och advokatbolag vid tillämpning av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Med advokatbolag avses advokatverksamhet som bedrivs i bolagsform.

2 § Grundläggande bestämmelser om tillsyn över och ingripanden mot advokater finns i 8 kap. rättegångsbalken.

Det som enligt 8 kap. rättegångsbalken gäller för advokater gäller, i tillämpliga fall, även för advokatbolag vid tillämpning av denna lag och lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Bestämmelserna i denna lag gäller utöver bestämmelserna i 8 kap. rättegångsbalken.

Tillsyn

3 § Sveriges advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd får genomföra en undersökning på plats hos en advokat eller ett advokatbolag när det anses nödvändigt för tillsynen.

4 § Den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller har gjort sig skyldig till brottslighet inom områden som är relevanta för penningtvätt eller finansiering av terrorism får inte ha ett kvalificerat innehav av andelar i ett advokatbolag eller ingå i dess ledning.

Med kvalificerat innehav avses i första stycket detsamma som i 1 kap. 5 § 15 (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

5 § När en advokat eller ett advokatbolag har tilldelats en varning för en överträdelse av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska disciplinnämnden, om den anser att det finns anledning att överväga om advokaten eller advokatbolaget även ska betala en sanktionsavgift enligt 6 § eller att ett ingripande enligt 8 § ska ske mot en person i bolagets ledning, lämna över sitt beslut och den utredning som legat till grund för beslutet, till Länsstyrelsen i Stockholms län för prövning av sådan åtgärd.

Ingripande

6 § Efter överlämning enligt 5 § får länsstyrelsen besluta att advokaten eller advokatbolaget som tilldelats en varning även ska betala en sanktionsavgift.

Sanktionsavgiften får som högst fastställas till det högsta av

1. två gånger den vinst som gjorts till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

2. ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

Sanktionsavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor.

Avgiften tillfaller staten.

7 § När sanktionsavgiftens storlek fastställs, ska särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 9 § samt till den berördes finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som gjorts till följd av överträdelsen.

8 § Efter överlämning enligt 5 § får länsstyrelsen vid en överträdelse av ett advokatbolag även besluta att ingripa mot en person som ingår i bolagets styrelse, är dess verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder bolaget eller är ersättare för någon av dem.

Ett ingripande får endast vidtas om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtligen eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

Ett ingripande enligt första stycket ska avse

1. ett beslut om att personen i fråga under en viss tid, lägst tre år och högst tio år, inte får inneha en sådan befattning som avses i första stycket hos advokatbolaget eller i en motsvarande verksamhet, eller

2. ett beslut om en sanktionsavgift enligt 6 § andra stycket.

9 § Vid valet av ingripande ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Särskild hänsyn ska tas till skador som har uppstått och graden av ansvar.

I försvårande riktning ska det beaktas om advokaten eller advokatbolaget tidigare har begått en överträdelse eller om den fysiska personen i bolagets ledning tidigare orsakat en sådan överträdelse.

I förmildrande riktning ska det beaktas om

1. advokaten, advokatbolaget eller den fysiska personen i bolagets ledning i väsentlig utsträckning genom ett aktivt samarbete har underlättat samfundets utredning, och

2. om advokaten eller advokatbolaget snabbt upphört med överträdelsen eller den fysiska personen i bolagets ledning snabbt verkat för att överträdelsen ska upphöra, sedan den anmälts till eller påtalats av samfundet.

10 § Om det bedöms nödvändigt för prövningen av en sanktionsavgift eller ett ingripande genom förbud för en person i ledningen av ett advokatbolag, kan länsstyrelsen inhämta uppgifter från disciplinnämnden.

En advokat eller ett advokatbolag som omfattas av tillsynen är skyldig att lämna länsstyrelsen de uppgifter som länsstyrelsen bedömer nödvändiga för prövningen.

11 § I fråga om ett ingripande enligt 8 § tillämpas bestämmelserna om sanktionsföreläggande i 7 kap. 17–20 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

I fråga om verkställighet av beslut om sanktionsavgift tillämpas 7 kap. 21–23 §§ samma lag.

Det som sägs om tillsynsmyndigheten i de bestämmelserna ska i stället gälla länsstyrelsen.

Överklagande

12 § Länsstyrelsens beslut om sanktionsavgift enligt 6 § och ingripande mot en person i ett advokatbolags ledning enligt 8 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut om att meddela ett sanktionsföreläggande får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 6 och 7 §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

6 §¹

Advokatväsendet står under tillsyn av advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd. Styrelsen och disciplinnämnden ska se till att en advokat uppfyller sina skyldigheter när han eller hon utför talan i domstol och utövar sin advokatverksamhet i övrigt. Frågor om disciplinära ingripanden mot advokater enligt 7 § första–fjärde styckena och 7 a § prövas av disciplinnämnden och, i enlighet med vad som bestäms i stadgarna, av styrelsen. En advokat är skyldig att lämna de uppgifter till samfundet som behövs för tillsynen.

Vid överträdelser av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism gäller också lagen (0000:000) om tillsyn över och ingripanden mot advokatverksamhet i vissa fall.

Justitiekanslern får begära att disciplinnämnden vidtar åtgärder mot en advokat som inte uppfyller sina skyldigheter och att styrelsen vidtar åtgärder mot den som inte längre är behörig att vara advokat.

Den som har deltagit i handläggningen av ett tillsynsärende hos advokatsamfundet får inte obehörigen röja vad han eller hon då har fått veta om någons personliga eller ekonomiska förhållanden.

8 kap.

7 §²

En advokat, som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som annars förfar oredligt, ska uteslutas ur advokatsamfundet. När det gäller en sådan advokat som avses i 2 a § ska registreringen upphävas. Är omständigheterna mildrande, får advokaten i stället tilldelas en varning.

En advokat som annars åsidosätter sina plikter som advokat får meddelas en varning eller erinran. Är omständigheterna synnerligen försvårande, får advokaten uteslutas ur samfundet eller, i fråga om en sådan advokat som avses i 2 a §, registreringen upphävas.

En advokat som tilldelas en varning får, om det finns särskilda skäl, även åläggas att utge en straffavgift till samfundet med lägst ettusen och högst femtiotusen kronor.

¹ Senaste lydelse 2017:1024 .

² Senaste lydelse 2008:420.

Till den del en varning gäller överträdelse av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism får advokaten, i stället för det som sägs i tredje stycket, åläggas att betala en sanktionsavgift enligt lagen (0000:000) om tillsyn över och ingripanden mot advokatverksamhet i vissa fall.

Om det bedöms tillräckligt får disciplinnämnden, i stället för att tilldela en advokat erinran, göra ett uttalande om att advokatens åtgärd är felaktig eller olämplig.

En advokat är skyldig att genast träda ur samfundet om det inträffar en sådan omständighet som gör att han eller hon enligt 2 § femte eller sjätte stycket inte får antas till ledamot av samfundet, om inte styrelsen i fall som avses i 2 § sjätte stycket andra meningen medger undantag. Om advokaten inte träder ur samfundet, trots att han eller hon är skyldig att utträda, ska styrelsen förordna om hans eller hennes uteslutning. Detsamma gäller, om en advokat inte längre uppfyller hemvistkravet enligt 2 § första stycket 1 och styrelsen inte medger att han eller hon får stå kvar som ledamot av samfundet. Om en sådan advokat som är registrerad enligt 2 a § fråntas rätten att uppträda som advokat i den stat där han eller hon är auktoriserad, ska styrelsen upphäva registreringen.

I beslut varigenom någon uteslutits ur samfundet får förordnas att beslutet genast ska verkställas. Detsamma gäller ett beslut att upphäva en registrering.

Brott mot tystnadsplikt enligt 4 § första stycket andra meningen får inte åtalas av någon annan än Justitiekanslern. Åtal får väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre bestämmelser gäller för överträdelser som inträffat före ikraftträdandet.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:620) om belastningsregister att det ska införas en ny paragraf, 9 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

Personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av Sveriges advokatsamfund för dess tillsynsverksamhet enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism i den utsträckning regeringen föreskriver det.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 30 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 kap.

16 §

Sekretess gäller i ärende om någons inträde i Advokatsamfundet, om disciplinärt ingripande mot en advokat eller om en advokats uteslutning ur samfundet för uppgift om hans eller hennes ekonomiska ställning eller om annans personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende om någons inträde i Advokatsamfundet, om disciplinärt ingripande mot en advokat eller om en advokats uteslutning ur samfundet för uppgift om hans eller hennes ekonomiska ställning eller om annans personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs. *Detsamma gäller i ärenden om ingripande enligt lagen (0000:000) om tillsyn över och ingripanden mot advokatsverksamhet i vissa fall.*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2017/18:220 Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Denna lag gäller för fysiska och juridiska personer som driver

1. bank- eller finansieringsrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,

2. livförsäkringsrörelse,

3. värdepappersrörelse enligt 2 kap. 1 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

4. verksamhet som kräver ansökan hos Finansinspektionen enligt lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet eller lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,

5. försäkringsförmedling enligt lagen (2005:405) om försäkringsförmedling, i fråga om sådan verksamhet rörande livförsäkring, bedriven av andra än anknutna försäkringsförmedlare,

6. verksamhet för utgivning av elektroniska pengar enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar,

7. fondverksamhet enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder,

8. verksamhet med att som betalningsinstitut tillhandahålla betaltjänster enligt lagen (2010:751) om betaltjänster,

9. verksamhet med att tillhandahålla betaltjänster enligt lagen om betaltjänster utan att vara betalningsinstitut, dock inte om verksamheten uteslutande avser kontoinformationstjänster,

10. verksamhet som förvaltare av alternativa investeringsfonder enligt lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

11. verksamhet med konsumentkrediter enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter,

12. verksamhet med bostadskrediter enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,

13. verksamhet som fastighetsmäklare med fullständig registrering enligt fastighetsmäklarlagen (2011:666),

14. spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen (2018:000),

15. yrkesmässig handel med varor, om det kan antas att det i verksamheten eller en del av verksamheten genomförs eller kommer att genomföras transaktioner, enstaka eller sådana som kan antas ha samband, som innebär att utbetalt eller mottaget belopp i kontanter uppgår till motsvarande 5 000 euro eller mer,

16. verksamhet enligt pantbankslagen (1995:1000),

17. verksamhet som auktoriserad eller godkänd revisor eller registrerat revisionsbolag,

18. yrkesmässig verksamhet som avser bokföringstjänster eller revisionstjänster som inte omfattas av 17,

19. yrkesmässig rådgivning avseende skatter och avgifter (skatterådgivare),

20. yrkesmässig verksamhet som advokat *eller biträdande jurist på advokatbyrå*, till den del verksamheten avser tjänster som anges i 4 § första stycket,

20. yrkesmässig verksamhet som advokat *eller advokatbolag*, till den del verksamheten avser tjänster som anges i 4 § första stycket,

21. yrkesmässig verksamhet som annan oberoende jurist än som avses i 20, till den del verksamheten avser tjänster som anges i 4 § första stycket, eller

22. yrkesmässig verksamhet till den del verksamheten avser tjänster som anges i 4 § andra stycket och verksamhetsutövaren inte är en sådan person som avses i 17–21.

Vissa speltjänster får undantas från tillämpning av lagen eller bestämmelser i den enligt föreskrifter som meddelas med stöd av 8 kap. 1 § 1.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1999:1134) om belastningsregister ska införas en ny paragraf, 21 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 a §

Uppgift om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69) eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ska, om brotten lett till annan påföljd än penningböter, lämnas ut om det begärs av Sveriges advokatsamfund i ärenden om lämplighetsprövning av styrelseledamöter, styrelsesuppleanter, verkställande direktör och ställföreträdande för verkställande direktör eller motsvarande befattningshavare i ledningen och större ägare i advokatbolag, om verksamheten omfattas av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, i fråga om den som prövningen avser. Om den påföljd som dömts ut även avser något annat brott än de som anges i första stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister ska dock inte lämnas ut.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2 Utredarens uppdrag

2.1 Utredningsarbetet

Utredaren har fått i uppdrag att biträda Finansdepartementet i arbetet med att ta fram förslag på hur ett fullständigt genomförande av 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, förkortat det fjärde penningtvättsdirektivet, ska åstadkommas avseende advokatverksamhet. Uppdraget har genomförts i form av en arbetsgrupp vid departementet. I arbetsgruppen har kammarrättsassessorn Sofia Karlsson Wramsmyr varit sekreterare. Arbetet har biståtts av en referensgrupp. Utredaren har under arbetets gång även haft överläggningar med bankenheten vid Finansdepartementets finansmarknadsavdelning. Promemorian har utformats av utredaren.

2.2 Uppdragsbeskrivningen

Det fjärde penningtvättsdirektivet genomfördes huvudsakligen genom införandet av den nya lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (förkortad PTL), som trädde i kraft den 1 augusti 2017. Liksom påpekades i förarbetena till den lagen saknades tillräckligt underlag för att vid detta tillfälle fullt ut genomföra de krav som direktivet ställer i fråga om tillsyn över och ingripanden mot advokatverksamhet (se prop. 2016/17:173). Enligt uppdragsbeskrivningen ska utredaren mot den bakgrunden lämna de förslag på författningsändringar som innebär att fjärde penningtvättsdirektivet genomförs fullt ut i fråga om tillsyn och sanktioner för advokatverksamhet. Förslag ska bl.a. lämnas som medför att advokatbolag ställs under den tillsyn som gäller för sådana bolag enligt direktivet och att personer i ledningen för och verkliga huvudmän bakom advokatbolag blir föremål för den lämplighetsprövning som följer av direktivet. Det ska vidare i detta uppdrag analyseras om kraven i artikel 48.2 och/eller principen om förbud mot självangivelse innebär att tillsynsbefogenheterna ska inkludera en rätt att göra platsbesök och inhämta uppgifter vid sådana besök mot advokatens och advokatbolagens vilja. Frågan om biträdande jurister på advokatbyrå är sådana ”oberoende jurister” som avses i artikel 2.1.3 b) i penningtvättsdirektivet och, om så är fallet, om de ska ställas under särskild tillsyn ska också klargöras.

I den utsträckning det är möjligt ska förslagen utformas så att de överensstämmer med de bestämmelser om tillsyn och sanktioner som gäller för andra jämförbara icke-finansiella verksamhetsutövare som omfattas av PTL. Förslagen ska vidare ha sin utgångspunkt i att Advokatsamfundet även i framtiden bör vara det organ som utövar tillsyn över advokatverksamhet. Det bör även analyseras om Advokatsamfundet utifrån bl.a. konstitutionella överväganden kan eller bör meddela beslut

om sanktioner, eller om sådana beslut ska meddelas av en myndighet. Om sanktioner ska meddelas av en myndighet behöver en behörig myndighet pekas ut. Inom ramen för uppdraget bör de myndigheter som kan vara aktuella identifieras och analyseras samt det mest ändamålsenliga och lämpliga alternativet pekas ut. Därutöver ska ett rättsligt ramverk och fullständiga författningsförslag föreslås som tillförsäkrar advokater och i förekommande fall advokatbolag en rättssäker och förutsättningslös domstolsprövning av sanktionsbeslut.

2.3 Begränsningar

Detta uppdrag är begränsat till en översyn av behovet av reglering vad gäller tillsyn och sanktioner av advokatverksamhet med anledning av fjärde penningtvättsdirektivet. Andra frågor rörande regelverkets tillämpning ifråga om advokatverksamhet ryms därför inte inom nu aktuellt uppdrag. I den mån det inte finns möjlighet att enligt direktivet göra undantag för advokatverksamhet finns det vidare inte heller utrymme att inte låta sådan verksamhet omfattas av den reglering som gäller för övriga verksamheter enligt direktivet. Möjligheterna att i sådana fall beakta synpunkter om i vilken utsträckning de krav som ställs i direktivet i sig är ändamålsenliga eller lämpliga är därför starkt begränsade.

3 Bakgrund

3.1 Varför finns regler om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism?

En gemensam nämnare för penningtvätt och finansiering av terrorism är utnyttjandet av det finansiella systemet för illegala ändamål. Detta är också anledningen till att åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ofta behandlas i samma kontext. Penningtvätt som sådan syftar till att dölja en vinstgenererande brottslig handling, något som inte i och för sig behöver vara fallet vid finansiering av terrorism, eftersom terrorism även kan finansieras med legalt intjänade medel.

Det svenska systemet mot penningtvätt och finansiering av terrorism utgår väsentligen från internationella åtaganden och lagstiftningen genomför också EU-direktiv på området. Dessa direktiv bygger i sin tur på rekommendationer av den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force (FATF). Rekommendationerna är av både straffrättslig och administrativ karaktär. Förutom kriminalisering av penningtvätt och finansiering av terrorism är medlemsländerna till följd av EU-rätten skyldiga att ha administrativa regelverk som styr det förebyggande arbetet på området.

I sina rekommendationer kräver FATF t.ex. att medlemsländerna ska se till att det finns möjligheter till god insyn i ägarförhållandena i de juridiska personer som verkar inom deras territorium. Syftet med det är

att förhindra att de nationella företagsstrukturerna och andra enheter utnyttjas för illegala syften. Med rekommendationerna följer även olika typer av vägledningsdokument för hur dessa ska genomföras nationellt. Utifrån rekommendationerna förväntas medlemsländerna således bygga upp hela strukturer med regler och arbetssätt för hur penningtvätt och finansiering av terrorism ska bekämpas.

Den svenska administrativa regleringen på området finns främst i PTL. Vissa ytterligare regler finns bl.a. i förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessa regleringar kompletteras i sin tur av myndighetsföreskrifter. Vidare har flera branschspecifika organ, bl.a. Sveriges advokatsamfund, utarbetat egna riktlinjer för hur dessa krav kan uppfyllas. Penningtvättsregleringen utgör också inslag i flera rörelselagar, dvs. sådana lagar som reglerar en viss verksamhet som t.ex. revisorslagen (2001:883), och andra författningar som reglerar specifika områden som omfattas av penningtvättslagstiftningen. Dessa tar primärt inte sikte på åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, utan innehåller regler som bl.a. rör tillsynen över de verksamheter som omfattas av lagarna i fråga. Vad gäller advokatverksamhet finns sådana regler i 8 kap. rättegångsbalken, förkortad RB.

PTL riktar sig först och främst mot verksamhetsutövarna, bl.a. genom att ålägga verksamhetsutövarna flera skyldigheter, som att kartlägga och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i den egna verksamheten, kontrollera kunder och granska vissa transaktioner. Lagen innehåller vidare bestämmelser, som i de delar de inte regleras i någon särskild rörelselag, gäller för de icke-finansiella verksamhetsutövare som omfattas av regelverket. Utöver den administrativa regleringen finns det även straffrättslig reglering på området i bl.a. brottsbalken och lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

3.1.1 Vilka förändringar innebär fjärde penningtvättsdirektivet i förhållande till tidigare reglering?

Åtgärder mot penningtvätt har funnits på EU:s agenda sedan 1991 när det första penningtvättsdirektivet antogs. Regelverket har därefter reviderats flera gånger, nu senast genom fjärde penningtvättsdirektivet.

Målet med fjärde penningtvättsdirektivet är att ytterligare förstärka ramverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det inkluderar en vidare krets av verksamhetsutövare än tidigare. Såväl fysiska som juridiska verksamhetsutövare kan vara föremål för tillsyn enligt direktivet, dvs. både de personer som utövar de yrken som omfattas av direktivet och de bolag som de är aktiva i. Tillsynen ska även omfatta lämplighetsprövning och löpande tillsyn av ledningspersoner i den juridiska personen. Detta innebär att även andra fysiska personer än de som utövar de yrken som omfattas av penningtvättsregelverket kan bli föremål för tillsyn.

Genom direktivet införs nya krav på att verksamhetsutövare ska genomföra egna riskbedömningar, som ska dokumenteras och hållas uppdaterade. I enlighet med identifierade och bedömda risker ska verksamhetsutövarna vidta lämpliga åtgärder för kundkännedom. Det ska

vidare finnas ett centralt register med uppgifter om juridiska personers verkliga huvudmän, som var och en, som kan visa ett berättigat intresse, ska kunna ta del av. Fjärde penningtvättsdirektivet omfattar därutöver en katalog med administrativa sanktioner som medlemsstaterna måste införa om inte motsvarande straffrättslig reglering finns. Sanktionerna ska kunna påföras både de fysiska och juridiska verksamhetsutövarna och ska också kunna tillämpas på personer i den juridiska personens ledning.

3.1.2 Förslagen i fråga om advokatverksamhet i SOU 2016:8

Ett förslag till genomförande av fjärde penningtvättsdirektivet lämnades i 2015 års penningtvättsutrednings betänkande Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SOU 2016:8). Beträffande advokatverksamhet konstaterades att Advokatsamfundet visserligen i praktiken utövar tillsyn över såväl advokater som advokatbolag och biträdande jurister, men att disciplinära åtgärder enligt gällande regelverk endast kan riktas mot advokater. Utredningen ansåg sig ha begränsade möjligheter att lämna förslag som skulle medföra ett fullständigt genomförande av direktivet avseende advokatverksamhet i denna del. Man bedömde också det nödvändigt att uppmärksamma frågan om Advokatsamfundets möjligheter att inhämta den information som behövs för tillsynen på andra sätt än som förutsätter frivillighet eller att advokaten själv tillhandahåller informationen. Ett förslag till delvis genomförande av direktivets krav lämnades dock.

Förslaget innebar bl.a. vissa förändringar vad gäller sanktioner mot advokater. Utredningen bedömde att Advokatsamfundet även fortsatt borde besluta om sanktioner i form av erinran och varning när det gäller överträdelse av penningtvättsregelverket. En ny bestämmelse i RB föreslogs emellertid för att även ge möjlighet att besluta om sanktionsavgifter i den storleksordning och i den form som direktivet kräver. Utredningen ansåg att en myndighet borde besluta om sådana avgifter som överstiger den straffavgift på 50 000 kronor som Advokatsamfundet redan kan besluta om inom ramen för samfundets disciplinären. Mot bakgrund av Justitiekanslerns, förkortad JK, roll i det nuvarande regelsystemet bedömdes det inte finnas utrymme för någon annan myndighet att anförtros uppgiften att besluta om sanktionsavgifter. Förslaget innebar därmed att Advokatsamfundets disciplinnämnd, när den beslutat om erinran eller varning med anledning av en överträdelse av PTL, skulle ta ställning till om det också fanns anledning att påföra advokaten en sanktionsavgift. Skulle disciplinnämnden anse att det belopp som kunde motiveras av överträdelsen inte ryms inom det maximala beloppet för straffavgift skulle hela frågan om sanktionsavgift för överträdelsen överlämnas till JK. JK föreslogs också ges möjlighet att utan begäran från disciplinnämnden besluta om sanktionsavgift om beslut om erinran eller varning fanns eller om JK avsåg att överklaga ett beslut av disciplinnämnden. Beslut om sanktionsavgifter skulle vidare kunna överklagas till Högsta domstolen av den berörda advokaten.

3.1.3 Bristande möjlighet att gå vidare med lagförslag i fråga om advokatverksamhet

JK avstyrkte utredningens förslag om att ge myndigheten i uppdrag att besluta om sanktionsavgifter för advokater. JK framhöll att en sådan uppgift skiljer sig från den tillsyn över Advokatsamfundets disciplinverksamhet som JK redan har och att den är helt främmande jämfört med myndighetens övriga ärendetyper och inte heller passar in i dess verksamhet. JK delade dock utredningens uppfattning att det bör vara en myndighet som beslutar om sanktionsavgifterna, men framförde flera invändningar mot det föreslagna beslutsförfarandet. Det framhölls bl.a. att den föreslagna sanktionsavgiftens storlek motiverar att en advokat bör få till stånd en prövning av beslutet i samma form och utsträckning som andra verksamhetsutövare som omfattas av PTL, dvs. en prövning i tre instanser i allmän förvaltningsdomstol.

Förslagen i betänkandet har behandlats i prop. 2016/17:173 Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Där konstaterades det att det inte behövdes några ytterligare åtgärder för att uppfylla direktivets krav på tillsyn i fråga om advokater, men att direktivet inte fullt ut kunde anses genomfört genom förslaget i fråga om advokatbolag och biträdande jurister eftersom Advokatsamfundets tillsyn inte uttryckligen omfattar dem. Därutöver bedömdes det inte vara möjligt för Advokatsamfundet att göra den prövning som krävs enligt direktivet av om ägare till – och personer i ledningen av – advokatbolag är lämpliga som sådana. Mot bakgrund av att det inte fanns underlag för att lämna förslag som medger ett fullständigt genomförande av direktivets krav i dessa delar fann man att ytterligare överväganden behövs innan bestämmelser i dessa delar kan införas.

I fråga om sanktioner bedömdes det inte krävas några ytterligare åtgärder för att svensk nationell rätt ska vara förenlig med kraven på att en advokat ska kunna bli föremål för ett offentligt meddelande, en anmodan om att upphöra sitt agerande och återkallelse eller tillfällig indragning av auktorisation. Direktivets krav på att en advokat ska kunna bli föremål för penningstraff bedömdes dock kräva ytterligare åtgärder för att kunna genomföras. Det konstaterades vidare, i likhet med JK, att utredningens förslag på genomförande bl.a. skulle innebära en ny ärendetyp för myndigheten, som i väsentlig utsträckning avviker från de ärenden som myndigheten normalt hanterar. Det bedömdes dock, inom ramen för lagstiftningsärendet, inte finnas beredningsunderlag för att föreslå en ändamålsenlig ordning och ett annat ansvarigt organ för att påföra sanktionsavgifter mot advokater samt att ingripa mot advokatbolag och personer i ledningen av sådana bolag. Man fann därför att ett förslag som innebär ett fullständigt genomförande av direktivet borde föregås av ytterligare överväganden i dessa frågor.

3.2 Advokatsamfundets roll

3.2.1 Den grundläggande verksamheten

Sveriges advokatsamfund är en privaträttslig sammanslutning som bildades på enskilt initiativ 1887. Advokatsamfundet har visserligen offentlig-rättslig status sedan RB trädde i kraft år 1948, men är inte någon myndighet. Delar av Advokatsamfundets verksamhet är ändå reglerad i lag. Advokatsamfundet har t.ex. genom reglering i 8 kap. RB fått vissa förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, framför allt när det gäller frågor om in- och utträden i Advokatsamfundet och disciplinära ingripanden avseende advokater.

Enligt 1 § i Stadgar för Sveriges advokatsamfund har samfundet till ändamål att till främjande av god rättsvärd upprätthålla en rättrådig och yrkesskicklig advokatkår, att följa rättsutvecklingen och verka för att samfundets erfarenhet kommer denna till godo, att tillvarata advokaternas allmänna yrkesintressen samt att verka för sammanhållning och samförstånd mellan advokaterna. Detta innebär att samfundets verksamhet är av mycket skiftande karaktär och att samfundet delvis, genom sina olika organ, intar olika roller i förhållande till sina ledamöter.

I syfte att upprätthålla en rättrådig och yrkesskicklig advokatkår får endast den som är ledamot i Advokatsamfundet använda titeln advokat. För att erhålla inträde som ledamot i Advokatsamfundet ställs krav på lämplighet och kompetens. Det krävs bl.a. att den sökande kan åberopa referenser av yrkeskontakter som kan intyga att han eller hon är lämplig att bli advokat. Vidare ställs krav på godkänd advokatexamen, en utbildning som avslutas med muntlig examination. Det är Advokatsamfundet som arrangerar advokatexamenskurserna och den muntliga examinationen samt prövar ansökningar om inträde.

Advokaters verksamhet styrs av regler i bl.a. RB samt Stadgar för Sveriges advokatsamfund och Advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed. Genom sin styrelse och disciplinnämnd utövar Advokatsamfundet tillsyn över att advokater följer de regler som gäller inom advokatväsendet. En väsentlig del av denna tillsyn hänför sig till den disciplinära verksamheten, i vilken Advokatsamfundets disciplinnämnd prövar om en advokat i ett enskilt fall har brutit mot god advokatsed.

Om disciplinnämnden anser att en advokat brutit mot god advokatsed kan nämnden besluta att tilldela advokaten en disciplinär påföljd. Påföljderna är enligt 8 kap. 7 § RB erinran, varning – som kan kombineras med en straffavgift om högst 50 000 kronor – och i de allvarligaste fallen uteslutning. Disciplinnämnden har även möjlighet att endast göra ett uttalande.

Mot bakgrund av det principalansvar som advokater utövar beträffande biträdande jurister på advokatbyråer omfattas även biträdande juristers arbete indirekt av Advokatsamfundets tillsyn. Sådan tillsyn kan leda till att en advokat, som brutit i sin övervakning och kontroll av en biträdande jurists arbete, kan få en disciplinär påföljd till följd av den biträdande jurists agerande. Eftersom huvudregeln enligt 8 kap. 4 § andra stycket RB är att endast advokater får vara delägare eller bolagsmän i en advokatverksamhet som bedrivs i bolagsform utövar Advokatsamfundet genom sin tillsyn över advokater även indirekt tillsyn över

sådana advokatbolag (se även 38 § Stadgar för Sveriges advokatsamfund).

JK granskar Advokatsamfundets beslut i disciplinärenden och får överklaga disciplinnämndens beslut till Högsta domstolen. Vidare får JK påkalla åtgärd mot en advokat, om beslut fattats om att en anmälan ska avskrivas eller inte hänskjutas till disciplinnämnden. En advokat som utslutits ur Advokatsamfundet kan också klaga på beslutet till Högsta domstolen. Andra beslut kan inte överklagas av advokaten.

Advokatsamfundets tillsyn utövas inte bara reaktivt på initiativ av en anmälan från klient, motpart eller myndighet utan sker även genom ett proaktivt arbete. I Advokatsamfundets promemoria En proaktiv tillsyn över advokater och advokatbyråer framförs en inriktning för att genom aktiv tillsyn skapa större medvetande, förståelse och efterlevnad beträffande de regler som en advokat har att följa och hur detta ska ske, i stället för att enbart i efterhand agera genom befintligt disciplinärt system. Detta sker som regel genom att nödvändig information hämtas i ett skriftligt förfarande. Det förekommer dock att information även inhämtas genom andra kontakter med advokaten. Advokatsamfundet har dock inte ansett det aktuellt att göra oanmälda besök på advokatbyråer med motiveringen att Advokatsamfundet inte bedömer att sådana besök är ändamålsenliga, lämpliga eller önskvärda på svenska advokatkontor (s. 4 i promemorian).

Utöver den del av verksamheten som är av offentlighetsrättslig karaktär arbetar Advokatsamfundet även för att tillvarata advokaternas allmänna yrkesintressen genom att i olika sammanhang föra advokaternas talan och skydda deras verksamhet och kärnvärden. I det senare hänseendet har Advokatsamfundet stora likheter med branschorganisationer inom andra yrkeskategorier, som t.ex. Mäklarsamfundet och Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR), i frågor om bl.a. fortbildning och information. Advokatsamfundet verkar vidare för sammanhållning inom yrkeskåren samt för att aktivt påtala brister och fästa lagstiftarens och samhällets uppmärksamhet på problem inom lagstiftning eller rätts-tillämpning. I lagstiftningsärenden och andra sammanhang representerar Advokatsamfundet ofta yrkeskåren som remissinstans samt i olika insynsråd, styrelser och nämnder.

3.2.2 I fråga om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd utövar tillsyn över advokater även i fråga om regelverket för penningtvätt. Inom ramen för denna tillsyn har Advokatsamfundet tagit fram en särskild vägledning (Vägledning för advokater och advokatbyråer beträffande lagstiftningen om åtgärder mot penningtvätt och terroristfinansiering, antagen den 1 september 2017) och annat informationsmaterial beträffande PTL utifrån ett advokatperspektiv. Advokatsamfundet tillhandahåller vidare kontinuerligt utbildningar om lagstiftningen. Under 2009–2010 genomförde Advokatsamfundet en proaktiv tillsynsgranskning av de 35 största advokatbyråerna som omfattades av penningtvättslagstiftningen för att kontrollera regelefterlevnaden på området.

Sedan början av 2016 har Advokatsamfundet enligt styrelsens beslut (cirkulär nr 28/2015) påbörjat ett mer systematiserat tillsynsarbete över advokater och advokatbyråer. Till underlag för tillsynsarbetet har en granskningsrapport tagits fram som innehåller frågor utifrån de regler för advokatverksamhet som samtliga advokater är skyldiga att följa. Frågorna har kategoriserats under följande områden:

- Allmän organisation av advokatbyrån
- Informationssäkerhet
- Klientmedel m.m.
- Ansvarsförsäkringar
- Intressekonflikter
- Obligatorisk fortbildning
- Särskilda frågor om motverkande av penningtvätt och finansiering av terrorism
- Insiderinformation
- Uppgifter om advokattjänster
- EU-advokater
- Övrigt

Granskningsrapporten har under 2016 genomförts i omgångar där Advokatsamfundet varje gång slumpmässigt valt ut 25 advokatbyråer med minst tio anställda jurister, som har ombetts besvara de frågor som ställs i granskningsrapporten. Svaren har därefter sammanställts och analyserats. I de fall där Advokatsamfundet bedömt att det funnits behov av kompletterande uppgifter eller där brister har ansetts föreligga, har en dialog inletts med dessa byråer för att åtgärda förhållandena. Totalt genomfördes fyra granskningsomgångar av sammanlagt 100 byråer, vilket motsvarar sammanlagt 3 788 jurister, varav 2 510 advokater och 1 278 biträdande jurister. Under 2017 har åtminstone ytterligare 50 advokatbyråer granskats.

Enligt Sveriges advokatsamfunds verksamhetsberättelse 2016 har det under granskningsrapporten i vissa fall framkommit stora skillnader mellan byråerna i fråga om de svarsunderlag som lämnats. Advokatsamfundet bedömde dock att byråerna till övervägande del på ett fullgott sätt efterlever den lagstiftning och de krav som de har att iaktta, liksom det advokatetiska regelverket. Det område där flest brister uppdagades var uppfyllandet av de krav som lagstiftningen uppställer på vissa advokater för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Ett antal av de mindre och mellanstora byråerna som uppgett sig omfattas av penningtvättslagstiftningen hade också vissa bristande kunskaper om de krav som uppställs enligt lagstiftningen (s. 38 f.).

Advokatsamfundet har bedömt att den effektiviserade tillsynen sammanlagt har gett god och avsedd effekt, eftersom byråerna efter dialog med Advokatsamfundets kansli har åtgärdat konstaterade brister, kompletterat sin administration eller infört nya rutiner som uppfyller de krav som ställs enligt lagstiftning och advokatetiska regler. Advokatsamfundet anser också att den positiva dialog som under året förts mellan advokatbyråerna och kansliet har inneburit att syftet med tillsynen har kunnat uppnås, dvs. att säkerställa regelefterlevnad avseende såväl lag som advokatetiska regler, bidra till att upprätthålla en hög kompetensnivå på

landets advokatbyråer, stärka legitimiteten i tillsynen samt öka möjligheterna att stödja advokatbyråerna och de enskilda ledamöterna i deras verksamhet.

Det kan, även i fråga om överträdelser av regelverket i PTL som advokater är skyldiga att följa, bli aktuellt för Advokatsamfundets disciplinnämnd att besluta om sådana disciplinära åtgärder som följer av 8 kap. 7 § RB. Enligt vad som anges i FATF:s utvärdering av Sverige 2017 har något ingripande dock inte skett med stöd av penningtvättsregelverket sedan 2003 när två advokater uteslöts ur Advokatsamfundet.

3.2.3 Finns det svårigheter att förena Advokatsamfundets olika roller inom området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism?

Advokatsamfundet har, som beskrivits ovan, genom sina olika organ, olika funktioner på advokatväsendets område. Å ena sidan utövar Advokatsamfundet en verksamhet som är av offentlighetskaraktär, som innefattar bl.a. auktorisation av advokater, tillsyn och möjlighet att besluta om disciplinära åtgärder. Å andra sidan arbetar Advokatsamfundet för att tillvarata advokaternas allmänna yrkesintressen. Inom andra yrkeskategorier såsom fastighetsmäklare och revisorer har dessa uppgifter i huvudsak delats upp på två organ där det ena organet är en myndighet, Fastighetsmäklarinspektionen och Revisorsinspektionen, och det andra en branschorganisation, Mäklarsamfundet och FAR. Myndigheten ansvarar här för uppgifter av mer offentlighetskaraktär som registrering alternativt auktorisation inom yrkeskåren och tillsyn inklusive ingripanden mot aktörer som överträtt de regler som gäller inom yrkeskåren. Branschorganisationen har i stället att verka för att medlemmarnas arbete ska hålla en hög kvalitet bl.a. genom att lämna information, erbjuda utbildningar och rådgivning samt ta fram analyser och rekommendationer. FAR gör även fortlöpande kvalitetskontroller vad gäller revisorer som är anslutna till organisationen. Dessa organisationer driver också utåt medlemmarnas intressefrågor i lagstiftningsärenden och kontakter med myndigheter, riksdag och regering. Både Mäklarsamfundet och FAR har en disciplinnämnd men varken Mäklarsamfundets eller FAR:s disciplinnämnd har att, vad gäller fastighetsmäklare och revisorer, utöva sådana förvaltningsuppgifter som vanligtvis faller på en myndighet. Mäklarsamfundets disciplinnämnd har endast att bedöma om en medlem i sin yrkesutövning brutit mot Mäklarsamfundets egna etiska regler, stadgar eller i övrigt uppträtt illojalt mot Mäklarsamfundet eller medlem/kollega. Vad gäller FAR:s disciplinnämnd omfattar den inte revisorers verksamhet eftersom den inte granskar ärenden som ligger inom Revisorsinspektionens tillsynsområde.

Mot bakgrund av advokatens särskilda roll i rättsstaten finns det dock ett annat behov av ett starkt och enat stöd för advokatrollen som sådan men också för den enskilde advokaten i utövandet av ett specifikt uppdrag, som inte på motsvarande sätt kan anses finnas för revisorer respektive fastighetsmäklare. Genom en stark organisation med en stödjande funktion skapas nämligen andra förutsättningar för advokaten

att känna sig trygg när advokaten i eller utanför rättsalen tar ställning för en klient eller när advokaten, som ett led i advokatuppdraget, deltar i den rättspolitiska debatten. En sådan organisation bidrar också till större möjligheter att med auktoritet göra advokatens röst hörd. En intresseorganisation, som inte samtidigt innehar den regulatoriska rollen, riskerar att inte få en lika kraftfull ställning utan att endast bli betraktad som en organisation med uppdrag att tillvarata ett särintresse.

Det är dock inte självklart att det är problemfritt att en del av ett självreglerande organ utövar uppgifter som har karaktär av myndighetsutövning samtidigt som en annan del av detta organ har i uppdrag att verka för samma yrkeskårs gemensamma intressen. För att kunna bedöma vilka svårigheter det kan innebära inom området för penningtvätt finns det anledning att beröra den verksamhet och de värden som advokater är skyldiga att förhålla sig till samt de krav som ställs på advokater enligt PTL.

En advokat har en särskild ställning och ett särskilt ansvar i ett väl fungerande rättssamhälle. En förutsättning för att advokater ska kunna verka på sätt som förväntas av dem i en rättsstat är att de omfattas av särskilda krav och att advokatycket utövas under särskilda villkor. Advokatens roll präglas därför av vissa kärnvärden. Dessa är framför allt oberoende, lojalitet mot klienten, tystnadsplikt samt frånvaro av intressekonflikter. I korthet kan dessa i lag och andra styrande dokument (Stadgar för Sveriges advokatsamfund och Advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed) angivna värden beskrivas så att klienten ska känna sig förvissad om att advokaten fullt ut står på dennes sida och att den som söker juridisk vägledning ska kunna kommunicera fritt med advokaten. En klient vars rättsliga förhållanden skyddas på detta sätt kan öppet avslöja sådant som är oförmånligt om honom eller henne. Advokaten kan därmed få ett så fullständigt och korrekt underlag som möjligt för sin rådgivning. Det är också dessa kärnvärden som utgör grund för att Advokatsamfundet ska hållas oberoende i förhållande till statsmakten.

Advokater omfattas i fråga om uppdragsförhållandet gentemot klient av bestämmelserna i PTL endast vid vissa särskilt angivna transaktioner där risken för penningtvätt bedömts vara som störst. Utifrån de kärnvärden som nämnts ovan intar advokater, tillsammans med vissa andra yrkeskategorier, i olika avseenden en särställning i PTL genom att bl.a. inte omfattas av reglerna om rapporterings- och upplysningsskyldigheten i fråga om information som de fått från en klient när de försvarar eller företräder klienten i eller rörande rättsliga förfaranden. Undantaget gäller även vid rådgivning om att inleda eller undvika rättsliga förfaranden och omfattar information som erhållits före, under eller efter sådana förfaranden. Advokater är dock i andra situationer, i likhet med övriga verksamhetsutövare enligt lagen, skyldiga att bl.a. identifiera sin klient, granska transaktioner och lämna rapporter alternativt information till Finanspolisen. Dessa skyldigheter kan hamna i konflikt med kärnvärdena, särskilt då en advokat inte får röja för sin klient eller för någon annan att en granskning skett, att en rapport getts in eller att en polisutredning pågår.

Advokatsamfundet har således samtidigt att verka både för advokaternas gemensamma intressen och att tillse att advokaterna uppfyller sina

skyldigheter enligt reglerna om penningtvätt samt ingripa när reglerna inte följs. Dessa uppgifter kan i praktiken komma i konflikt med varandra. I samband med genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet har lagstiftaren också bedömt att de som bedriver den tillsyn som följer av reglerna om penningtvätt behöver ges rätt att genomföra platsbesök hos dem som står under tillsynen för att denna ska vara effektiv (prop. 2016/17:173 s. 433). Därutöver ska tillsynsmyndigheterna ges befogenhet att besluta om sanktioner, bl.a. sanktionsavgifter av avsevärda belopp. Sådana tillkommande bestämmelser även för advokatverksamheten riskerar att försvåra Advokatsamfundets möjlighet att utföra de uppgifter som åligger det utan att förlora allmänhetens och/eller dess egna ledamöters förtroende för de verksamheter som Advokatsamfundet bedriver.

4 Tillsyn

4.1 Vilka aktörer omfattas av Advokatsamfundets tillsyn?

I 8 kap. 6 och 7 §§ RB finns, liksom i 5–16 a §§ och 40–46 §§ i Stadgar för Sveriges advokatsamfund, regler om Advokatsamfundets styrelses och disciplinnämnds tillsyn över advokater. I tillsynen ingår bl.a. att övervaka efterlevnaden av penningtvättsregelverket. Det framgår inte direkt av bestämmelserna att tillsynen även omfattar advokatbolag eller andra personer än advokater i sådana bolag.

I advokatverksamhet som bedrivs i bolagsform får enligt 8 kap. 4 § andra stycket RB endast advokat vara delägare eller bolagsman, om inte Advokatsamfundets styrelse medger undantag (se även 38 § i Stadgar för Sveriges advokatsamfund). Tillsynen omfattar därmed indirekt även advokatbolag och personer som, utan att vara advokat, har fått dispens av Advokatsamfundets styrelse att verka som verkställande direktör och delägare i ett advokatbolag enligt bestämmelserna i 7.5 i Advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed. Sådan tillsyn innefattar dock inte möjlighet att rikta särskilda ålägganden eller sanktioner direkt mot bolagen eller en verkställande direktör eller delägare som inte är advokat.

4.2 Vilka aktörer omfattas av tillsynen enligt fjärde penningtvättsdirektivet?

Enligt artikel 2.1.3 b i fjärde penningtvättsdirektivet ska direktivet i vissa speciellt angivna fall tillämpas på fysiska eller juridiska personer som driver verksamhet som notarie eller annan oberoende jurist. Bestämmelser om tillsyn finns i artiklarna 47 och 48 i samma direktiv. Vad gäller personer som driver verksamhet som notarie eller annan oberoende jurist ska medlemsstaterna se till att de behöriga myndigheterna vidtar

nödvändiga åtgärder för att hindra att brottslingar som dömts inom relevanta områden eller deras medhjälpare har en ledande befattning inom eller är verkliga huvudmän bakom dessa verksamheter (artikel 47.3).

Medlemsstaterna ska se till att ansvariga enheter kan hållas ansvariga för överträdelse av de nationella bestämmelser som införlivas genom direktivet (artikel 58.1). Om skyldigheter gäller juridiska personer i händelse av överträdelse av de nationella bestämmelser varigenom direktivet införs ska medlemsstaterna se till att sanktioner och åtgärder kan tillämpas på ledningen och andra fysiska personer som enligt nationell rätt bär ansvar för överträdelsen (artikel 58.3). Sanktioner ska kunna riktas mot såväl fysiska som juridiska personer och även mot fysiska personer med ledningsansvar inom en juridisk person (artikel 59.2).

I det följande ska närmare analyseras vilka aktörer som omfattas av direktivet. Inom ramen för uppdraget finns det endast anledning att närmare utreda de aktörer som finns inom advokatverksamheter.

4.2.1 Oberoende jurist

Bedömning: Definitionen ”oberoende jurister” i fjärde penningtvättsdirektivet omfattar inom advokatverksamhetens område endast advokater och inte biträdande jurister på advokatbyrå.

Som angetts ovan omfattas notarier och andra oberoende jurister vid vissa specifikt angivna transaktioner av fjärde penningtvättsdirektivet. Med begreppet notarier avses inte de svenska domstolsnotarierna utan s.k. latinska notarier som verkar bl.a. inom fastighets- och successionsrättens område och som förutom myndighetsliknande uppgifter också kan ha viss självständig, rådgivande verksamhet. I ett tidigare lagstiftningsarbete genom vilket flera skärpta regler mot penningtvätt infördes ansågs det tillräckligt att i den svenska lagstiftningen endast använda begreppet oberoende jurister eftersom den yrkesgrupp som avsågs i direktivet i Sverige ändå omfattas av detta begrepp (prop. 2003/04:156 s. 48).

I samma lagstiftningsarbete uttalades det att begreppet oberoende jurister torde, överfört på svenska förhållanden, avse advokater, biträdande jurister på advokatbyråer samt andra självständiga, rådgivande jurister som inte bedriver sin verksamhet i advokatform (s. 47 f. och 87 f.). Några närmare överväganden i dessa avseenden gjordes inte. Det förhållandet att ordet torde använts och det inte heller närmare redogjorts för skälen för bedömningen kan tyda på att det i det sammanhanget inte fanns någon anledning att närmare analysera begreppet. Det kan vidare framhållas att det vid den tidpunkten inte heller fanns skäl för att inskränka kretsen verksamhetsutövare som skulle omfattas av PTL:s bestämmelser. Liksom vid all anpassning av lagstiftning till EU-rätt ankommer det på lagstiftaren att göra det med utgångspunkt i nationella förhållanden så att inga oönskade effekter uppstår. Mot bakgrund av det anförda och de omfattande sanktioner som genom fjärde penningtvättsdirektivet kan riktas mot verksamhetsutövare finns det därför anledning att i nu aktuellt lagstiftningsarbete närmare beröra frågan om vilka aktörer i en advokatverksamhet som kan anses omfattas av direktivet.

Det ges i fjärde penningtvättsdirektivet inte någon närmare definition av begreppet oberoende jurist. Direktivet bygger till stora delar på de internationella standarder för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och spridning som FATF antog i februari 2012 (de så kallade reviderade FATF-rekommendationerna). Av FATF:s rekommendation 22 och 23, tillsammans med tillhörande tolkningsnoter och förteckning över definitioner och de uttalanden som gjorts av FATF (bl.a. i rapporten *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, juni 2013), men även när begreppet används i andra sammanhang, följer att juristen för att omfattas av regelverket i fråga ska stå fri från varje annat inflytande som kan följa av hans eller hennes egna personliga intressen eller yttre påtryckningar. Juristen får därmed t.ex. inte åsidosätta sina yrkesnormer i syfte att tillfredsställa klienten, domstolen eller tredje man. Att svenska advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer ska vara oberoende från staten, klienten och andra mäktiga intressen följer av regelverket i RB, Stadgar för Sveriges advokatsamfund, Advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed samt Promemoria om uthyrning av advokater och biträdande jurister (som fastställts av Advokatsamfundets styrelse den 19 april 2013 och cirkulerats med ledamöterna, cirkulär nr 15/2013).

I begreppet ”oberoende” får emellertid även anses ligga att en jurist ska ha möjlighet att i viss mån agera självständigt inom ramen för sin yrkesutövning. Även ett sådant oberoende präglar advokatens roll. Det förhållandet att en biträdande jurist på en advokatbyrå lyder under en advokats principalansvar innebär i praktiken att den biträdande juristen emellertid är förhindrad att, i förhållande till sin principal, agera självständigt och oberoende i ett klientuppdrag som faller under PTL:s bestämmelser. I avsnitt 7.6.2 och 7.6.3 i Advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed finns nämligen bestämmelser som starkt begränsar biträdande juristens oberoende i förhållande till sin principal. Härav följer t.ex. att om flera advokater som driver verksamhet i advokatbolag har anställt biträdande jurister ska de sinsemellan klargöra vem av dem som ansvarar för instruktion och tillsyn av övrig personal i olika avseenden. En advokat som har sådant ansvar ska vidare vidta de åtgärder som rimligen kan ankomma på advokaten för att säkerställa att personalen fullgör sina uppgifter på sätt som god advokatsed kräver. Det anges vidare att en advokat eller ett advokatbolag inte får ha biträdande jurister, som inte är advokater, anställda under sådana betingelser att den biträdande juristens arbete inte kan övervakas på ett betryggande sätt. Biträdande jurister får inte heller tillåtas att bedriva juridisk verksamhet för egen räkning eller anställas på villkor som i konkurrensbegränsande syfte eller i något annat avseende framstår som oskäligen.

Den biträdande juristens oberoende i förhållande till sin principal innebär i praktiken att biträdande juristen i ett uppdrag som faller under PTL:s bestämmelser inte självständigt får ingå avtal om ett uppdrag då detta ankommer på en advokat eller ett advokatbolag. Det är vidare alltid en advokat som är huvudansvarig för ett sådant uppdrag och den biträdande juristen tillåts inte heller i övrigt att agera självständigt i förhållande till klienten. En advokat ansvarar också alltid för och ska godkänna den ”produkt” och de tjänster som tillhandahålls, även om en advokat har låtit en biträdande jurist sköta en viss del i ett uppdrag. Även

debiteringen av klient ankommer på en advokat. I ett uppdrag som faller under PTL:s bestämmelser är en biträdande jurist därmed i praktiken starkt begränsad i alla delar i sin yrkesutövning.

Om biträdande jurister på advokatbyråer vore att anse som verksamhetsutövare i det nya penningtvättsregelverket skulle det också ställas omfattande krav kopplade till den verksamheten direkt på denne. Beroende på hur den biträdande juristens principal har valt att organisera sin verksamhet skulle detta kunna bl.a. innebära att den biträdande juristen, jämte advokaten själv, vore skyldig att bl.a. göra en allmän riskbedömning och att se till så att det finns dokumenterade rutiner och riktlinjer avseende åtgärder för kundkännedom, övervakning och rapportering samt för behandling av personuppgifter och utbildning (se 2 kap. PTL). Sådana krav skulle många gånger riskera att bli alltför betungande sett till den biträdande juristens roll och erfarenhet och dennes begränsade möjligheter att i praktiken agera på ett självständigt sätt. Eftersom advokaten själv, på sätt som beskrivits ovan, ändå inte skulle kunna undgå att själv ta fullt ansvar för de åligganden som följer av penningtvättsregelverket, är det svårt att se några uppenbara fördelar med en sådan ordning.

Som verksamhetsutövare enligt PTL skulle en biträdande jurist på advokatbyrå dessutom riskera omfattande sanktioner vid brister i efterlevnaden av regelverket. Det skulle innebära en markant skillnad mot det ordinarie disciplinära förfarandet avseende advokatverksamhet. Enligt gällande rätt kan disciplinära ingripanden inte riktas mot biträdande jurister utan endast mot advokater (se 8 kap. 7 § RB). Principalansvaret innebär i detta avseende att den biträdande juristens principal riskerar sanktioner i den biträdande juristens ställe. Avgörandet NJA 1985 s. 856 pekar närmast mot ett strikt ansvar för principalen. Med tanke på att de sanktionsavgifter som kan komma i fråga vid överträdelser av penningtvättsregelverket vida överstiger det maxbelopp som kan utgå vid Advokatsamfundets ordinarie disciplinären, skulle ett inkluderande av biträdande jurister i gruppen verksamhetsutövare i väsentlig utsträckning strida mot rådande systematik och ansvarsfördelning i den svenska advokatverksamheten

Till detta kommer att yrkesgruppen biträdande jurister på advokatbyråer i stor utsträckning består av relativt nytexaminerade jurister som sannolikt har begränsad erfarenhet av praktiskt juridiskt arbete och företagande. Som verksamhetsutövare enligt PTL skulle de omfattas av höga krav och skyldigheter, som de har begränsade möjligheter att hantera utan direktiv från sin principal. Att under sådana förhållanden riskera att drabbas av en hög sanktionsavgift för brister i regelefterlevnaden förefaller orimligt. Det finns inte heller något stöd för att så varit avsikten enligt fjärde penningtvättsdirektivet.

Det kan i sammanhanget också noteras att motsvarande yrkesgrupp inom revisionsområdet, revisorsassistenter, inte torde riskera några sanktioner av Revisorsinspektionen till följd av penningtvättsregelverket (se 2 § 1 och 3 a § revisorslagen). Av de verksamhetsutövare som i övrigt omfattas av PTL finns inte heller andra liknande enskilda anställda utan i huvudsak institut och andra företag eller personer som driver sådana verksamheter.

Det kan sammanfattat konstateras att en biträdande jurist på en advokatbyrå inte får ha ett eget uppdrag, som faller under penningtvättsregelverket, och att en sådan jurist har starkt begränsade möjligheter att självständigt vidta flera av de åtgärder som krävs av verksamhetsutövare enligt direktivet. I den mån en biträdande jurist kan agera inom ramen för en advokats klientuppdrag har den biträdande juristens principal ett långtgående ansvar för att övervaka så att biträdande juristen följer de regelverk som finns. Genom att den för klientuppdraget ansvariga advokaten ska godkänna den slutliga produkten och debitera kunden är de praktiska möjligheterna för den biträdande juristen att agera självständigt eller utanför uppdraget starkt begränsade. Den osjälvständiga roll som en biträdande jurist har medför därför att denne inte kan anses vara oberoende på sådant sätt som avses i fjärde penningtvättsdirektivet. Biträdande jurister på advokatbyråer bör därför inte längre omfattas av PTL:s bestämmelser.

4.2.2 Advokatbolag och vissa personer i sådana bolag

Bedömning: Advokatbolag är verksamhetsutövare och omfattas av den tillsyn som avses i fjärde penningtvättsdirektivet. Den indirekta tillsyn som enligt gällande svensk nationell rätt följer av tillsynen av advokater är inte tillräcklig för att utöva tillsynen över bolagen.

Genom en direkt tillsyn av advokatbolagen är det möjligt att ställa andra fysiska personer än advokater, som har ledande befattning inom eller är verkliga huvudmän bakom ett advokatbolag, under den lämplighetsprövning som följer av direktivet. Det är även möjligt att rikta sanktioner mot sådana personer.

Fjärde penningtvättsdirektivet ska tillämpas på juridiska personer vid utövandet av deras yrkesmässiga verksamhet som notarier och andra oberoende jurister i vissa specifikt angivna fall (artikel 2.1.3 b). Enligt direktivet ska vidare vissa särskilda krav kunna riktas mot juridiska personer där verksamhetsutövare är anställda (artikel 46.1 tredje stycket). Till sådana krav hör bl.a. att ansvara för att det upprättas gemensamma rutiner för koncerner och filialer och att anställda tillhandahålls utbildning. Utöver de krav som ställs enligt direktivet har det i samband med genomförandet av det bedömts ändamålsenligt och effektivt att den juridiska personen där verksamhetsutövare är anställda även ska ha ansvar för att bl.a. genomföra en riskbedömning och att upprätta interna rutiner som omfattar hela den juridiska personen (se 2 kap. 16 § PTL och prop. 2016/17:173 s. 226 f.).

Advokatverksamhet får, som nämnts ovan, bedrivas i bolagsform. Detta innebär att krav även ställs på advokatbolag och att de ska omfattas av den tillsyn som följer enligt PTL. Advokatsamfundet utövar visserligen indirekt tillsyn över advokatbolagen genom sin tillsyn över advokater men det är tveksamt om denna indirekta tillsyn är tillräcklig för att uppfylla direktivets krav. Det finns inte heller något annat organ som för närvarande utövar tillsyn över advokatbolagen.

Som tidigare angetts ställer fjärde penningtvättsdirektivet krav på att behöriga myndigheter vidtar nödvändiga åtgärder för att hindra att brotts-

lingar, som dömts inom relevanta områden eller deras medhjälpare, har ledande befattningar inom eller är verkliga huvudmän bakom juridiska personer som driver verksamhet som oberoende jurist. Direktivet kräver också att sanktioner och åtgärder för överträdelse av penningtvättsregelverket ska kunna tillämpas på ledningen och andra fysiska personer som enligt nationell rätt bär ansvar för överträdelsen. Detta väcker frågan om även andra fysiska personer än advokater, på grund av sitt ägande eller sin ställning i ett advokatbolag, kan bli föremål för tillsynen.

Vad som avses med verkliga huvudmän bakom den juridiska personen framgår av artikel 3.6 i direktivet. Begreppet definieras även i 1 kap. 3–7 §§ lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän, som PTL hänvisar till. Av dessa bestämmelser framgår, något förenklat, att en verklig huvudman är en fysisk person som, ensam eller tillsammans med någon annan, ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person eller den fysiska person till vars förmån någon annan handlar.

I samband med genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet har det i fråga om ledningspersoner uttalats att den krets av personer som avses är styrelseledamöter, verkställande direktör eller personer som på motsvarande sätt, i den högsta ledningsnivån, kan företräda den juridiska personen samt ersättare för sådana personer som trätt i ordinarie ledningspersons ställe. Med personer som på motsvarande sätt kan företräda den juridiska personen avses personer med befattningar som motsvarar styrelseledamot eller verkställande direktör i bolag som bedrivs i annan form än aktiebolag och som inte har en styrelse (prop. 2016/17:173 s. 367 och 408). Det finns inte skäl att i fråga om advokatbolag bedöma personkretsen på något annat sätt. Även dessa personer kan därmed bli föremål för tillsynen enligt regelverket om penningtvätt. Fråga är i vilken utsträckning som dessa och advokatbolagens ägare redan omfattas av Advokatsamfundets tillsyn genom att sådana personer är advokater.

Enligt 8 kap. 4 § RB kan som regel endast advokater vara delägare eller bolagsmän i ett advokatbolag. Advokatsamfundets styrelse får emellertid medge undantag från denna princip. Detta framgår även i 38 § i Stadgar för Sveriges advokatsamfund. Vad gäller vem som får ha en ledande befattning i ett advokatbolag finns det i RB inte några begränsningar. Advokatsamfundet har däremot i sina Vägledande regler om god advokatsed 7.5.1 angett att endast advokat får utses till styrelseledamot eller styrelsesuppleant, eller vara aktieägare eller bolagsman i ett advokatbolag. Beträffande verkställande direktörer anges i 7.5.2 att annan än advokat, efter dispens av Advokatsamfundets styrelse, kan vara verkställande direktör i ett advokataktiebolag under förutsättning att denne har förbundit sig att iakttä för verksamheten gällande regler, inbegripet god advokatsed. I sådant fall kan den verkställande direktören även utses att jämte advokat i bolaget teckna bolagets firma. Firma får dock inte, utom såvitt följer av 8 kap. 36 § aktiebolagslagen (2005:551), tecknas utan medverkan av i bolaget verksam advokat. En sådan verkställande direktör får också enligt 7.5.3 efter dispens från Advokatsamfundets styrelse i viss utsträckning och under vissa förutsättningar äga aktier i ett advokatbolag.

I kommentaren till vägledningen anges att en förutsättning för dispens är att den verkställande direktören förbundit sig att iakttä för verksamheten gällande regler, inbegripet god advokatsed och att om möjligheten

att utse icke-advokat till verkställande direktör utnyttjas, är det viktigt att det inom advokatbolaget finns klara regler för att säkerställa att den del av advokatverksamheten som innefattar rådgivning till klienter utförs av advokater eller biträdande jurister under tillsyn av advokat. Av regeln följer vidare en skyldighet för advokatbolag som erhållit dispens att omedelbart underrätta Advokatsamfundet om sådan omständighet som gör att förutsättningarna för dispens inte längre finns. Om de krav som uppställs för dispensen inte efterlevs i något avseende sedan dispensen beviljats kan Advokatsamfundets styrelse återkalla lämnad dispens.

Det finns som angetts inte några bestämmelser i lag som begränsar vilka personer som kan ha en ledande befattning i ett advokatbolag. Advokatsamfundets styrelse kan vidare, som konstaterats ovan, ge dispens från kravet på att endast advokat får vara delägare eller bolagsman i ett advokatbolag. I Advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed anges visserligen vissa begränsningar vad gäller de personer som får vara ägare, bolagsman eller ha ledande befattningar i ett advokatbolag. Som Advokatsamfundet anger i kommentaren till 7.5.3 är Advokatsamfundet dock inte genom dessa regler förhindrad från att även i andra fall än som anges i reglerna medge undantag från kravet på att endast advokat får vara bolagsman i advokatbolag.

Det finns således enligt gällande svensk nationell rätt utrymme för andra än advokater att ha en ledande befattning eller vara delägare eller bolagsman i ett advokatbolag. Utrymmet begränsas förvisso av Advokatsamfundets egna regelverk. Advokatsamfundet har också uppgett att det endast meddelats ett fåtal dispenser. Även med beaktande av detta och de höga krav som ställs för att en dispens ska meddelas är befintlig reglering inte tillräcklig för att inkludera samtliga fysiska personer som till följd av regelverket i fjärde penningtvättsdirektivet ska omfattas av tillsynen. Genom att ställa advokatbolagen under direkt tillsyn torde det dock finnas möjlighet för tillsynsorganet att göra sådan lämplighetsprövning som krävs enligt direktivet av andra fysiska personer än advokater, som har ledande befattning inom eller är verkliga huvudmän bakom ett advokatbolag. Det bör även vara möjligt att, som en följd av tillsynen över bolagen, rikta sanktioner mot sådana ledningspersoner som inte är advokater.

5 Tillsynsorgan

I de andra verksamheter som omfattas av regelverket för penningtvätt utövas tillsynen av den myndighet som även annars utövar tillsynen av verksamheten. Tillsynen i fråga om advokatverksamhet utövas emellertid genom särskilda organ inom Advokatsamfundet, som är en privaträttslig sammanslutning, som både har vissa myndighetsutövande funktioner och till uppgift att verka för advokatkårens intressen. Den dubbla roll som Advokatsamfundet får genom sina olika organ väcker frågan om vilka befogenheter som Advokatsamfundet lämpligen kan eller bör ha inom ramen för sin tillsyn utan att förtroendet för dess olika verksamheter skadas. För att kunna bedöma om Advokatsamfundets styrelse och disciplin

plinnämnd även fortsättningsvis bör utöva den tillsyn över advokatverksamheten som följer av fjärde penningtvättsdirektivet är det angeläget att klargöra vilka befogenheter som tillsynen omfattar. Vad avser övriga verksamhetsutövare som omfattas av regelverket har det ansetts att tillsynsmyndigheterna ska ges tillgång till belastningsregistret och möjlighet att genomföra platsbesök. Eftersom sådana befogenheter skulle kunna försvåra Advokatsamfundets möjligheter att upprätthålla förtroendet hos sina ledamöter för delar av sin verksamhet finns det skäl att inledningsvis klargöra om sådana befogenheter krävs enligt direktivet eller av någon annan anledning.

5.1 Tillgång till belastningsregistret?

Bedömning: Fjärde penningtvättsdirektivet kräver att behörig myndighet har tillgång till belastningsregistret i sådan utsträckning att det kan kontrollera om personer som är föremål för en lämplighetsprövning har dömts för brott inom relevanta områden.

Avseende bl.a. fysiska eller juridiska personer som driver verksamhet som oberoende jurister ska behöriga myndigheter vidta nödvändiga åtgärder för att hindra att brottslingar som dömts inom relevanta områden eller dess medhjälpare har en ledande befattning i eller är verklig huvudman bakom ett advokatbolag (artikel 47.3). Medlemsstaterna ska se till att behöriga myndigheter i enlighet med sin nationella rätt kontrollerar om det i kriminalregistret finns uppgift om att den berörda personen har en relevant fällande dom mot sig (artikel 62.2).

I samband med att fjärde penningtvättsdirektivet genomfördes i svensk rätt har det konstaterats att det för att genomföra direktivet i detta avseende krävs att tillsynsmyndigheterna har tillgång till belastningsregistret i sådan utsträckning att de kan kontrollera om personer som är föremål för en lämplighetsprövning har dömts för brott inom relevanta områden. Utifrån ordalydelsen i artikel 62.2 i direktivet tycks det inte finnas något utrymme för en annan bedömning än att detta ska gälla även personer inom advokatverksamhet.

5.2 Möjlighet att göra oanmälda platsbesök?

Bedömning: Fjärde penningtvättsdirektivet kräver att det organ som utövar tillsyn över advokatverksamhet har möjlighet att genomföra oanmälda platsundersökningar i syfte att kontrollera överträdelse av regelverket.

Enligt fjärde penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna se till att de behöriga myndigheterna har tillräckliga befogenheter, exempelvis att kräva att det lämnas uppgifter som är relevanta för övervakning av efterlevnaden och för utförande av kontroller, samt har tillräckliga ekonomiska, personella och tekniska resurser för att fullgöra sitt uppdrag (artikel 48.2).

Det anges inte närmare i direktivet vilka befogenheter behöriga myndigheter bör ha. I 2015 års penningtvättsutrednings betänkande SOU 2016:8 har emellertid bedömningen gjorts att direktivet och FATF:s rekommendationer kräver att myndigheterna i sin tillsynsverksamhet har möjlighet att kräva information från utövarna för att kunna bedriva en effektiv tillsyn och att myndigheterna därför bl.a. bör kunna genomföra platsbesök (s. 360).

I ett särskilt yttrande till betänkandet av Advokatsamfundets expert i utredningen har det ifrågasatts om möjligheten till oanmälda tillsynsbesök utifrån Advokatsamfundets roll och uppgifter skulle vara ändamålsenliga, lämpliga eller medföra någon ökad effektivitet i fråga om advokaters efterlevnad av PTL. Det framhölls att det bästa utfallet för en regelefterlevnad sker genom den kontinuerliga och proaktiva tillsyn som Advokatsamfundet utövar i dag med öppen och konstruktiv dialog med byråerna och att en sådan tillsyn svårligen kan ske om den ges polisiära inslag (s. 682). Advokatsamfundet har i sitt remissyttrande till betänkandet anslutit sig till yttrandet i denna del. Justitiekanslern delade också den uppfattning som framfördes i det särskilda yttrandet. Även Revisorsinspektionen och FAR har i sina remissyttranden över betänkandet framfört uppfattningen att det kan ifrågasättas om direktivet ställer krav på att platsbesök ska kunna göras.

I samband med genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet konstaterades det att en viktig komponent för en effektiv tillsyn av penningtvättsregelverket är möjligheten för tillsynsmyndigheten att utföra platsundersökning och föreslog att alla tillsynsmyndigheter som inte redan har en sådan befogenhet ska kunna genomföra platsbesök hos verksamhetsutövare. Enligt den reglering som införts därefter har flera myndigheter, som inte tidigare haft uttrycklig befogenhet att genomföra platsundersökning, bl.a. Fastighetsmäklarinspektionen, fått sådan befogenhet (prop. 2016/17:173 s. 342 ff. och 433). Det framhölls dock i propositionen att möjligheten att genomföra platsbesök endast bör användas när myndigheten finner det nödvändigt för tillsynen av att penningtvättsregelverket följs.

Det är en rimlig utgångspunkt för detta arbete att slutsatsen, att tillsynsmyndigheterna ska ha befogenhet att för samtliga andra verksamhetsutövare utföra platsbesök hos verksamhetsutövarna, även ska gälla för advokatverksamhet, även om tillsynen inte skulle utövas av en myndighet utan av Advokatsamfundet. Nuvarande tillsyn utövas av Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd. I 8 kap. 6 § RB finns bestämmelser om denna tillsyn. Advokatsamfundet har uppgett att det i sin tillsyn har möjlighet att genomföra oanmälda byråbesök men att styrelsen, med hänsyn till Advokatsamfundets roll och uppgifter, beslutat att den möjligheten för närvarande inte bör utnyttjas.

Som självreglerande organ har Advokatsamfundet att balansera uppgiften att företräda advokatkåren gentemot det allmänna mot uppgiften att genom sin styrelse och disciplinnämnd kontrollera och påföra sanktioner för advokater som bryter mot de regler som gäller för kåren. En befogenhet att utföra oannonserade platsbesök hos verksamhetsutövare skulle kunna försvåra denna balansgång och innebära risk för att ledamöternas förtroende för Advokatsamfundet tar skada. Eftersom Advokatsamfundets verksamhet i väsentlig utsträckning avviker från den funktion

som övriga tillsynsorgan har på området för penningtvätt finns det anledning att överväga om sådana platsbesök krävs enligt direktivet eller av något annat skäl.

5.2.1 Platsbesök inom ramen för annan tillsynsverksamhet

Det är inom ramen för tillsynsverksamhet vanligt att den som utövar tillsynen har befogenhet att genomföra platsbesök. Bestämmelser om tillträdes- och undersökningsrätt består vanligen av två led, dels en rätt att få vistas på ett visst område eller att komma in i ett utrymme, dels en rätt att där ta föremål i anspråk för att företa granskning, i båda fallen även om den objektsansvarige motsätter sig detta. Att en effektiv tillsyn som regel ska omfatta möjlighet att göra platsbesök framgår av regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn där generella bedömningar redovisas för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. I denna anges bl.a. att tillsynsorgan som utgångspunkt bör ha tillträdesrätt till alla utrymmen som används i den tillsynspliktiga verksamheten och att sådan åtgärd som huvudregel ska få vidtas även om den objektsansvarige motsätter sig det (s. 50 f.).

Inom svensk tillsynsverksamhet kan platsbesök t.ex. användas enligt livsmedels-, arbetsmiljö- och djurskyddslagstiftningen för att genom undersökningar på plats kontrollera att regelverket följs (20 § livsmedelslagen [2006:804], 7 kap. 5 § arbetsmiljölagen [1977:1160] och 27 § djurskyddslagen [1988:534]). Även inom det finansiella området finns rätt för tillsynsmyndigheten att göra platsundersökningar, se t.ex. i 13 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 23 kap. 4 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och 10 kap. 4 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder. Redan före genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet har också revisorslagen innefattat möjlighet för tillsynsmyndigheten att genomföra platsbesök (28 c § revisorslagen).

5.2.2 Principen om förbud mot självangivelse

2015 års penningtvättsutredning har bedömt att i den utsträckning som de åtgärder i form av straffavgifter och i förlängningen sanktionsavgifter som ska införas, anses ha karaktär av straffrättsliga sanktioner, behöver det, utifrån Europakonventionens princip om förbud mot att inte belasta sig själv (självangivelse), finnas en möjlighet till informationshämtning som inte bygger på att advokaten själv tillhandahåller information (SOU 2016:8 s. 387). Det finns därför anledning att närmare beröra frågan om sanktionerna mot advokatverksamheten är av straffrättslig karaktär.

Bedömningen av om ett disciplinärt förfarande innefattar sanktion som är att anse som en straffrättslig sanktion, och därmed en anklagelse om brott i konventionens mening, utgår ifrån Europadomstolens praxis och de s.k. Engelkriterierna. De s.k. Engelkriterierna lades ursprungligen fast i Europadomstolens avgörande i målet Engel m.fl. mot Nederländerna den 8 juni 1976. Där och i senare avgöranden har Europadomstolen angett att även handlingar som enligt inhemsk rätt utgör disciplinära för-

seelser under vissa förutsättningar kan komma att betraktas som brott enligt Europakonventionen. Detta avgörs utifrån tre kriterier. Det första kriteriet, och utgångspunkten för bedömningen, är hur handlingen klassificeras i nationell rätt, som brott eller som disciplinär förseelse. Det andra kriteriet är gärningens art. Om det handlar om en gärning som kan utföras av vem som helst och där sanktionen är ett allmänt förbud, talar det för att artikel 6 i konventionen är tillämplig och att gärningen därför är att betrakta som ett brott i konventionens mening. Om det däremot är fråga om en överträdelse av förhållningsregler för en viss avgränsad grupp med särskild ställning och särskilda skyldigheter, talar detta mot att det rör sig om brott i konventionens mening. Det tredje kriteriet gäller den möjliga påföljdens art och stränghet. En frihetsberövande påföljd medför i allmänhet att artikel 6 blir tillämplig, medan typiska disciplinstraff som suspension och varning talar i motsatt riktning.

De sanktioner som enligt direktivet kan bli aktuella är offentligt meddelande, anmodan om att upphöra med agerandet, återkallande eller tillfällig indragning av auktorisering, tillfälligt förbud att utöva ledningsfunktioner och sanktionsavgift. Samtliga sanktioner klassificeras varken enligt svensk nationell rätt eller enligt EU-rätten som straffrättsliga, förfarandet involverar inte polis eller åklagare och sanktionerna kan inte omvandlas till en frihetsberövande påföljd. Detta är omständigheter som visar att sanktionerna har tydlig karaktär av disciplinärt slag. Sanktionerna har dock även visst drag av bestraffande och avskräckande karaktär, framför allt när det gäller sanktionsavgifterna, som kan uppgå till avsevärda belopp.

Frågan om sanktionsavgifter som riktar sig till fysiska personer inom en viss yrkeskår är av straffrättslig karaktär har nyligen varit föremål för lagstiftning med anledning av att bestämmelser om sanktionsavgifter infördes i revisorslagen (2001:883). I det lagstiftningsärendet fann man, efter en sammantagen bedömning, att förfarandet hos Revisorsinspektionen inte kunde anses straffrättsligt i Europakonventionens mening. Det anfördes bl.a. att de sanktionsavgifter som föreskrivs i revisionspaketet inte kan omvandlas till en frihetsberövande påföljd och att avgifterna beslutas inom ramen för ett disciplinförfarande som syftar till att upprätthålla förtroendet för ett reglerat yrke. Åtgärden riktar sig därmed inte till allmänheten eller en större krets personer, utan till en väldefinierad yrkeskår bestående av högutbildade personer som av fri vilja har underkastat sig den tillsyn som följer med rätten att utöva revisorsyrket. Visserligen konstaterades det att disciplinåtgärderna i och för sig skulle vara avskräckande och att sanktionsavgifterna kunde anses ha en viss bestraffande funktion, men att huvudsyftet var att verka som ett incitament för revisorerna att följa regelverket och att skydda allmänheten från brister i revisionen (prop. 2015/16:162 s. 150).

I samband med genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet har vidare följande uttalats. De verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättsregelverket, och de ingripandemöjligheter som följer vid överträdelser av detta regelverk, är av mycket varierande slag. Exempelvis är vissa verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättsregelverket föremål för ett tillståndsförfarande med stränga kunskapskrav. Detta skulle kunna tala för att det rör sig om en enligt Engelkriterierna avgränsad krets vilket i sin tur skulle innebära att sanktioner mot dessa inte

skulle anses vara straffrättsliga. Andra grupper av verksamhetsutövare driver dock verksamhet efter ett anmälningförfarande, utan krav på särskilda kunskaper eller utbildning, vilket skulle kunna innebära en motsatt bedömning. En generell analys med beaktande av Europadomstolens praxis som resulterar i en enhetlig bedömning för alla aktuella verksamhetsutövare låter sig inte göras (prop. 2016/17:173 s. 432).

Det kan konstateras att det finns stora likheter mellan de aktörer som omfattas av revisorslagens bestämmelser och advokater, framför allt eftersom det rör sig om en avgränsad krets som består av högutbildade personer som blivit föremål för en form av auktorisation och som av fri vilja underkastat sig den tillsyn som följer med yrket. Sammantaget talar därför övervägande skäl för att införandet av sanktionsavgifter som en möjlig disciplinär åtgärd inte leder till att förfarandet blir straffrättsligt i konventionens mening. Detta leder till att konventionens princip om förbud mot självangivelse inte aktualiseras eftersom förbudet gäller när någon är anklagad för brott. Principen om förbud mot självangivelse innebär därmed inte att det, som en följd av den principen, är nödvändigt att införa en möjlighet till oanmälda platsbesök för att kunna få in uppgifter som omfattas av tillsynen vad gäller advokater. Ett krav på att platsbesök ska kunna genomföras kan emellertid följa direkt av fjärde penningtvättsdirektivet.

5.2.3 Kraven i fjärde penningtvättsdirektivet

Som angetts ovan är den bestämmelse om tillsynsorganens befogenheter som finns i fjärde penningtvättsdirektivet generell på så sätt att den inte närmare anger vilka befogenheter som de behöriga myndigheterna ska ha. En jämförelse kan göras med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 537/2014 av den 16 april 2014 om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse och om upphävande av kommissionens beslut 2005/909/EG där det i artikel 23.3 uttryckligen anges en uppräknings- och undersökningsbefogenheter som de behöriga myndigheterna åtminstone ska tilldelas. Till dessa hör bl.a. att genomföra kontroller på plats av lagstadgade revisorer eller revisionsföretag. Motsvarande bestämmelser finns också i marknadsmissbruksförordningen artikel 23.2 första stycket d). Även om motsvarande uppräknings- och undersökningsbefogenheter som de behöriga myndigheterna åtminstone ska tilldelas. Till dessa hör bl.a. att genomföra kontroller på plats av lagstadgade revisorer eller revisionsföretag. Motsvarande bestämmelser finns också i marknadsmissbruksförordningen artikel 23.2 första stycket d). Även om motsvarande uppräknings- och undersökningsbefogenheter som de behöriga myndigheterna åtminstone ska tilldelas. Till dessa hör bl.a. att genomföra kontroller på plats av lagstadgade revisorer eller revisionsföretag. Motsvarande bestämmelser finns också i marknadsmissbruksförordningen artikel 23.2 första stycket d).

Även om motsvarande uppräknings- och undersökningsbefogenheter som de behöriga myndigheterna åtminstone ska tilldelas. Till dessa hör bl.a. att genomföra kontroller på plats av lagstadgade revisorer eller revisionsföretag. Motsvarande bestämmelser finns också i marknadsmissbruksförordningen artikel 23.2 första stycket d).

Att platsbesök kan vara aktuella vid tillsynen av regelverket för penningtvätt framgår emellertid av direktivets beaktandesats 52 i vilken det anges att den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten bör vara ansvarig för övervakningen av att en ansvarig enhet som driver företag i en annan medlemsstat tillämpar riktlinjer och förfaranden på gruppnivå rörande bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och att detta ska kunna inbegripa besök på plats hos företag som är baserade i en annan medlemsstat. Det förhållandet att det där uttrycks att tillsyns-

myndigheter ska ha möjlighet att göra platsbesök hos en verksamhetsutövare i en annan medlemsstat ger stöd för tolkningen att tillsynsbefogenheterna även för verksamheter inom landet avsetts omfatta sådana besök.

Regelverket i fjärde penningtvättsdirektivet bygger som angetts ovan till stora delar på de så kallade reviderade FATF-rekommendationerna. I direktivets beaktandesats 4 anges att de åtgärder som antagits av unionen på området bör vara förenliga med och minst lika stränga som andra åtgärder som internationella forum vidtar och att insatserna även i fortsättningen särskilt bör beakta rekommendationerna från FATF samt de relevanta unionsrättsakterna och, där så är lämpligt, anpassas till de internationella standarderna som anges i rekommendationerna. Vägledning för att tolka bestämmelserna i fjärde penningtvättsdirektivet kan därför hämtas i FATF-rekommendationerna. I rekommendation 31 anges att behöriga myndigheter ska ha möjlighet att få tillgång till nödvändiga dokument och information för utredning i fråga om penningtvätt och att detta bl.a. inkluderar tvångsmetoder för genomsökning av personer och lokaler. Rekommendationerna anger således uttryckligen att tillsynsmyndigheterna ska ha befogenhet att genomföra platsbesök. Det finns mot den bakgrunden anledning att utgå ifrån att de tillsynsbefogenheter som avses i artikel 48.2 innefattar bl.a. platsbesök. I Finland har också tillsynsmyndigheterna och advokatföreningen, Finlands motsvarighet till Advokatsamfundet, fått en sådan inspektionsrätt (se 7 kap. 3 § i den finska lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism).

Möjligen skulle det förhållandet att bestämmelsen i artikel 48.2 endast anger att de behöriga myndigheterna ska ha tillräckliga befogenheter ge utrymme för en flexibilitet vad gäller tillsynsbefogenheterna på så sätt att platsbesök i vissa fall inte krävs om tillsynsmyndigheterna i övrigt har så vittgående tillsynsbefogenheter att platsbesök inte bedöms nödvändiga för att kunna genomföra kontrollen av att regelverket för penningtvätt efterlevs. Det finns därför skäl för att närmare undersöka om de befogenheter som i dag finns är så effektiva att tillsynsbesök kan anses onödiga.

Som konstaterats ovan kan tillsynsmyndigheterna för övriga verksamhetsutövare som omfattas av PTL, vid sidan av möjligheten att förelägga verksamhetsutövarna att lämna upplysningar och ge in handlingar, genomföra platsbesök. I samband med genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet har det i fråga om revisorer uttryckts att möjligheten för tillsynsmyndigheten att utföra platsundersökning är en viktig komponent för effektiv tillsyn av penningtvättsregelverket (prop. 2016/17:173 s. 344). Detta talar för att tillsynsbesök som regel behövs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna kring penningtvätt.

I fråga om tillsynen när det gäller tillämpningen av penningtvättsregelverket bedriver Advokatsamfundet redan nu en s.k. förstärkt och proaktiv tillsyn. Inom ramen för denna begärs uppgifter in, med eller utan samband med besök på advokatbyrå, om hur PTL efterlevs. Tillsynsåtgärderna initieras både på förekommen anledning och på slumpmässiga grunder. Personal har särskilt rekryterats för att Advokatsamfundet ska kunna bedriva en förstärkt och proaktiv tillsyn.

I FATF:s rapport *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Sweden* i april 2017 ansågs det dock svårt att bedöma effekterna av tillsynsåtgärderna inom advokatverksamheten mot bakgrund av det låga antal inspektioner och tvångsåtgärder som genomförts. Det konstaterades vidare att tillsynen över flera av de icke-finansiella verksamhetsutövarna i Sverige endast är grundläggande och inte erbjuder en effektiv riskbaserad tillsyn. I fråga om bl.a. advokatverksamhet rekommenderade FATF en ökad tillsyn.

Advokatsamfundet har i samband med 2015 års penningtvätsutredning uppgett att det finns möjlighet att genomföra oanmälda byråbesök men att Advokatsamfundets styrelse, med hänsyn till Advokatsamfundets roll och uppgifter, beslutat att den möjligheten för närvarande inte bör utnyttjas (se SOU 2016: 8 s. 387). Enligt 8 kap. 6 § RB är en advokat dock skyldig att lämna Advokatsamfundet de uppgifter som behövs för Advokatsamfundets tillsyn. Samma bestämmelse har intagits i 46 § i Stadgar för Sveriges advokatsamfund, som också ger styrelsen befogenhet att efter fullmäktiges hörande meddela närmare föreskrifter angående uppgiftsskyldigheten. Det framgår vidare att styrelsen får förordna om granskning i viss ordning av en advokats bokföring och medelsförvaltning. I ett särskilt bokföringsreglemente har styrelsen meddelat föreskrifter om bl.a. skyldighet för en advokat att ge in vissa handlingar, avsedda att möjliggöra en summarisk kontroll av att bokföringsreglementets bestämmelser efterlevs. En advokat, mot vilken en anmärkning framställts, är även enligt 43 § andra stycket i stadgarna pliktig att efter anmaning avge ett skriftligt yttrande och att förete de handlingar som disciplinnämnden eller generalsekreteraren ålägger honom att tillhandahålla. Även om dessa bestämmelser inte tar sikte på den situation eller de handlingar som framför allt är aktuella vid aktuell tillsyn, torde det redan nu, genom Advokatsamfundets regelverk, finnas möjlighet att begära in de uppgifter som behövs för tillsynen enligt penningtvätsregelverket.

Att en advokat rättar sig efter en sådan begäran är en förutsättning för att tillsynen ska kunna fungera på tillfredsställande sätt. Om en advokat inte följer en sådan uppgiftsskyldighet kan advokaten, på samma sätt som om advokaten annars försummat de plikter som följer av yrket, bli föremål för disciplinär åtgärd (se H. Wiklund, *God advokatsed*, s. 604 f.). De åtgärder som annars kan bli aktuella är de som följer av 8 kap. 7 § RB, dvs. erinran, varning – både ensamt och i kombination med en straffavgift om högst 50 000 kr – samt uteslutning ur Advokatsamfundet.

Enligt publikationen *Advokatetik – En praxisgenomgång*, utgiven av Sveriges advokatsamfund 2017 (C. Peyron, s. 179 f.) gav en underlåtenhet att svara i disciplinärenden fram till 2007 regelmässigt en varning när det inte var fråga om upprepad förseelse. Claes Peyron menar dock att från 2007 är normalpåföljden varning med straffavgift om 5 000 kronor medan upprepad förseelse ger varning med straffavgift 10 000 kronor och vid flera återfall 20 000 eller 25 000 kronor. Under 2014 dominerades enligt en sammanställning om disciplinnämndens verksamhet ärendena som ledde till varning med straffavgift av två kategorier förseelser: i) brister i revisionshänseende och ii) underlåtenhet att svara Advokatsamfundet. I fråga om underlåtenhet att svara Advokatsamfundet beslutade disciplinnämnden under året om varning med straffavgift i sex fall. Även under 2015 och 2016 dominerades ärenden som ledde till

varning med straffavgift av underlåtenhet att svara Advokatsamfundet. Dessa ärenden har främst rört Advokatsamfundets granskning av den revision som genomförts i bolagen.

I fråga om underlåtenhet att lämna in revisorsintyg har under 2014 en advokat som trots tidigare disciplinnämndsbeslut inte kommit in med begärda intyg tilldelats varning med straffavgift 10 000 kr (14/0422). En annan advokat som inte uppfyllt utbildningskravet två år i följd, tagit ett lån i strid med aktiebolagslagens låneförbudsregler och tidigare gjort sig skyldig till liknande åsidosättanden, har även tilldelats varning med straffavgift 10 000 kr (12/1374). Disciplinnämnden har dock i ett annat ärende där intyg kom in och var utan anmärkning låtit saken bero vid ett uttalande (12/2076). En advokat som i ett mycket sent skede kom in med intyg och begärda yttranden har tilldelats erinran (12/0814), medan en advokat som likaledes kom in med begärda handlingar i ett mycket sent skede, men där det saknats revisorsintyg och förelegat brister i utbildningen för andra räkenskapsår, har tilldelats varning (12/0643). Advokat som inte hade kommit in med revisorsintyg avseende två räkenskapsår och som därutöver lämnat oriktiga besked till Advokatsamfundet om huruvida han skickat eller skulle skicka in dem tilldelades varning med straffavgift 5 000 kr (13/1414).

Motsvarande sanktioner har enligt disciplinnämndens redogörelse för verksamheten tilldelats advokater under 2015 och 2016. Under 2015 tilldelades t.ex. en advokat en varning med straffavgift efter att inte alls, och trots upprepade påminnelser, ha besvarat Advokatsamfundets skrivelser. Advokaten hade även tidigare ålagts straffavgift för att inte ha svarat Advokatsamfundet och ansågs nu ha försvårat Advokatsamfundets handläggning och tillsyn (14/0972).

Det finns således påtryckningsmedel, som också används, för att förmå en advokat att lämna in många av de uppgifter som behövs för att kunna utöva tillsynen av advokatverksamheten. Genom att det finns advokater som delägare i ett advokatbolag torde det finnas möjlighet att på detta sätt även kunna få in uppgifter som behövs vid tillsynen av advokatbolag. Stor del av den tillsyn av advokatverksamheten som omfattas av regelverket kring penningtvätt skulle därför kunna genomföras genom skriftlig kommunikation. Mot bakgrund av att ärenden som lett till sanktioner med straffavgift över 5 000 kronor i regel avsett upprepade förseelser och där advokaten även tidigare varit föremål för sanktion finns det dock anledning att ifrågasätta om Advokatsamfundets nuvarande befogenheter är tillräckliga för att tillsynen ska kunna bedrivas tillfredställande på så sätt som krävs enligt direktivet. I vissa situationer kan också oanmälda platsbesök ge en mer rättvisande och fullständig bild av hur ett tillsynsobjekt lever upp till de bestämmelser som finns och därmed ge bättre förutsättningar för den som utövar tillsynen att upptäcka de brister som finns och vilka åtgärder som behöver vidtas. Möjligheten att begära in uppgifter kan i sådana fall inte ersätta ett platsbesök hos en verksamhetsutövare.

Sammantaget görs därför bedömningen att, för att svensk nationell rätt ska uppfylla kraven i fjärde penningtvättsdirektivet, tillsynen över advokatverksamheten ska innefatta en möjlighet att genomföra oanmälda platsundersökningar i syfte att kontrollera överträdelser av regelverket.

Advokatsekretess

Flera skriftliga handlingar på en advokatbyrå omfattas av den advokatsekretess som bl.a. kommer till uttryck i 36 kap. 5 § RB. Detta gäller handlingar om något som anförtratts advokaten i dennes yrkesutövning eller som denne i samband därmed har erfarit. Om sådant får en advokat eller dennes biträde som regel inte heller höras som vittne. Även vid husrannsakan i samband med brottsutredning samt platsbesök som genomförs av Skatteverket och Konkurrensverket med stöd av lag finns det särskilda bestämmelser som innebär att handlingar som omfattas av advokatsekretessen inte får granskas (se 27 kap. 2 § RB, 47 kap. 2 § skatteförfarandelagen [2011:1244] och 5 kap. 11 § konkurrenslagen [2008:579]).

Europadomstolen har i målet Robathin mot Österrike den 3 juli 2012, som avsåg en husrannsakan på ett advokatkontor, uttalat att en sådan kan vara ett brott mot artikel 8 men att det kan vara motiverat att inkräkta i någons privatliv vid en brottsutredning om åtgärderna är proportionerliga. För att advokatsekretessen inte ska bli alltför urholkad behöver dock enligt avgörandet NJA 1990 s. 537 ett påstående om hinder mot beslag endast ett blygsamt mått av bevisning. I avgörandet NJA 2010 s. 122 anger Högsta domstolen att det förhållandet att beslagförbudet är avsett att skydda klientens intressen innebär att omständigheten att advokaten misstänks för brott inte i sig kan motivera ett beslag, om inte hela syftet bakom ett samarbete mellan en advokat och hans klient skulle vara brottsligt eller enbart bestå i att advokatens aktiva medverkan ska dölja ett brott.

De handlingar som i aktuellt sammanhang främst är av intresse för tillsynen torde dock inte i första hand handla om sådant som advokater tillhandahållits av klienter i samband med sin yrkesutövning utan om handlingar som visar hur regelverket för penningtvätt efterlevs, hur verksamhetsutövarens organisation är uppbyggd och liknande. Sådana handlingar torde som regel kunna granskas vid platsbesök utan hinder av advokatsekretessen.

Advokatsekretessen gäller vidare inte i förhållande till Advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd. Av 8 kap. 6 § fjärde stycket RB framgår nämligen att den som har deltagit i handläggningen av ett tillsynsärende hos Advokatsamfundet inte obehörigen får röja vad han därvid har erfarit om någons personliga eller ekonomiska förhållanden. I fråga om sådana uppgifter råder tystnadsplikt. Sekretess gäller vidare för uppgift hos en myndighet om en klients personliga eller ekonomiska förhållanden i ärende om disciplinärt ingripande mot en advokat eller om en advokats uteslutning ur Advokatsamfundet, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs (se 30 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

5.3 Uppdraget att utöva tillsyn

5.3.1 Allmänna utgångspunkter

Bestämmelserna om tillsyn finns i artiklarna 47 och 48 i fjärde penningtvättsdirektivet. Medlemsstaterna ska kräva att de behöriga myndigheterna effektivt övervakar och vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att fjärde penningtvättsdirektivet efterlevs (artikel 48.1). För oberoende jurister får medlemsstaterna tillåta att dessa uppgifter utförs av självreglerande organ, under förutsättning att dessa självreglerande organ överensstämmer med de krav som ställs på de behöriga myndigheterna (artikel 48.9). Medlemsstaterna ska nämligen se till att de behöriga myndigheterna har tillräckliga befogenheter, exempelvis att kräva att det lämnas uppgifter som är relevanta för övervakning av efterlevnaden och för utförande av kontroller, samt har tillräckliga ekonomiska, personella och tekniska resurser för att fullgöra sitt uppdrag. Medlemsstaterna ska vidare se till att dessa myndigheters personal håller hög yrkesmässig standard, bland annat när det gäller konfidentialitet och uppgiftsskydd, samt har stor integritet och rätt kompetens (artikel 48.2).

Fjärde penningtvättsdirektivet ger därmed utrymme för att låta ett självreglerande organ såsom Advokatsamfundet utöva tillsynen enligt penningtvättsregelverket. Det förutsätter dock att Advokatsamfundet har sådana befogenheter, resurser och kompetens som krävs enligt direktivet. Dessa krav motsvarar i stora drag de krav som angavs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism, förkortat tredje penningtvättsdirektivet, och som Advokatsamfundet redan bedömts uppfylla. Det torde således inte finnas något som enligt direktivet hindrar att Advokatsamfundet utövar tillsynen.

Enligt svensk rättsordning kan vidare förvaltningsuppgifter, som omfattas av myndighetsutövning, överlämnas till ett självreglerande organ om det sker med stöd av lag (se 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen). Det finns inte några uttryckliga begränsningar vad gäller vilka förvaltningsuppgifter som får överlätas på andra än myndigheter, vilket torde tala för att det inte finns något generellt hinder mot att lämna över tillsynsuppgifter om det i det enskilda fallet bedöms lämpligt. Det finns därmed inte heller enligt svensk nationell rätt hinder mot att tilldela ett självreglerande organ tillsyn över en viss verksamhet eller möjlighet att påföra sanktioner för överträdelser som konstaterats. Det kan också konstateras att Advokatsamfundet redan i dag har en sådan roll avseende advokatens arbete i övrigt.

I 2015 års penningtvättsutredning lyfts fyra kategorier av bestämmelser vad gäller den tillsyns- och sanktionsregim som bör finnas för att uppfylla direktivet och FATF:s rekommendationer.

För det första krävs att det finns möjlighet för tillsynsmyndigheterna att identifiera och ställa de verksamhetsutövare som ska följa penningtvättsregelverket under tillsyn. Tätt samman med frågan om identifiering hänger frågan om prövning av verksamhetsutövarens lämplighet. Prövningen ska, om verksamhetsutövaren är en juridisk person, också omfatta den som i viss omfattning utövar inflytande i den juridiska personen,

dess verkliga huvudman. Även vid bristande lämplighet, oavsett om det föreligger redan vid identifieringen av en verksamhetsutövare eller uppstår senare, bör myndigheten ha sanktionsmöjligheter för att effektivt kunna utföra sin uppgift.

För det andra behöver tillsynsmyndigheterna ha möjlighet att meddela närmare bestämmelser om hur verksamhetsutövarna ska tillämpa penningtvättsregelverket, eftersom det finns behov av att meddela regler på sådan detaljnivå att de bäst lämpar sig som myndighetsföreskrifter. Genom sådana kan myndigheterna såväl styra verksamhetsutövarnas ageranden som underlätta för dem att tillämpa penningtvättsregelverket. Som ett komplement till sådana föreskrifter kan myndigheterna vidare ge generella rekommendationer om tillämpningen av regelverket genom bl.a. allmänna råd för att på bästa sätt vägleda verksamhetsutövarna.

För det tredje krävs att myndigheterna i sin tillsynsverksamhet har möjlighet att kräva information från utövarna för att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Myndigheterna bör därför kunna förelägga verksamhetsutövarna att tillhandahålla upplysningar och handlingar samt genomföra platsbesök. Även här behöver myndigheterna ges påtryckningsmöjligheter för att få tillgång till efterfrågad information.

För det fjärde krävs att tillsynsmyndigheterna har möjlighet att besluta om administrativa sanktioner för att säkra en effektiv tillämpning av regelverket. Det bör finnas sanktioner av olika svårighetsgrad då det finns en rad skiftande situationer för vilka tillsynsmyndigheterna behöver ändamålsenliga påtryckningsmedel. I förhållande till verksamhetsutövarna krävs vidare att tillsynsmyndigheterna har möjlighet att besluta om administrativa sanktioner riktade mot utövaren som sådan och, när denne är en juridisk person, mot vissa fysiska personer (om inte straffrättsliga regler som motsvarar direktivets krav finns eller införs).

5.3.2 Vad talar för att Advokatsamfundet även fortsättningsvis ska utöva tillsynen enligt penningtvättsdirektivet?

En av advokatkårens uppgifter är att företräda den enskilde mot det allmänna. Den enskilde bör då ha garantier för att en genom statsmakterna anordnad tillsyn inte inverkar på möjligheten att få sin rätt tillvaratagen. En aspekt som därför lyfts fram när det gäller Advokatsamfundets tillsyn över advokatverksamheten är vikten av att sådan tillsyn har en oberoende ställning (se SOU 1999:31 s. 166 f.).

Sedan genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet utövar Advokatsamfundet tillsyn i fråga om penningtvättsregelverket avseende advokater (se SOU 2007:23 s. 178, prop. 2008/09:70 s. 163 och Statskontorets rapport Tredje penningtvättsdirektivet – tillsyn och organisation [2008:2]). I detta lagstiftningssammanhang övervägdes dock möjligheten att ge en enda myndighet ansvaret för all penningtvättstillsyn, vilket förkastades av Statskontoret, Utredningen om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering samt remissinstanserna. Som skäl för det anfördes bl.a. att en effektiv tillsyn bygger på att det finns förtroende för tillsynsorganets arbete, vilket skapas genom att det inom tillsynen finns god kännedom om verksamheten och förståelse för förutsätt-

ningarna för denna. Mot bakgrund av bl.a. att den penningtvätsrelaterade kunskapen ansågs vara underordnad kunskap om affärsmodeller, organisation och interna rutiner i företaget under tillsyn bedömdes det vara mer effektivt att låta redan väl fungerande tillsyn hos de myndigheter som har tillsynsansvar kvarstå och låta den omfatta även penningtvätsfrågor.

Det finns vidare som ovan nämnts bestämmelser som reglerar en advokats skyldighet att oberoende av advokatsekretessen lämna uppgifter till Advokatsamfundet och Advokatsamfundets tystnadsplikt ifråga om uppgifter som kommit fram i ett tillsynsärende. Detta innebär att den hos Advokatsamfundet som deltar i ett tillsynsärende i samband med platsbesök har möjlighet att ta del av sådana handlingar som omfattas av advokatsekretessen. Sådana handlingar kan också begäras in av Advokatsamfundet i ett tillsynsärende från en advokat. Detta innebär att det inom Advokatsamfundets nuvarande tillsynsverksamhet finns möjlighet att få en fullständig bild av de förhållanden som är aktuella i ett tillsynsärende. Möjligheterna att bedriva en effektiv tillsyn begränsas därmed inte av reglerna om en advokats tystnadsplikt i förhållande till sina klienter. Det förhållande att Advokatsamfundet är van vid att hantera uppgifter om en advokats relation till en klient innebär också att Advokatsamfundet har erfarenhet av att bedöma vad som kan utgöra känsliga uppgifter i ett klientförhållande.

Då det inom ramen för detta uppdrag inte finns anledning att utreda Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnds tillsyn vid sidan av penningtvätsregelverket kommer dessa även fortsatt att utöva tillsyn över advokater vid sidan om detta regelverk även om tillsynen i fråga om penningtvätt skulle utövas av ett annat organ. Det är i en sådan situation inte främmande att föreställa sig ett läge där en advokat agerat på ett sätt som innebär en överträdelse av regelverket för penningtvätt samtidigt som advokatens handlande strider mot god advokatsed i övrigt. Om tillsynen av advokatverksamheten delas upp på två organ kan det uppstå komplexa och svåröverskådliga problem bl.a. i fråga om olika överprövningsmöjligheter och risk för oklar praxisbildning. Den omständigheten att endast Advokatsamfundet kan utesluta en advokat ur Advokatsamfundet innebär vidare att den som utövar tillsynen enligt regelverket för penningtvätt blir beroende av Advokatsamfundets agerande i vissa delar. Även i övrigt skulle en samordning mellan organen vara nödvändig. En sådan uppdelning av tillsynen vore av effektivitetsskäl inte att föredra eftersom det skulle innebära att samma agerande får utredas av två organ.

Advokatsamfundets nära koppling till advokatverksamheten innebär vidare att Advokatsamfundet naturligt kan få kännedom om överträdelser av regelverket för penningtvätt vilket i sin tur kan innebära att det är lättare för Advokatsamfundet att bedriva tillsynsverksamhet än för en utomstående myndighet som är beroende av att någon annan signalerar om överträdelser. Med den verksamhet som Advokatsamfundet bedriver är det inte heller rimligt att tänka sig en ordning där Advokatsamfundet inte skulle ha någon roll i fråga om tillsynen som följer av penningtvätsregelverket. Redan ett system där Advokatsamfundet ska rapportera om misstänkta överträdelser till en utomstående myndighet skulle dessutom kunna innebära att Advokatsamfundet i viss utsträckning involveras i förfarandet på ett sådant sätt som skulle kunna medföra risk för förtroendeskada.

5.3.3 Vad talar emot att Advokatsamfundet även fortsättningsvis ska utöva tillsynen enligt penningtvättsdirektivet?

I advokatkommitténs betänkande Tillsyn över advokater m.m. (SOU 1999:31) angavs att statens inflytande i fråga om den disciplinära verksamheten över advokatväsendet bör utövas direkt där den sker och inte indirekt i efterhand på grundval av handlingarna i ärendet (s. 162 f.). Till skillnad mot vad som gäller inom andra yrkesområden genomförs tillsynen inom advokatväsendet genom självreglering. Det finns därför anledning att diskutera lämpligheten av att ”tillse sig själv”. Det kan, enligt vår bedömning, i sådana lägen finnas en risk, verklig eller upplevd, för lojalitets- och intressekonflikter som kan uppstå på grund av de olika uppgifter som tillsynsorganet har att utöva. Om inte annat kan det från allmänhetens synvinkel finnas misstankar om bristande integritet, som kan skada förtroendet för tillsynen. Problemet har bl.a. tagits upp i ESO-rapporten Att granska sig själv, som granskat den kommunala miljötillsynen (Ds 2000:67).

Advokatsamfundet har till uppgift att verka för advokaternas gemensamma intressen att utöva sin yrkesroll och att företräda yrkeskåren utåt i vissa sammanhang, vilket bl.a. innefattar att skydda kåren från ingrepp från staten ifråga om yrkesutövningen, samtidigt som Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd har vissa myndighetsutövande funktioner som innebär att ledamöternas arbete ska kontrolleras och att sanktioner ska meddelas när brister konstateras. Advokatrollen bygger till stora delar på att advokaten är lojal mot sina klienter, vilket penningtvättsregelverket i vissa avseenden försvårar. En tillsyn som innebär att en del av Advokatsamfundet får utökade tillsynsbefogenheter genom möjligheten att genomföra oanmälda platsbesök hos advokater medför ytterligare svårigheter att förena Advokatsamfundets motstående roller och samtidigt upprätthålla det förtroende från yrkeskåren som i övrigt är nödvändigt för att kunna företräda kåren i andra sammanhang.

Självreglering inom advokatväsendets område har i flera andra europeiska länder övergetts till förmån för en statlig reglering, t.ex. i England, Wales, Irland och Polen. Det danska advokatsamfundet har vidare förändrats på så sätt att det inte längre får tillvarata advokaternas yrkesintressen i ekonomiskt hänseende utan endast har en mer offentligrättslig karaktär, såsom tillsyn, utbildning och antagande av etiska regler för advokater samt remissyttranden över lagförslag. Även i Sverige har ett mer statligt inflytande varit uppe för diskussion. I Advokatkommitténs betänkande SOU 1999:31 konstaterades dock att systemet för tillsyn av advokater i stort fungerade väl. Det förhållandet att legitimiteten för tillsynen bottnar i att det finns ett förtroende för att denna fungerar tillfredställande innebär också att även ett självreglerande organ har goda skäl för att upprätthålla en fungerande tillsyn.

5.3.4 Bör Advokatsamfundet även i fortsättningen övervaka advokatverksamhetens efterlevnad av penningtvättsregelverket?

Bedömning: Advokatsamfundet bör även i fortsättningen övervaka advokatverksamhetens efterlevnad av regelverket för penningtvätt.

I de förgående avsnitten har omständigheter som talar för respektive emot att Advokatsamfundet utövar tillsynen som följer av regelverket för penningtvätt behandlats. En omständighet som talar emot att Advokatsamfundet även fortsättningsvis utövar sådan tillsyn är de utökade inslag som tillsynen enligt fjärde penningtvättsdirektivet kräver. Det kan med hänsyn till dessa inslag, utifrån Advokatsamfundets roll och uppgifter, ifrågasättas om det är ändamålsenligt och lämpligt att det utövar tillsynen över advokatverksamheten i fråga om regelverket. En sådan tillsyn över advokatväsendet som direktivet kräver skulle kunna innebära att Advokatsamfundets roll i förhållande till ledamöterna kan påverkas negativt.

Det förhållandet att Advokatsamfundet står fri från statsmakterna innebär dock att advokaternas oberoende ställning inte riskerar att komma i fara om tillsynen blir kvar hos Advokatsamfundet. Starka effektivitets- och legitimitetsskäl talar vidare för att Advokatsamfundet även bör utöva tillsynen som följer av fjärde penningtvättsdirektivet. Advokatsamfundet utövar redan den tillsyn som följer av tidigare penningtvättsdirektiv samt övrig tillsyn av advokatverksamheten vid sidan av detta regelverk. Genom sina uppgifter inom advokatväsendet har Advokatsamfundet god kännedom om den verksamhet som advokater bedriver och förstår dess förutsättningar och svårigheter. Advokatsamfundet får vidare naturligt och kontinuerligt information om enskilda advokatverksamheter som kan vara av betydelse i penningtvättsammanhang. Därutöver innebär det förhållandet att det inom sådan tillsynsverksamhet råder tystnadsplikt, och att det inom Advokatsamfundet finns gedigen kunskap och förståelse för de krav som detta ställer på tillsynsverksamheten, att risken för att advokatsekretessen äventyras i samband med tillsynen är minimal. Kopplingen till advokatväsendet och samfundets förtroende inom advokatkåren gör det också naturligt för det organet att utöva tillsynen.

Det kan vidare konstateras att Advokatsamfundet i dag förmår balansera de motstridiga uppgifterna som dess olika organ har på ett sådant sätt att det finns goda förutsättningar för Advokatsamfundet att framöver även utöva den, i viss mån utökade, tillsyn som följer av fjärde penningtvättsdirektivet. Övervägande skäl talar därför för att Advokatsamfundet fortsättningsvis ska övervaka advokatverksamhetens efterlevnad av regelverket för penningtvätt. Frågan om Advokatsamfundet därutöver även ska besluta om de sanktioner som kan bli aktuella till följd av en överträdelse av regelverket behandlas i avsnitt 7 och 8.3.1.

6 Ingripanden och sanktioner

Enligt fjärde penningtvättsdirektivet ska en fysisk verksamhetsutövare kunna bli föremål för ett offentligt meddelande, en anmodan om att upphöra med sitt agerande samt återkallelse eller tillfällig indragning av auktorisering, om verksamhetsutövaren är föremål för en auktorisation. Även juridiska personer ska kunna ställas till svars för överträdelser som begås till deras förmån (artiklarna 59.2 a–c, 60.5 och 60.6). Av direktivet följer vidare krav på att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att ingripa mot verksamhetsutövare genom sanktionsavgifter och krav på att vissa fysiska personer ska kunna hållas ansvariga för en juridisk persons överträdelser genom ett tillfälligt förbud att utöva vissa funktioner samt genom sanktionsavgifter. Det finns därutöver bestämmelser om vilka omständigheter som ska beaktas när de behöriga myndigheterna fastställer typen av och nivån på de administrativa sanktionerna (artiklarna 58.3, 59.2 d), 59.2 e), 59.3 och 60.4).

Fjärde penningtvättsdirektivet förutsätter att samtliga verksamheter enligt direktivet ställs under samma sanktionsregim, eller i vart fall att sanktionsregimen innehåller samma mekanismer och möjligheter till ingripanden. I den penningtvättslag som trädde i kraft den 1 augusti 2017 har bestämmelser om sanktioner mot icke-finansiella verksamhetsutövare enligt direktivet införts. Den sanktionsregim som finns där har sedan i den utsträckning det varit möjligt, genom kompletteringar till redan befintliga bestämmelser, överförts till de rörelselagar som reglerar tillsyn och sanktioner för vissa specifika icke-finansiella verksamhetsutövare, bl.a. revisorer och fastighetsmäklare. Detta innebär att ingripanden avseende samtliga icke-finansiella verksamhetsutövare kan ske på i stort sett samma sätt. I den mån det är möjligt bör även bestämmelserna om sanktioner avseende advokatverksamhet ha sin utgångspunkt i den sanktionsregim som utformats i PTL. Dessa bestämmelser finns i 7 kap. 8–24 §§ i lagen.

6.1 Vilka sanktioner kan riktas mot advokatverksamhet enligt gällande regelverk?

Enligt gällande svensk nationell rätt kan Advokatsamfundet besluta att tilldela en advokat olika disciplinära påföljder. Påföljderna är erinran, varning och i de allvarligaste fallen uteslutning ur Advokatsamfundet. Beslut om varning kan förenas med straffavgift om högst 50 000 kronor. Om det bedöms tillräckligt får disciplinnämnden, i stället för att tilldela en advokat erinran, göra ett uttalande om att advokatens åtgärd är felaktig eller olämplig (se 8 kap. 7 § RB).

Enligt uppgifter som presenterats på Advokatsamfundets hemsida görs i regel ca 600 disciplinanmälningar per år medan antalet varningar (inklusive eventuell straffavgift) per år uppgår till 10–20, antalet erinringar till ca 50, antalet uttalanden av disciplinnämnden (eller en prövningsavdelning inom nämnden) till ca 50 och antalet uteslutna advokater till i genomsnitt en. Dessa uppgifter är genomsnittliga avseende flera år. Sett till åren 2016 och 2015 har dock färre anmälningar kommit in,

439 respektive 538 anmälningar. Av dessa beslutade disciplinnämnden om 8 respektive 4 uttalanden, 70 respektive 96 erinringar, 24 respektive 18 varningar, 19 respektive 14 varningar med straffavgift och 6 respektive 0 uteslutningar. I Advokatkommitténs betänkande (SOU 1999:31) gjordes bedömningen att det inom Advokatsamfundet finns väl fungerande rutiner och att Advokatsamfundet gör en ingående och samvetsgrann prövning. Kommittén konstaterade dock att JK endast granskat enstaka advokatärenden och bedömde den granskningen vara för summarisk för att framstå som ändamålsenlig (s. 98 f. och 162). Vid genomgång av JK:s årsredovisningar för 2005–2016 kan konstateras att JK endast i enstaka fall överklagat Advokatsamfundets beslut i disciplinärenden eller begärt åtgärd av Advokatsamfundet.

Disciplinära åtgärder på grund av överträdelse av penningtvätsregelverket har enligt FATF:s utvärdering av Sverige 2017 endast beslutats av Advokatsamfundet i två fall, när två advokater 2003 uteslöts ur Advokatsamfundet.

6.2 Vilket behov finns det av kompletterande bestämmelser i fråga om ingripanden och sanktioner enligt fjärde penningtvätsdirektivet?

6.2.1 Uttalande, erinran, varning och uteslutning

Av 8 kap. 7 § RB framgår de ingripanden som kan göras avseende advokater. Av bestämmelsen framgår att ingripande kan ske genom erinran, varning, straffavgift om 50 000 kronor och uteslutning. Advokatsamfundet kan också göra ett uttalande om att en advokat agerat felaktigt eller olämpligt.

I samband med arbetet med att införliva fjärde penningtvätsdirektivet i svensk nationell rätt har det inte bedömts krävas några ytterligare genomförandeåtgärder för att svensk rätt, avseende sanktioner mot advokater, ska vara förenlig med kraven i artikel 59.2 a–c i direktivet som avser offentliga meddelanden, återkallelse eller tillfällig indragning av auktorisation och anmodan att verksamhetsutövaren ska upphöra med sitt agerande och inte upprepa detta. Det konstaterades dock att det saknades underlag för att lämna förslag i fråga om ingripande mot advokatbolag, vilket krävs enligt direktivet (prop. 2016/2017:173 s. 429). Möjlighet att på motsvarande sätt ingripa mot ett advokatbolag finns inte i nuvarande lagstiftning.

6.2.2 Sanktionsavgift för advokater och advokatbolag

Enligt artikel 59.2 e i fjärde penningtvätsdirektivet ska tillämpliga administrativa sanktioner och åtgärder, utöver vad som anges ovan, omfatta maximala administrativa sanktionsavgifter på minst två gånger den vinst som erhållits genom överträdelsen, om det går att fastställa denna vinst, eller minst en miljon euro. Sådana sanktionsavgifter kan rikta sig både till fysiska och juridiska verksamhetsutövare som omfattas av direktivet.

Enligt gällande regelverk för advokater finns möjlighet att förena ett beslut om varning med en straffavgift om högst 50 000 kronor. Den sanktionen uppfyller dock inte de krav som anges i direktivet, dels eftersom det angivna beloppet är för lågt, dels eftersom sanktionen inte kan riktas mot advokatbolag. Det finns därför behov av komplettering i denna del.

I samband med arbetet med att införliva fjärde penningtvättsdirektivet i svensk nationell rätt har det uttalats att det i fråga om juridiska personer, som omfattas av PTL, inte bör komma i fråga att använda sanktionsavgifter vid enstaka överträdelse som inte är av allvarlig art. Genom att ange att den lägsta avgift som kan beslutas inte får understiga 5 000 kronor markeras att överträdelsen måste vara av viss dignitet för att föranleda sådan avgift. Det anges också att det inte är möjligt att besluta om sanktionsavgift vid ringa överträdelse.

Vad avser sanktionsavgift mot verksamhetsutövare som är fysiska personer har det konstaterats att en sådan åtgärd är mycket ingripande. Trots att artikel 60.4 i direktivet inte ställer något krav på att det införs ett subjektivt rekvisit som förutsättning för ansvar gjorde man bedömningen att ett sådant rekvisit bör uppställas som en förutsättning för ett beslut om sanktionsavgift i de fall där det bedöms troligt att åtgärden kan utgöra straff enligt Europakonventionens mening. Den nedre gränsen sattes vid grov oaktsamhet, vilket innebär att det endast är en mer kvalificerad form av oaktsamhet som kan träffas av en sådan sanktion. Man bedömde vidare att beslut om sanktionsavgift för sådana fysiska personer bör förbehållas överträdelse som är allvarliga, upprepade eller systematiska (prop. 2016/17:173 s. 405 f.). Sådana bestämmelser finns i PTL, i lotterilagen (1994:1000) och i pantbankslagen (1995:1000), men inte i revisorslagen eller fastighetsmäklarlagen (2011:666).

I Advokatsamfundets yttrande över betänkandet SOU 2016:8 anges att kravet för att kunna döma ut sanktionsavgifter för icke-finansiella verksamhetsutövare bör ställas så högt som möjligt enligt direktivet. Det bör enligt Advokatsamfundet krävas att överträdelsen i fråga är allvarlig, upprepade, systematisk eller en kombination därav. I artikel 59 anges att sanktionerna *åtminstone* ska tillämpas på överträdelse som är allvarliga, upprepade, systematiska eller en kombination av dessa. Direktivet hindrar därmed inte att sanktioner kan aktualiseras även utan att överträdelsen varit av sådan dignitet. I samband med att fjärde penningtvättsdirektivet genomfördes i svensk nationell rätt har det bedömts att sanktioner som kan utgöra straff i Europakonventionens mening bör förbehållas överträdelse som är allvarliga, upprepade eller systematiska (prop. 2016/17:173 s. 406) men i övrigt inte införs några sådana bestämmelser. Med den bedömning som gjorts ovan, att sanktionerna mot advokater inte kan anses vara av straffrättslig karaktär, finns det med detta resonemang inte anledning att införa några motsvarande krav på att överträdelse ska ha varit av viss dignitet eller subjektiva rekvisit för att sanktionsavgift ska kunna riktas mot fysiska verksamhetsutövare. Detta innebär i och för sig att advokater i större utsträckning än vissa andra verksamhetsutövare, där ett beslut om sanktionsavgift troligen är att anse som straffrättsligt i Europakonventionens mening, riskerar en sanktionsavgift. En sådan ordning har emellertid bedömts godtagbar även för fastighetsmäklare och revisorer.

6.2.3 Ingripanden mot vissa personer i ett advokatbolags ledning

Enligt artikel 59.2 d i fjärde penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna se till att det finns en administrativ sanktion som inbegriper ett tillfälligt förbud för personer med ledningsansvar hos en verksamhetsutövare att utöva sådana funktioner. Av artikel 58.3 i direktivet följer vidare att om skyldigheter gäller juridiska personer i händelse av överträdelse av de nationella bestämmelser som genomfört direktivet ska sanktioner och åtgärder kunna tillämpas på ledningen och andra personer som enligt nationell rätt bär ansvar för överträdelsen. Bestämmelsen har tolkats så att det ska finnas möjlighet att ingripa mot en ledningsperson genom beslut om sanktionsavgift (prop. 2016/17:173 s. 409). Sanktionsavgifter, som enligt artikel 59.2 e ska kunna tillämpas vid vissa överträdelser hos ansvariga enheter av penningtvättsregelverket, ska som högst kunna fastställas till det högsta av två gånger den vinst som har erhållits genom överträdelsen, om det går att fastställa denna vinst, eller en miljon euro.

Regleringen avseende ingripanden mot ledningspersoner syftar till att göra det möjligt för myndigheten att rikta åtgärder mot ledningspersoner som bär ansvar för ett bolags överträdelse av penningtvättsregelverket. I tidigare lagstiftningsarbeten har det gjorts bedömningen att den krets av personer som ska kunna bli föremål för liknande ingripanden ska begränsas till styrelseledamot, verkställande direktör eller personer som på motsvarande sätt, i den högsta ledningsnivån, kan företräda den juridiska personen. Även ersättare för sådana personer som trätt i ordinarie ledningspersons ställe bör kunna bli föremål för ingripanden (prop. 2014/15:57 s. 39 och prop. 2016/17:173 s. 367 och 408). Det saknas skäl att nu bestämma personkretsen som kan bli föremål för ingripanden på något annat sätt.

Vid genomförandet av bestämmelsen om ett tillfälligt förbud för personer med ledningsansvar hos en verksamhetsutövare att utöva sådana funktioner har det, vad gäller övriga verksamheter som omfattas av fjärde penningtvättsdirektivet, med hänvisning till prop. 2014/15:57 Nya administrativa sanktioner på finansmarknadsområdet, konstaterats att sanktionen visserligen i stor utsträckning liknar ett näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud, men att det för ett sådant ingripande torde krävas att personen ha gjort sig skyldig till brott (prop. 2016/17:173 s. 408 f.). Detta torde dock inte krävas för ett förbud enligt fjärde penningtvättsdirektivet. Bestämmelser som ger tillsynsmyndigheterna rätt att i fråga om verksamheter som omfattas av PTL besluta om ett tillfälligt förbud att utöva uppdrag på ledningsnivå vid överträdelse av regelverket har därför införts i lagen och aktuella rörelselagar.

Det bör poängteras att det har framhållits att det vid ingripanden mot fysiska personer i juridiska personers ledning förekommer krav på att ledningspersonen ska ha medverkat till överträdelsen uppsåtligen eller av grov oaktsamhet för att ingripande ska kunna komma i fråga. Ingripande förutsätter därutöver att den överträdelse som den juridiska personen begått varit av allvarlig art. Detta har lett till vissa skillnader i regleringen för fysiska aktörer inom t.ex. revisorsområdet, som innebär att det avseende ledningspersoner ställs krav på subjektiva rekvisit och att överträdelsen varit av viss art för att en sanktion ska kunna meddelas, medan

det för enskilda revisorer, som utan att ha en ledande position i ett revisionsbolag bedömts ansvarig för en överträdelse, inte ställs motsvarande krav.

Förbudet bör omfatta att upprätthålla funktionen hos den aktuella juridiska personen men också ledande funktioner i en motsvarande verksamhet. När det gäller frågan hur lång tid ett förbud ska gälla har man vad gäller övriga verksamheter som omfattas av bestämmelserna i PTL anvisat en tidsrymd om mellan tre och tio år (prop. 2016/17:173 s. 370 och 409).

Förbud att inneha en ledande befattning eller vara delägare i ett advokatbolag vid brottslighet inom relevanta områden

Enligt artikel 47.3 i fjärde penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna vad gäller advokatverksamhet se till att nödvändiga åtgärder vidtas för att hindra att brottslingar som dömts inom relevanta områden eller deras medhjälpare har en ledande befattning inom eller är verkliga huvudmän bakom dessa ansvariga enheter. Avseende PTL har lagstiftaren ansett att bestämmelsen är genomförd genom 7 kap. 6 och 9 §§ (se prop. 2016/17:173 s. 551). Av dessa paragrafer framgår att den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet inte får ha ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingå i dess ledning samt att tillsynsmyndigheten kan ingripa mot en sådan person.

Det anges inte närmare i direktivet vad som ska anses utgöra brott inom relevanta områden. I ett annat sammanhang i beaktandesats 14 anges dock korruption, skattebrott och bedrägeri som exempel på associerade förbrott till penningtvätt och finansiering av terrorism. Inte heller när direktivet genomfördes i svensk nationell rätt lämnades det någon närmare redogörelse för vilka brott som kan vara aktuella i sammanhanget. Även om det inte heller nu är lämpligt eller möjligt att göra en uttömmande uppräkningslista av vilka brott som i detta sammanhang kan bli aktuella finns det anledning att övergripande beröra vilken brottslighet som typiskt sett skulle kunna innebära att en person inte bör ha en ledande befattning inom eller vara verklig huvudman bakom ett advokatbolag.

Det är en rimlig utgångspunkt att brott som omfattas av lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott bör innebära att en person inte är lämplig att ha en sådan position som avses i direktivet, liksom brott relaterade till korruption, skattebrott och bedrägeri. Det är vidare inte uteslutet att omständigheterna i samband med brottslighet av annat slag också skulle kunna vara sådana att en person inte bör ha en sådan position. Det skulle t.ex. kunna röra sig om brottslighet som är organiserad utan att brottsrubriceringen i sig är sådan som typiskt sett har anknytning till penningtvätt eller finansiering av terrorism eller avser brottslig verksamhet där pengar tjänas på kriminell väg. Vid bedömningen av om en person är olämplig, utifrån regelverket för penningtvätt och finansiering av terrorism, att ha en ledande befattning eller vara verklig huvudman bakom ett advokatbolag bör det finnas utrymme att beakta graden av brottsligheten, om den varit upprepad och den aktuella personens uppsåt. Avgörande för bedömningen bör mot den bakgrunden

vara omständigheterna i det enskilda fallet och inte själva brottsrubriceringen eller straffet som sådant.

Ledande befattning har den som är styrelseledamot, verkställande direktör eller på motsvarande sätt, i den högsta ledningsnivån, kan företräda den juridiska personen samt ersättare för sådana personer som trätt i ordinarie ledningspersons ställe. Med begreppet verklig huvudman avses, något förenklat, en fysisk person som, ensam eller tillsammans med någon annan, ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person eller den fysiska person till vars förmån någon annan handlar. I PTL har den berörda personkretsen i sammanhanget angetts vara den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen, enligt 1 kap. 5 § 15 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, eller ingår i dess ledning.

Huvudregeln enligt 8 kap. 4 § andra stycket RB är att endast en advokat får vara delägare eller bolagsman i ett advokatbolag. För att inträda som ledamot i Advokatsamfundet, och därmed få använda titeln advokat, ställs krav på lämplighet. En advokat som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller annars förfar oredligt eller på ett synnerligen försvärande sätt åsidosätter sina plikter som advokat ska enligt 8 kap. 7 § uteslutas ur Advokatsamfundet. Enligt 8 kap. 7 a §, som trädde i kraft den 1 januari 2018, ska en advokat dessutom kunna uteslutas ur Advokatsamfundet om denne genom att begå brott har visat sig uppenbart olämplig att vara advokat.

Annan än advokat kan dock medges att vara ägare eller bolagsman i ett advokatbolag. I Advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed 7.5.1–7.5.3 finns kompletterande bestämmelser om möjlighet att medge dispens för annan än advokat att vara verkställande direktör och delägare. En förutsättning för sådan dispens är att personen ifråga förbundit sig att iaktta för verksamheten gällande regler, inbegripet god advokatsed. Om dessa krav inte efterlevs sedan dispensen beviljats kan Advokatsamfundets styrelse återkalla lämnad dispens. En advokat som på grund av sådan brottslighet som avses i direktivet eller väsentligt åsidosättande av skyldigheter i näringsverksamhet har förlorat sin advokattitel eller annan än en advokat som agerat på motsvarande sätt torde sannolikt inte uppfylla kraven för att medges dispens för att fortsatt ha en ledande befattning eller ett delägarskap i ett advokatbolag.

6.3 Omständigheter som ska vara styrande vid beslut om sanktioner

När de behöriga myndigheterna fastställer typen av och nivån på administrativa sanktioner eller åtgärder ska medlemsstaterna se till att de beaktar alla relevanta omständigheter (artikel 60.4 i fjärde penningtvättsdirektivet). Artikeln nämner som exempel på omständigheter, som i tillämpliga fall ska beaktas, överträdelsens allvarlighet och varaktighet, den finansiella ställningen för den fysiska eller juridiska person som hålls ansvarig och förluster för tredje man som överträdelsen vållat, i den mån dessa kan fastställas. Utgångspunkten enligt direktivet är således att alla relevanta omständigheter ska beaktas när typen av sanktion bestäms och

bedömningen av sanktionsavgiftens storlek görs. När sanktioner beträffande övriga verksamhetsutövare som omfattas av PTL:s bestämmelser infördes hänvisade lagstiftaren till de uttalanden som gjordes i samband med att sanktionsbestämmelser enligt kapitaltäckningsdirektivet behandlades och uttalade att det i lagtext bör föras in en exemplifierande uppräkningslista av omständigheter som ska beaktas vid valet av sanktion och vid bestämmandet av sanktionsavgiftens storlek (prop. 2016/17:173 s. 410). Motsvarande bestämmelser bör gälla även i fråga om sanktioner för advokatverksamhet. Vad som anges såvitt avser de omständigheter som ska beaktas ifråga om avgiftens storlek och om en överträdelse kan anses ringa (prop. 2016/17:173 s. 403 f.) bör vidare gälla även i aktuellt hänseende.

7 Hur ska sanktionerna beslutas?

Enligt fjärde penningtvättsdirektivet ska behöriga myndigheter utöva sina befogenheter att påföra administrativa sanktioner och föreskriva åtgärder i enlighet med direktivet och nationell rätt direkt, i samarbete med eller genom delegering till andra myndigheter eller genom hänvändelse till behöriga rättsliga myndigheter, t.ex. domstol (artikel 58.5). Uppgiften att övervaka och vidta åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att direktivet efterlevs kan dock avseende bl.a. oberoende jurister överlåtas på ett självreglerande organ (artikel 48.1 och 48.9).

Direktivet ställer inte några krav på en viss utformning av förfarandet vid beslut om sanktioner. Medlemsstaterna kan därmed själva välja en beslutsordning som passar respektive stats rättsordning. Vad gäller de icke-finansiella verksamheter som omfattas av PTL har i stort sett samma beslutsordning valts för samtliga verksamheter. Denna innebär att beslut riktade mot fysiska personer tas upp av tillsynsmyndigheten antingen i form av ett sanktionsföreläggande eller genom ett beslut direkt av myndigheten, medan övriga sanktioner alltid beslutas av tillsynsmyndigheten direkt. Ett sanktionsföreläggande innebär att beslut om sanktionsavgiften måste fattas av domstol om inte föreläggandet godkänns av den som det riktar sig mot. Behöriga domstolar vid såväl sanktionsförelägganden som vid överklagande av beslut om sanktioner är de allmänna förvaltningsdomstolarna. De sanktionssystem som tillämpas vid överträdelser enligt penningtvättsregelverket som gäller för övriga icke-finansiella verksamheter som omfattas av direktivet är således likartade. Gemensamt för dessa är också att tillsynen utövas av en myndighet.

När det gäller advokatverksamhet utövas tillsynen dock av ett självreglerande organ, Sveriges advokatsamfund. Även om fjärde penningtvättsdirektivet ger utrymme för att låta självreglerande organ besluta om de sanktioner som följer av direktivet ger Advokatsamfundets särskilda roll anledning att närmare belysa frågan om befogenheten att besluta om sådana sanktioner som avses i direktivet bör lämnas över till Advokatsamfundet. Det bör därför i det följande analyseras om och i så fall i vilken utsträckning det är lämpligt att Advokatsamfundet beslutar om de sanktioner som följer av fjärde penningtvättsdirektivet.

7.1 Ska Advokatsamfundet eller en myndighet ansvara för att sanktioner meddelas vid överträdelser av penningtvättsregelverket?

Både 2015 års penningtvättsutredning och Advokatsamfundet ansåg i samband med betänkandet SOU 2016:8 det lämpligt att Advokatsamfundet beslutar om erinran, varning och varning med straffavgift samt utslutning för överträdelser av regelverket i fråga om penningtvätt men bedömde att det bör ankomma på en myndighet att besluta om sanktionsavgifter. Utredningens förslag till genomförande innebar i korthet att ärenden om sanktionsavgift skulle lämnas över till JK för beslut när Advokatsamfundets disciplinnämnd bedömt att det finns anledning att påföra advokaten en sådan avgift. Som skäl för detta framhöll utredningen att ett beslut om sanktionsavgift bör förenas med en möjlighet att överklaga beslutet och att avgiften bör tillfalla staten. I ett särskilt yttrande till betänkandet av Advokatsamfundets expert i utredningen angavs att det inte kan anses ligga inom Advokatsamfundets roll eller uppgifter att döma ut sanktionsavgifter (s. 680). Även Justitiekanslern angav i sitt yttrande till betänkandet att det bör vara en myndighet som beslutar om sanktionsavgifterna. Någon närmare motivering till denna ståndpunkt lämnades dock inte. JK delade dock inte bedömningen att myndigheten borde anförtros uppgiften att besluta om sanktionsavgifter med motiveringen att den uppgiften skiljer sig från den tillsyn över Advokatsamfundets disciplinverksamhet som i dag åligger JK och också är helt främmande sett till dess övriga ärendetyper. Därutöver angav JK att myndigheten, till skillnad från flertalet tillsynsmyndigheter som har uppgifter på området, normalt sett inte kommer i kontakt med frågor som gäller penningtvätt. Även lagstiftaren konstaterade att utredningens förslag skulle innebära en ny ärendetyp för myndigheten, som i väsentlig utsträckning avviker från de ärenden som myndigheten normalt hanterar och fann att frågan behöver bli föremål för ytterligare överväganden (prop. 2016/17:173 s. 429).

Eftersom det i regel är det organ som övervakar efterlevnaden av ett regelverk som också ansvarar för att ingripanden vid överträdelser sker, bör en närmare analys göras om möjligheterna för och lämpligheten i att Advokatsamfundet beslutar om sanktionerna eller om det finns anledning att avvika från en sådan ordning. Det finns också skäl för att undersöka vilka myndigheter som i så fall skulle kunna vara aktuella att i stället för Advokatsamfundet besluta om sanktioner enligt penningtvättsregelverket.

7.1.1 Advokatsamfundet ansvarar för sanktionerna

Det finns i och för sig inget principiellt hinder mot att ett självreglerande organ beslutar om sanktioner som är av offentligrättslig karaktär. Inom svensk nationell rätt kan förvaltningsuppgifter som omfattas av myndighetsutövning lämnas över till ett sådant organ så länge det sker med stöd av lag (se 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen). Det finns därutöver inte några uttryckliga begränsningar i lagtext vad gäller vilka förvaltningsuppgifter som får överlätas på andra än myndigheter, vilket

innebär att det inte finns något generellt hinder mot att lämna över uppgift att besluta om sanktioner om det i det enskilda fallet bedöms lämpligt. Det förhållandet att annan än myndighet i dag inte har möjlighet att besluta om sådana sanktionsavgifter som följer av fjärde penningtvättsdirektivet utgör inte i sig hinder mot att Advokatsamfundets disciplinnämnd beslutar om avgifterna. Den omständigheten att förfarandet inte kan ses som straffrättsligt (se avsnitt 5.2.2) innebär vidare att det inte heller på den grunden är angeläget att en myndighet beslutar om sanktionsavgiften. Som angetts ovan medger även direktivet att självreglerande organ utövar den övervakning och vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att direktivet följs (artikel 48.1 och 48.9).

Genom sin roll inom advokatverksamhetens område har Advokatsamfundet kompetens inom och insyn i den verksamhet som advokater bedriver. Mot bakgrund av att Advokatsamfundet redan övervakar advokaternas efterlevnad av penningtvätsregelverket, och därmed genomför kontroller och liknande av advokatverksamheten, är det vidare naturligt att Advokatsamfundet även beslutar om de sanktioner som framgår av regelverket. Advokatsamfundets disciplinnämnd har också redan till uppgift att besluta om sanktioner mot advokater som åsidosätter sina plikter som advokat. Uppgiften ingår således redan i Advokatsamfundets verksamhet och kan inte anses främmande för den.

Förutom utslutning är de sanktioner som Advokatsamfundet redan beslutar om dock av betydligt mindre ingripande karaktär jämfört med de sanktionsavgifter som kan bli aktuella vid överträdelser av bestämmelserna i PTL. Eftersom en utslutning innebär att advokattiteln går förlorad är den yttersta sanktion som Advokatsamfundet genom sin disciplinnämnd kan besluta om också mycket ingripande. Det kan konstateras att Advokatsamfundet, genom sina olika organ, förmår balansera denna uppgift med sina övriga uppgifter. Det ska dock framhållas att de sanktioner som disciplinnämnden nu kan besluta om i huvudsak grundar sig på överträdelser av Advokatsamfundets egna regelverk för advokater, något som kan legitimera den disciplinära rollen.

2015 års penningtvätsutredning tycks utgå ifrån att det inte skulle finnas möjlighet att överklaga ett beslut om sanktionsavgift om disciplinnämnden beslutade om den och att en sådan avgift inte skulle kunna tillfalla staten (SOU 2016:8, s. 402). Även om det inte finns något färdigt system för sådana frågor skulle de dock kunna lösas genom lagtekniska åtgärder. Mot bakgrund av att ett av Advokatsamfundets ändamål är att tillvarata advokaternas allmänna yrkesintressen finns det ändå anledning att ifrågasätta om det är lämpligt att Advokatsamfundets disciplinnämnd ges möjlighet att besluta om så ingripande sanktioner som det nu är fråga om, såvitt avser sanktionsavgifter och förbud för ledningspersoner att ha en ledningsfunktion i ett advokatbolag. Utifrån att Advokatsamfundet, genom sina organ, får olika positioner i förhållande till sina ledamöter finns det risk för att allmänheten kan ifrågasätta disciplinnämndens delaktighet vid ingripanden genom regelverket för penningtvätt på ett sådant sätt att förtroendet för Advokatsamfundet kan rubbas. Genom att ha en i det närmaste straffande uppgift i förhållande till sina ledamöter riskerar Advokatsamfundet vidare att förlora dessas förtroende för att i andra sammanhang kunna företräda advokatkåren på ett lämpligt sätt.

Som det organ som övervakar efterlevnaden av penningtvätsregelverket kommer Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd att ha ökade tillsynsbefogenheter i förhållande till vad som är fallet idag. Som JK konstaterat i sitt yttrande över betänkandet SOU 2016:8 bör också en sanktionsavgift av rättssäkerhetsskäl kunna överklagas. Detta skulle innebära att disciplinnämnden, som beslutande organ, skulle kunna tvingas inta en position som motpart med skyldighet att överklaga en dom som nämnden anser felaktig vid ett förfarande i domstol. En sådan position skulle kunna medföra att Advokatsamfundets roll i förhållande till sina ledamöter ytterligare försvåras. Någon motsvarande roll har disciplinnämnden inte i dag när ett beslut om att utesluta en ledamot överklagas. I en sådan process i Högsta domstolen intar i stället disciplinnämnden en förklarande ställning som innebär att nämnden ges tillfälle att lämna in en skriftlig förklaring och att yttra sig i samband med att den uteslutna advokaten hörs muntligen (se 56 kap. 12 § RB). Det finns skäl för att ifrågasätta lämpligheten i att ett organ inom Advokatsamfundet i en juridisk process tvingas inta en motpartsställning till de egna ledamöterna. Det ska också framhållas att Advokatsamfundet efter ett beslut om sanktionsavgift, till skillnad mot vid en uteslutning, har en fortsatt relation till advokaten. Den förtroendskada som en process om en sanktionsavgift kan ge upphov till riskerar därmed att få större konsekvenser än vid en uteslutning.

7.1.2 Myndighet ansvarar för sanktionerna

Som ett alternativ till att Advokatsamfundet beslutar om sanktioner för advokatverksamheten vid överträdelse av regelverket för penningtvätt skulle frågan om sanktioner kunna överlämnas till en myndighet för beslut om eventuella ingripanden. I Finland gäller en sådan ordning för sanktioner till följd av fjärde penningtvättsdirektivet inom advokatverksamhet då själva tillsynen utövas av advokatföreningen medan beslut om sanktioner fattas av Regionförvaltningsverket, den finska motsvarigheten till de svenska länsstyrelserna. Det finns dock vissa brister med en sådan ordning.

Det kan bl.a. framhållas att en ordning, där en myndighet ska besluta om sanktioner när Advokatsamfundet övervakar efterlevnaden av regelverket, förutsätter att organ inom Advokatsamfundet fortsatt utreder eventuella överträdelse och anmäler upptäckta överträdelse till myndigheten. Ett sådant system innebär därför inte några större effektivitetsvinster. Genom att två organ involveras i tillsynen skulle systemet snarare som helhet bli mer tungrott genom att en ny beslutsnivå byggs in. Det finns också risk för att delar av utredningen och Advokatsamfundets kompetens om advokatverksamheten går förlorad. Det skulle också kunna hävdas att redan genom att ett organ inom Advokatsamfundet ska lämna över ett ärende till en myndighet för beslut om sanktioner intar Advokatsamfundet en sådan ställning i förhållande till en ledamot som man delvis vill undvika genom förfarandet.

Det skulle också kunna uppstå situationer när beslutsmyndigheten, för att kunna ta ställning i ärendet, behöver kompletterande handlingar eller utredning. Advokatsamfundets oberoende ställning medför emellertid att

myndigheten bör begära in kompletterande uppgifter endast om det är nödvändigt och det inte går att få in uppgifterna på något annat sätt. Det finns dock ändå anledning att fundera på om det finns någon myndighet som skulle vara lämplig att besluta om sanktioner i Advokatsamfundets ställe. Som JK påpekar i sitt remissvar till betänkandet SOU 2016:8 finns det inte något självklart val när det gäller vilken myndighet som bör anförtros uppgiften. På området för penningtvätt har framför allt Finansinspektionen och länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skånes län framträdande roller genom att de utövar tillsyn och beslutar om sanktioner inom andra verksamheter. Dessa myndigheter har således kompetens på området och gör redan sådana prövningar som följer av tillsynen enligt regelverket för penningtvätt. Särskild kompetens om den verksamhet som advokater bedriver kan dock framför allt JK och Kammarkollegiet anses ha genom de roller som de redan har i sådan verksamhet.

Finansinspektionen

Finansinspektionen är en statlig myndighet med uppgift att övervaka finansmarknaden samt verka för ett stabilt finansiellt system och ett gott konsumentskydd. Inom ramen för detta uppdrag utfärdar Finansinspektionen tillstånd för företag och personer att erbjuda finansiella tjänster, registrerar finansiella institut och låneföretag samt utvecklar regler och kontrollerar att de följs. Finansinspektionen analyserar vidare risker som kan medföra instabilitet i det finansiella systemet. Utöver detta ansvarar Finansinspektionen för tillsyn över flera aktörer på den finansiella marknaden. På området för penningtvätt har Finansinspektionen till uppdrag att utöva tillsyn över de finansiella företag som omfattas av PTL samt för att samordna all tillsyn av åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansinspektionens spektrum av uppgifter inom den finansiella sektorn är således brett.

Finansinspektionen har, med hänsyn till sin centrala roll på området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, av JK bedömts som den myndighet som är bäst lämpad att besluta om sanktionsavgifter för advokater och advokatbolag. Det kan dock konstateras att även om Finansinspektionen har behövlig kompetens på området för penningtvätt, verkar myndigheten främst inom den finansiella sektorn, vars verksamheter till stor del skiljer sig från de icke-finansiella verksamheterna. Det är därför inte självklart att Finansinspektionens kompetens är sådan att det faller sig naturligt att myndigheten även beslutar om sanktioner för advokatverksamheten.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna beskrivs som regeringens och riksdagens filialkontor i länen och ansvarar för den statliga förvaltningen i länen i den utsträckning någon annan myndighet inte har ett särskilt ansvar för dessa förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsernas uppdrag är brett och tvärsektorielt. Myndigheterna arbetar både utifrån ett statligt helhetsperspektiv och sektorsövergripande. Länsstyrelserna ska verka för att nationella mål får genomslag i länen samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållan-

den och förutsättningar. Inom länen har länsstyrelserna även flera uppdrag att samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser samt att främja länens utveckling. Länsstyrelserna ska även följa tillståndet i länen och hålla regeringen informerad om händelser som inträffar där.

Av förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion framgår de områden där länsstyrelserna ska verka, vilka kan vara av skilda karaktär. Dessa områden är bl.a. livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor, regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö, naturvård samt miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd, fiske, jämställdhet och integration. Av 16 § förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism framgår att länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skånes län ska utöva viss tillsyn enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Tillsynen inkluderar de verksamheter som inte omfattas av en särskild rörelselag. Detta innebär tillsyn över vissa icke-finansiella verksamheter som skatterådgivare, kontorshotell, bolagsmäklare och oberoende jurister som inte är advokater. Genom denna tillsyn beslutar länsstyrelserna bl.a. om sanktioner för de verksamhetsutövare som överträtt regelverket för penningtvätt. Dessa länsstyrelser gör därmed redan sådana överväganden och fattar sådana beslut som även ska göras avseende advokatverksamhet. I samband med att länsstyrelserna fick denna uppgift uttalades följande (se prop. 2008/09:70 s. 164):

”Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Vidare ska den utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Länsstyrelserna är även engagerade i Ekorådets myndighetssamverkan mot ekonomisk brottlighet. Även om länsstyrelserna inte har något tillsynsuppdrag enligt nu gällande penningtvättslag så finns vid de 21 länsstyrelserna god kännedom om generell tillsynsmetodik. Flera av länsstyrelsernas tillsynsuppdrag bär likheter med penningtvättstillsynen, såsom till exempel uppdraget att utöva tillsyn över stiftelser med egen förvaltning enligt stiftelselagen (1994:1220). Karaktären i länsstyrelsens uppdrag, erfarenheten av tillsynsarbete, om än inte på penningtvättsområdet, samt den djupa lokalkännedomen är argument som stöder länsstyrelsen som tillsynsmyndighet även avseende penningtvätt. Av praktiska skäl torde det dock inte vara möjligt att sprida penningtvättstillsynen på alla länsstyrelser, varför den föreslås koncentreras till de tre största länen. Förslaget att utse tre länsstyrelser – i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län – till tillsynsmyndigheter för de aktörer som idag inte står under någon form av tillsyn ligger i linje med Statskontorets förslag, som i stort fått remissinstansernas stöd.”

Justitiekanslern

JK är en statlig myndighet med en sedan flera hundra år unik särställning bland förvaltningsmyndigheterna i Sverige, vilket bl.a. kommer till uttryck genom att JK, som enda myndighet, nämns uttryckligen när den

statliga förvaltningsorganisationen beskrivs i 12 kap. 1 § regeringsformen. Redan utifrån denna särställning finns det anledning att vara särskilt försiktig med att ge JK nya uppgifter, särskilt om uppgifterna inte har med verksamheten i övrigt att göra.

JK har fem huvuduppgifter; att utöva en extraordinär tillsyn över den offentliga förvaltningen, att reglera skador för vilka staten ansvarar i förhållande till enskilda, att företräda staten i rättegångar, att vara exklusiv åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott samt att fungera som regeringens juridiska rådgivare. Vid sidan av dessa huvuduppgifter utövar JK tillsyn över domstolarnas och myndigheternas beslut i frågor om rättshjälp och över Advokatsamfundets disciplinverksamhet samt när det gäller tillämpningen av viss lagstiftning som särskilt påverkar enskildas integritet. JK utövar också i särskilda fall statens arbetsgivarfunktion. Även JK:s uppdrag är därmed av skiftande karaktär.

JK:s tillsynsansvar avseende myndigheterna under regeringen innebär att JK har att se till så att myndigheterna bl.a. följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter. Om JK skulle få ett ansvar för sanktionerna avseende advokatverksamheten skulle JK givetvis inte samtidigt kunna utöva tillsyn över denna del av verksamheten. Regeringen skulle på detta sätt tas ifrån möjligheten till extraordinär tillsyn på området.

I uppgiften att utöva tillsyn över advokaternas disciplinverksamhet företräder JK det allmänna. I denna roll får JK del av alla beslut i disciplinärenden från Advokatsamfundet och har möjlighet att klaga på besluten inom fyra veckor från det att JK får del av beslutet. JK kan också begära åtgärd hos Advokatsamfundets disciplinnämnd mot en advokat som bedöms ha åsidosatt sina plikter utan att Advokatsamfundet markerat genom sanktion. JK får genom denna roll inblick i och kompetens om de särskilda förhållanden som styr den verksamhet som advokater arbetar inom som kan vara värdefull när bedömningar av överträdelser av regelverket för penningtvätt ska göras i samband med ingripanden. Enligt den praxis som utvecklats i fråga om denna tillsyn överklagar JK dock beslut från Advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd endast när beslutet avser en viktig principiell fråga och starka skäl talar för att en annan bedömning ska göras eller när en strängare reaktion än den som valts utan tvekan bedöms vara påkallad ur allmän synpunkt. Det kan också konstateras att det endast är ett fåtal ärenden varje år där JK begärt överprövning av Advokatsamfundets beslut eller begärt att en viss åtgärd ska vidtas.

Både 2015 års penningtvättsutredning och Advokatsamfundet har bedömt att JK, utifrån myndighetens roll i det befintliga tillsynssystemet avseende advokater, är lämplig att pröva om en sanktionsavgift ska påföras en advokat som bryter mot PTL. JK:s roll har dock genom åren kritiserats för att vara för passiv i förhållande till advokatverksamheten (se bl.a. SOU 1999:31). JK har även avstyrkt förslaget om att myndigheten ska besluta om sanktioner till följd av regelverket för penningtvätt. JK har framfört bl.a. att uppgiften att besluta om sanktionsavgifter mot advokater skiljer sig från den tillsyn över Advokatsamfundets disciplinverksamhet som redan åligger JK och att den är helt främmande sett till JK:s övriga ärendetyper och inte passar in i myndighetens verksamhet. JK lyfter vidare att myndigheten, till skillnad från andra tillsynsmynd-

digheter på området, normalt sett inte kommer kontakt med frågor som gäller penningtvätt samt att möjligheten att överpröva sanktionerna skulle skilja sig ifrån vad som gäller för övriga verksamheter.

Vad avser överprövningsmöjligheterna kan det också konstateras att överprövning av JK:s beslut normalt sker i allmän domstol, till skillnad från övriga överprövningar av sanktioner enligt regelverket för penningtvätt som sker i allmän förvaltningsdomstol. Med den ordning som vanligtvis gäller för JK:s beslut skulle likartade prövningar alltså göras av Högsta domstolen och de allmänna förvaltningsdomstolarna, vilket skulle innebära risk för att det utvecklas olika praxis på området. En sådan ordning skulle också innebära att antalet överprövningsinstanser skulle skilja sig åt beroende på om en sanktion riktar sig mot en advokat eller t.ex. en revisor, då JK:s beslut enligt aktuell ordning endast överprövas av en instans medan övriga myndigheters sanktionsbeslut är möjliga att prövas av tre instanser. Det förhållandet att överprövning av JK:s beslut normalt sker i allmän domstol innebär i och för sig inte hinder mot att i aktuellt avseende lagstifta om överprövning i samma utsträckning och ordning som gäller för övriga verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättsregelverket, dvs. med möjlighet till överprövning i tre instanser i allmän förvaltningsdomstol.

Kammarkollegiet

Kammarkollegiet är en central förvaltningsmyndighet med huvuduppgift att bevaka olika statliga intressen och att ge service till statliga myndigheter. Uppgifterna är av mycket varierande karaktär. Vid sidan av sina huvuduppgifter riktar sig verksamheten även till allmänheten. Myndighetens uppgift att ge service inom det statliga området omfattar främst frågor avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Därutöver har myndigheten uppgifter avseende bl.a. miljö rätt, stiftelserätt, Sveriges indelning, registrering av trossamfund, begravningsavgift, fastställande av resegarantier samt auktorisation av tolkar och översättare. Myndigheten har även till uppgift att bevaka statens rätt och allmänna intressen i bl.a. miljö rättsliga ärenden och ärenden om stämpelskatt vid inskrivningsmyndighet. Dessutom handlägger man vissa frågor som gäller Allmänna arvsfonden och myndigheten företräder staten i vissa ärenden om skadeståndsanspråk mot staten.

Kammarkollegiet har från och med 2016 till uppgift att efter sökan utse och godkänna nämnder för alternativ tvistlösning enligt lagen (2015:671) om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden. Uppgiften innebär att bedöma om ansökningar uppfyller kraven för en sådan tvistlösning och att ha tillsyn över de nämnder som har godkänts. Kollegiet kan återkalla godkännandet av en nämnd om den inte längre uppfyller kraven som ställs. Som alternativ tvistlösningsnämnd finns bl.a. Advokatsamfundet registrerat. Denna har till uppgift att pröva arvodes tvister och andra ekonomiska krav, både inhemska och gränsöverskridande, som en konsument riktar mot en advokat eller en advokatbyrå. Genom kammarkollegiets registrering och tillsyn av Advokatsamfundet fyller kammarkollegiet därmed redan en viss, om än mycket begränsad, funktion kopplad till advokatverksamhet.

7.1.3 Advokatsamfundet är ansvarig för vissa sanktioner medan en myndighet är ansvarig för andra sanktioner

Det är inte främmande att föreställa sig en situation där ett agerande innebär att både de generella bestämmelserna som gäller för advokater och bestämmelserna enligt PTL har överträtts. En uppdelning av sanktionsbestämmelserna, på så sätt att ett sanktionsförfarande aktualiseras hos både Advokatsamfundet och en myndighet som enbart har att besluta om sanktioner för överträdelser av penningtvättsregelverket, kan då innebära risk för att samma agerande kan bli föremål för sanktioner i båda systemen utan att hänsyn tas till de bedömningar som gjorts i respektive system. Ett sådant förfarande vore mycket olämpligt, men problemet skulle kunna lösas genom särskilda bestämmelser som reglerar förhållandet mellan systemen. Det finns emellertid risk för att ett sådant system skulle kunna innebära att Advokatsamfundets oberoende ställning och möjligheter att agera i samband med ett förfarande som faller inom god advokatsed kommer i kläm. Eftersom sanktionerna, som konstaterats ovan, inte är att betrakta som straffrättsliga aktualiseras dock inte principen om förbud mot dubbel lagföring.

Ett annat sätt att minska risken för dubbla förfaranden vore att, i linje med det förslag på beslutsordning som 2015 års penningtvättsutredning lämnade i sitt betänkande, låta Advokatsamfundets disciplinnämnd besluta om sanktionerna inom ramen för det nuvarande förfarandet även vid överträdelser enligt regelverket för penningtvätt, medan övriga sanktioner lämnas över till en myndighet att besluta om. En sådan ordning skulle i så fall innebära att ingripanden i form av sanktionsavgifter och förbud för personer med ledningsansvar att utöva ledningsfunktioner inom ansvariga enheter skulle överlämnas till en myndighet att besluta om medan övriga sanktioner skulle beslutas av Advokatsamfundet.

7.2 Domstolsprövning

I betänkandet från 2015 års penningtvättsutredning (SOU 2016:8) föreslogs att i den mån ett beslut av Advokatsamfundet i fråga om ingripande vid överträdelse av regelverket för penningtvätt kan överklagas ska en prövning ske i Högsta domstolen. Ordningen överensstämmer med vad som i övrigt gäller för advokatverksamheten då Advokatsamfundets styrelses beslut att vägra sökande inträde i Advokatsamfundet och Advokatsamfundets disciplinnämnds beslut att utesluta en advokat ur Advokatsamfundet enligt 8 kap. 8 § RB kan överklagas till Högsta domstolen, som enda instans. Genom den föreslagna ändringen skulle även beslut om sanktionsavgifter kunna överklagas. Beslutsordningen skulle emellertid komma att skilja sig från vad som gäller för övriga verksamhetsutövare. Motsvarande beslut för dessa överklagas nämligen inom ramen för den förvaltningsrättsliga processen med den möjlighet till prövning i tre instanser som där föreskrivs.

JK har i sitt remissvar till betänkandet anfört att starka rättssäkerhetsskäl talar för att advokater bör beredas möjlighet till domstolspröv-

ning i samma form och utsträckning som andra verksamhetsutövare, särskilt mot bakgrund av storleksordningen på de maximala sanktionsavgifter som direktivet kräver. JK påpekar vidare att den ordning som utredningen föreslagit riskerar att medföra att det utvecklas olika praxis på området av Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen.

En prövning i allmän domstol motiveras ofta, framför allt när det gäller fysiska personer och när den sanktion som ska beslutas är att jämföras med en brottspåföljd, med att en sådan process präglas av muntlighets-, omedelbarhets- och koncentrationsprinciperna, dvs. att processmaterialet ska läggas fram muntligen, att domen ska grundas på vad som förekommit vid huvudförhandlingen och att huvudförhandlingen så långt som möjligt ska fortgå i ett sammanhang. Historiskt sett har skillnaderna mellan processerna i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol varit betydande. Förvaltningsprocessen är dock nu, med något enstaka undantag, helt kontradiktorisk och utvecklingen på senare tid har medfört att det finns goda möjligheter till muntlig förhandling även i allmän förvaltningsdomstol. I vissa mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård är muntlig förhandling dessutom som regel obligatorisk. Det är inte heller främmande för allmän förvaltningsdomstol att pröva subjektiva rekvisit. En sådan prövning sker exempelvis i mål om företräदारansvar enligt skatteförfarandelagen.

Vad gäller andra typer av sanktionsavgifter som beslutas av förvaltningsmyndigheter och kommuner, t.ex. på områden för fiske, produkt-säkerhet och arbetsmiljö, sker en prövning vanligtvis i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Även skattetillegg och tulltilllegg, som har stora likheter med sanktionsavgifter, prövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Miljösanktionsavgifter och byggsanktionsavgifter överklagas dock inom ramen för mark- och miljödomstolarnas prövning.

På finansmarknadsområdet finns även i andra avseenden möjlighet att besluta om administrativa sanktioner. I samband med att sådan möjlighet infördes i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden beträffande fysiska personer i vissa företags ledningsorgan fann lagstiftaren att påförda sanktioner bör prövas i allmän förvaltningsdomstol. Det lades i denna del stor vikt vid att de allmänna förvaltningsdomstolarna redan prövade sammanhängande frågor och de samordningsfördelar som en sådan ordning därför skulle innebära. Därutöver påpekades det att en sådan instansordning vanligtvis gäller i annan lagstiftning vid överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut om administrativa sanktioner samt att det finns goda möjligheter till muntlig förhandling även i allmän förvaltningsdomstol (prop. 2014/15:57 s. 61 f.).

8 Sammanfattande slutsatser

8.1 Tillsynen

8.1.1 Tillsynsobjekt

Förslag: Biträdande jurister är inte att betrakta som oberoende jurister enligt fjärde penningtvättsdirektivets mening och bör inte omfattas av bestämmelserna i PTL.

Både advokater och advokatbolag bör stå under direkt tillsyn vad gäller penningtvättsregelverket. Genom en sådan kan tillsynsorganet även bevaka lämpligheten av de fysiska personer som har ledande befattning inom eller är verkliga huvudmän bakom advokatbolag, samt ingripa mot personer i ledningen av sådana bolag.

I avsnitt 4.2.1 konstateras att biträdande jurister inte är att betrakta som sådana oberoende jurister som avses i fjärde penningtvättsdirektivet. Mot bakgrund av de krav som ställs på verksamhetsutövare enligt PTL bör de biträdande juristerna inte heller av annat skäl omfattas av bestämmelserna enligt lagen.

De aktörer inom advokatverksamheten som omfattas av regelverket i fjärde penningtvättsdirektivet är i stället, som framgått ovan, advokater och advokatbolag. Direktivet kräver vidare att om skyldigheter gäller för juridiska personer i händelse av en överträdelse ska vissa sanktioner kunna tillämpas på personer i ledningen av den juridiska personen och att nödvändiga åtgärder ska vidtas för att hindra att brottslingar som dömts inom relevanta områden eller deras medhjälpare har en ledande befattning inom eller är verkliga huvudmän bakom dessa ansvariga enheter (artikel 47.3 och 58.3 i direktivet). Gällande svensk nationell rätt medger, om än endast undantagsvis, andra än advokater att ha en ledande befattning eller att vara delägare eller bolagsman i ett advokatbolag. Möjligheten att rikta sanktioner mot och lämplighetspröva även andra än advokater bör dock ses som ett utflöde av den tillsyn som ska utövas över advokatbolagen.

8.1.2 Tillsynsorgan

Förslag: Det bör införas en bestämmelse som ställer advokatbolag under Advokatsamfundets direkta tillsyn i fråga om regelverket för penningtvätt.

I avsnitt 5.3.4 har konstaterats att Advokatsamfundet även i framtiden bör övervaka advokatverksamhetens efterlevnad av regelverket för penningtvätt. Advokatsamfundet övervakar redan att advokater följer regelverket i PTL inom ramen för sin nuvarande tillsyn. Sådan tillsyn omfattar – i likhet med vad som krävs enligt direktivet – både ledamöter i Advokatsamfundet och advokater som registrerat sig hos Advokatsamfundet enligt 8 kap. 2 a § RB. Det krävs därför inte några ytterligare genomförandeåtgärder för att uppfylla direktivets krav i detta avseende. Advokatsamfundets nuvarande tillsyn omfattar dock inte uttryckligen

advokatbolag, även om tillsynen i praktiken indirekt utövas över dem genom tillsynen av advokater. För att Advokatsamfundet ska kunna bedriva en effektiv tillsyn och rikta sanktioner mot dem bör även advokatbolag ställas under Advokatsamfundets direkta tillsyn i fråga om regelverket för penningtvätt. Vid tillsyn över advokatbolagen bör samma bestämmelser om bl.a. möjligheten att begära uppgifter från den som tillsynen omfattar och Advokatsamfundets tystnadsplikt gälla som enligt RB är tillämpliga vid tillsynen över advokater.

Genom att auktorisera och registrera advokater har Advokatsamfundet kännedom om alla advokater som får verka i landet. En advokat ska till Advokatsamfundet också lämna uppgift om advokaten driver en advokatverksamhet. Uppgift om i vilket advokatbolag en verksamhet bedrivs är en förutsättning för att en advokat ska kunna registreras i Advokatsamfundets medlemsregister och därmed kunna verka som advokat. Advokatsamfundet ålägger också årligen advokater att skriftligen uppdatera uppgiften om advokatbolag. Uppgift om advokatbolag måste därutöver framgå av den redovisning som ska granskas av extern revisor och framgå av det revisionsintyg som ska lämnas till Advokatsamfundet varje år (se Advokatsamfundets bokföringsreglemente 9 och 10 §§). Genom aktuella rutiner har Advokatsamfundet därmed sådan kännedom om både advokater och advokatbolag att Advokatsamfundet kan utöva den tillsyn som krävs.

8.1.3 Tillsynsbefogenheter

Förslag: Det bör införas bestämmelse som ger Advokatsamfundet möjlighet att genomföra platsbesök i en advokatverksamhet när det bedöms nödvändigt.

Som ovan konstaterats följer det av fjärde penningtvättsdirektivet att tillsynsorganet ska ha möjlighet att genomföra oanmälda undersökningar på plats i den verksamhet som tillsynen omfattar (platsbesök). Ordalydelsen i 8 kap. 6 § RB ger inte uttryckligen stöd för Advokatsamfundet att genomföra sådana besök. Det skulle visserligen kunna hävdas att en sådan befogenhet följer av tillsynen. Platsbesök kan dock innebära ett intrång i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna. Starka rätts-säkerhetsskäl talar därför för att möjligheten att oanmält utföra platsbesök på advokatbyrå regleras särskilt och att befogenhet att genomföra dessa inte implicit kan anses följa av 8 kap. 6 § RB.

Ett intrång i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna får enligt 2 kap. 20 § regeringsformen endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. För att platsbesök ska få genomföras ska det därför i det enskilda fallet ha bedömts proportionerligt. I det ligger bl.a. att intrånget ska vara effektivt och att andra åtgärder för att nå målet ska ha misslyckats eller bedömts otillräckliga. Det ska också i vart fall finnas en misstanke om att en överträdelse av regelverket kan ha skett för att besök ska få göras. Det bör därför framgå att möjligheten att genomföra platsbesök i en advokatverksamhet endast gäller när det bedöms nödvändigt för tillsynen av

att penningtvättsregelverket följs. I praktiken torde det därför endast i undantagsfall bli tal om oanmälda sådana besök. Mot den bakgrunden bör det inte heller finnas någon större risk för att Advokatsamfundets kontinuerliga och proaktiva tillsyn hämmas genom att Advokatsamfundet ges sådan befogenhet.

Möjligheten att genomföra platsbesök ska vidare endast omfatta undersökning i en fysisk eller juridisk persons verksamhetslokaler och därmed inte i dennes privata utrymmen. En sådan begränsning kan visserligen medföra tillämpningssvårigheter när verksamheten bedrivs i anslutning till en privatbostad. En bedömning av om det finns risk för ett oacceptabelt intrång i den personliga sfären bör göras i varje enskilt fall. Stöd för bedömningen av om ett utrymme är att betrakta som en verksamhetslokal kan hämtas i 3 kap. 18 § skatteförfarandelagen (2011:1244) där det anges att utrymmen som huvudsakligen används i verksamhet som medför eller kan antas medföra bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1999:1078) eller som bedrivs av en annan juridisk person än ett dödsbo ska betraktas som verksamhetslokaler. När en verksamhet bedrivs i en för verksamheten särskild inrättad del av bostaden bör tillsynsbesök som regel kunna ske i ett sådant utrymme (jfr. 16 kap. 34 § inkomstskattelagen [1999:1229]). En uttömmande redogörelse för hur en bedömning av detta slag ska göras lämpar sig inte att behandla i aktuellt sammanhang utan bör i stället ankomma på rättstillämpningen att pröva i det enskilda fallet.

8.2 Ingripanden och sanktioner

Enligt fjärde penningtvättsdirektivet ska det vara möjligt att ingripa mot aktörer som omfattas av direktivet. Ingripande kan enligt direktivet ske genom ett offentligt meddelande vari den fysiska eller juridiska personen liksom överträdelsens karaktär anges, en anmodan om att den fysiska eller juridiska personen ska upphöra med sitt agerande och inte upprepa detta, ett återkallande eller en tillfällig indragning av auktorisering, ett tillfälligt förbud för personer med ledningsansvar inom en ansvarig enhet eller andra fysiska personer som hålls ansvariga för överträdelsen att utöva ledningsfunktioner inom ansvariga enheter och maximala administrativa sanktionsavgifter på minst två gånger den vinst som har erhållits genom överträdelsen, om det går att fastställa denna vinst, eller minst en miljon euro (artikel 59.2). De aktörer som inom advokatväsendet omfattas av direktivet är advokater och advokatbolag.

Direktivet föreskriver vidare att sanktioner och åtgärder även ska kunna tillämpas på ledningen och andra fysiska personer som enligt nationell rätt bär ansvar för en juridisk persons överträdelse av penningtvättsregelverket (artikel 58.3). I samband med genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet har de personer som kan bli föremål för ingripande på detta sätt angetts omfatta personer som ingår i ett bolags styrelse eller är dess verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder bolaget eller är ersättare för någon av dem (se prop. 2016/17:173 s. 408). Direktivet kräver vidare att nödvändiga åtgärder ska vidtas för att hindra att brottslingar som dömts inom relevanta områden eller deras medhjälpare

har en ledande befattning inom eller är verkliga huvudmän bakom dessa ansvariga enheter (artikel 47.3).

8.2.1 Advokater

Förslag: Den nuvarande sanktionskatalogen för advokater bör utökas med en möjlighet att i fråga om penningtvättsöverträdelser kombinera ett beslut om varning med en sanktionsavgift.

Sanktionsavgifter bör som högst fastställas till det högsta av

1. två gånger den vinst som gjorts till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

2. ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

Sanktionsavgiften ska som lägst uppgå till 5 000 kronor.

Avgiften ska tillfalla staten.

I samband med genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet har det konstaterats att det vad gäller advokater inte krävs några ytterligare genomförandeåtgärder för att svensk nationell rätt ska uppfylla kravet på sanktioner i form av offentligt meddelande, anmodan och återkallelse eller tillfällig indragning av auktorisation eftersom Advokatsamfundet redan i dag kan besluta om motsvarande disciplinära sanktioner. Det har dock konstaterats att möjligheten för Advokatsamfundet att förena ett beslut om varning för en advokat med en straffavgift om högst 50 000 kronor inte är tillräcklig för att uppfylla direktivets krav vad gäller sanktionsavgifter och att det därför i denna del krävs ytterligare lagstiftningsåtgärder.

Det finns inte utrymme för att i detta sammanhang föreslå att nivån för straffavgiften enligt 8 kap. 7 § RB generellt ska höjas. En särskild bestämmelse om möjlighet att besluta om sanktionsavgift vid överträdelse av regelverket för penningtvätt bör i stället införas för advokater för att uppfylla direktivets krav i denna del. Avgiften bör som utgångspunkt utformas i likhet med vad som gäller för andra liknande verksamhetsutövare som revisorer och fastighetsmäklare. En sådan utformning innebär att ett beslut om en sanktionsavgift inte förutsätter att överträdelsen varit av viss dignitet (allvarlig, upprepad eller systematisk) eller att ett subjektivt rekvisit är uppfyllt. Sådana särskilda kvalifikationskrav finns vanligtvis inte heller för andra administrativa avgifter utanför penningtvättsområdet. Motsvarande krav har dock införts för beslut om sanktionsavgift för vissa andra verksamhetsutövare, t.ex. den mer odefinierade grupp som omfattas av PTL:s sanktionsbestämmelser. Kvalifikationskraven har för dessa motiverats med att det är troligt att en sanktionsavgift för dem är att betrakta som straff i Europakonventionens mening (prop. 2016/17:173 s. 406). I likhet med en sanktionsavgift för revisorer och fastighetsmäklare är en sanktionsavgift beträffande advokater sannolikt inte att betrakta som straffrättslig. Det finns inte heller med hänsyn till den särskilda rättsstatliga roll som advokater har, och de särskilda kärnvärden och etiska regler som advokater har att förhålla sig till, skäl att avvika från den reglering som gäller för liknande verksamhetsutövare. Det förhållande att ett klientförhållande kan ingås som ett advokatbyråuppdrag innebär inte heller att det finns sådana svårigheter

vid gränsdragningen av om en advokat eller ett advokatbolag ska hållas ansvarig för en överträdelse att särskilda kvalifikationskrav för advokater bör införas. Även i ett advokatbyråuppdrag finns regelmässigt en eller flera advokater som var för sig eller tillsammans kan bedömas ansvariga för en överträdelse av penningtvättregelverket som begåtts inom ramen för uppdraget. Dessa torde inte kunna undvika ett ansvar enbart av den anledningen att uppdragsavtalet ingåtts av advokatbolaget. Gällande ansvarsfördelningen mellan advokatbolaget och den enskilde advokaten som verksamhetsutövare finns därtill relativt klara bestämmelser i PTL, där överträdelser som bolaget kan hållas ansvarigt för typiskt sett är av mer övergripande karaktär såsom brister i fråga om bolagets allmänna riskbedömning, interna rutiner och riktlinjer, utbildning och fysiskt skydd för anställda (se 2 kap. 16 § PTL).

Möjligheten att besluta om en sanktionsavgift som uppgår till ett belopp motsvarande en miljon euro innebär inte att beslutsmyndigheten åläggs att regelmässigt besluta om avgifter i den storleksordningen. En sanktionsavgift bör dock inte vara aktuell när det varit fråga om en ringa överträdelse. Skäl för att kombinera en erinran med en sådan avgift finns därför inte. Avgiften ska i stället endast kunna utgå vid ett beslut om varning.

8.2.2 Advokatbolag

Förslag: Det bör införas en bestämmelse som gör det möjligt att rikta sanktioner mot advokatbolag till följd av överträdelser av regelverket för penningtvätt. Sanktioner som bör bli aktuella är erinran, varning och sanktionsavgift. Även ett uttalande bör kunna göras avseende ett advokatbolag.

Sanktionsavgifter bör som högst fastställas till det högsta av

1. två gånger den vinst som gjorts till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
 2. ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.
- Sanktionsavgiften ska som lägst uppgå till 5 000 kronor.
Avgiften ska tillfalla staten.

Även juridiska personer ska enligt fjärde penningtvättsdirektivet kunna ställas till svars för överträdelser som begås till deras förmån (artiklarna 59.2 a-c, 60.5 och 60.6). Det finns enligt gällande svensk nationell rätt inte möjlighet att rikta sanktioner direkt mot advokatbolag. Mot bakgrund av kraven i fjärde penningtvättsdirektivet bör bestämmelser om det införas för överträdelser av regelverket. Vad gäller advokater har sanktionerna i RB om uttalande, erinran och varning ansetts uppfylla kraven i artikel 59.2 a-b i direktivet. Samma sanktioner bör därför även kunna riktas mot advokatbolag. Då advokatbolag inte kan bli föremål för auktorisation finns det inte behov av bestämmelse som uppfyller kraven i artikel 59.2 c i direktivet. I likhet med vad som gäller för advokater behöver det dock införas en bestämmelse som gör det möjligt att rikta en sanktionsavgift enligt artikel 59.2 e mot ett advokatbolag vid en överträdelse av regelverket. En sådan sanktionsavgift bör utformas på motsvarande sätt som gäller för advokater.

Med en sanktionsavgift finns det inte behov av att dessutom införa en motsvarande straffavgift som redan nu kan riktas mot en advokat som en del av Advokatsamfundets egna disciplinära system. Då en sanktion direkt mot ett advokatbolag endast kan utgå för en ren penningtvätsöverträdelse tjänar en straffavgift för advokatbolag, till skillnad mot advokater, inte ett eget syfte.

Med undantag för uteslutning ur Advokatsamfundet och straffavgift bör därmed samma sanktionskatalog som kan tillämpas för advokater gälla även för advokatbolag. Bestämmelse som möjliggör sådana ingripanden bör därför införas.

8.2.3 Ledningspersoner och verkliga huvudmän

Förslag: Det bör införas en bestämmelse som gör det möjligt att ingripa mot en person som ingår i ett advokatbolags styrelse eller är dess verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder advokatbolaget, eller är ersättare för någon av dem, om advokatbolaget har gjort sig skyldig till en överträdelse av regelverket för penningtvätt.

Ingripande mot en ledningsperson bör endast få ske om överträdelsen som advokatbolaget gjort sig skyldig till är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtligt eller av grov oaktsamhet har orsakat överträdelsen. Ett ingripande bör kunna ske genom ett förbud att under en tid av tre till tio år inneha en ledande position i ett advokatbolag eller genom beslut om sanktionsavgift.

Sanktionsavgifter bör som högst fastställas till det högsta av

1. två gånger den vinst som gjorts till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
2. ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

Avgiften ska tillfalla staten.

Det bör i lag framgå att en person som i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller gjort sig skyldig till brottslighet inom för penningtvätt och finansiering av terrorism relevanta områden inte bör ha ett kvalificerat innehav av andelar i ett advokatbolag eller ingår i dess ledning. För detta ändamål bör Advokatsamfundet ges sådan tillgång till vissa uppgifter i belastningsregistret.

Ingripande på grund av advokatbolagets överträdelse

Som tidigare angetts följer det av fjärde penningtvätsdirektivet att personer i ledningen av ett advokatbolag ska kunna bli föremål för sanktioner om bolaget har gjort sig skyldig till en överträdelse av regelverket för penningtvätt. De sanktioner som kan bli aktuella är ett tillfälligt förbud att utöva ledningsfunktion i verksamhet som omfattas av PTL och en sanktionsavgift, som uppgår till det högsta av en miljon euro eller två gånger den vinst som erhållits genom överträdelsen (jfr. prop. 2016/17:173 s. 369).

Några motsvarande sanktioner finns inte i svensk nationell rätt sedan tidigare. Det skulle visserligen kunna hävdas att de nuvarande kraven som ställs för att få vara advokat och för en dispens att ha en ledande

position i ett advokatbolag, för den som inte är advokat, i praktiken innebär ett sådant förbud som krävs enligt artikel 59.2 d i direktivet. Beslut som styr ett advokatbolags agerande i fråga om kraven enligt direktivet ska nämligen alltid fattas av en advokat i ledande befattning. En sådan advokat, som agerat i strid med penningtvättsregelverket, riskerar nämligen att uteslutas ur Advokatsamfundet och därefter att inte få sådan dispens från Advokatsamfundets styrelse som krävs för att, utan att vara advokat, ha en ledande befattning i ett advokatbolag. Det är dock inte uteslutet att grund för uteslutning ur Advokatsamfundet – och därmed möjlighet att frånta en person möjligheten att verka som advokat – inte finns i alla de situationer där direktivet föreskriver att en sanktion i form av ett förbud ska tillämpas. Ingripanden mot ledningspersoner syftar vidare inte till att förhindra olämpliga personer från att delta i en verksamhetsutövers ledning utan till att göra det möjligt att rikta sanktioner mot ledningspersoner som bär ansvar för ett bolags överträdelse av penningtvätt (se prop. 2016/17:173 s. 426).

Bestämmelse som motsvarar de som införts i PTL och tillämpliga rörelselagar för andra icke-finansiella verksamhetsutövare bör därför införas. Förbudet mot att utöva ledningsfunktion ska omfatta sådan funktion hos det aktuella advokatbolaget men även ledande funktioner i motsvarande verksamheter. I likhet med vad som föreskrivs i PTL och tillämpliga rörelselagar ska förbudet vidare gälla under en period om tre till tio år.

Ett ingripande mot en fysisk person i ledningen av ett advokatbolag bör, i likhet med vad som gäller för motsvarande personer i ledningen av andra juridiska personer som omfattas av penningtvättsregelverket, endast få vidtas om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtligt eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen. Även i andra lagstiftningsarbeten har ett sådant subjektivt rekvisit bedömts lämpligt för att förtydliga när det kan bli fråga om ansvar för en fysisk person avseende ett instituts överträdelse eller när det rör sig om sanktioner som är av straffrättslig karaktär (se prop. 2014/15:57 s. 42 samt prop. 2016/17:173 s. 368 f. och 406). Möjligheten att på detta sätt ingripa mot en person i ledningen av ett advokatbolag som överträtt regelverket för penningtvätt ska naturligtvis även gälla för en sådan person som är advokat.

Ingripande efter lämplighetsprövning

Enligt artikel 47.3 i direktivet ska nödvändiga åtgärder vidtas för att hindra att brottslingar som dömts inom relevanta områden eller deras medhjälpare har en ledande befattning inom eller är verkliga huvudmän bakom ett advokatbolag.

Enligt svensk nationell rätt kan som huvudregel endast advokat vara delägare eller bolagsman i ett advokatbolag. Som redogjorts för i avsnitt 6.2.3 finns det redan genom det nuvarande disciplinära systemet möjlighet att ingripa genom beslut om uteslutning mot en advokat som i väsentlig utsträckning åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten eller som gjort sig skyldig till brottslighet inom för penningtvätt och finansiering av terrorism relevanta områden. Genom 7.5.2–3 i Advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed finns det dessutom

utrymme för Advokatsamfundets styrelse att inte medge alternativt återkalla en dispens för en annan person än advokat att vara verkställande direktör och delägare i ett advokatbolag. Redan aktuell lagstiftning gör det därmed möjligt för Advokatsamfundet att vidta åtgärder för att hindra att brottslingar som dömts inom relevanta områden eller deras medhjälpare har en ledande befattning inom eller är verkliga huvudmän bakom ett advokatbolag. Direktivets krav på att sådana personer ska vara lämpliga bör dock förtydligas i lag.

En sådan bestämmelse bör utformas på liknande sätt som i 7 kap. 6 § PTL. Det finns dock anledning att ifrågasätta om begreppet ”allvarlig brottslighet”, som anges i PTL och som återkommer i andra rörelselagar, bör användas. Definitionen ger nämligen intryck av att även omfatta brottslighet inom andra områden än vad som i direktivet avses med ”relevanta områden” och som inte har någon betydelse för en persons lämplighet att, utifrån direktivets perspektiv, ha ledande befattning eller vara verklig huvudman bakom ett advokatbolag. Samtidigt riskerar definitionen att exkludera brottslighet som i vissa avseenden inte betraktas som allvarlig, t.ex. penningtvättsförseelse, men där omständigheterna ändå i hög grad kan vara sådana att personen i fråga tydligt har visat sig olämplig ur penningtvättsseende att ha en ledande befattning i ett advokatbolag. För att förtydliga vilken typ av brottslighet som det i sammanhanget bör vara fråga om torde definitionen ”brottslighet inom för penningtvätt eller finansiering av terrorism relevanta områden” bättre överstämja med direktivet. Avsikten är dock inte att vandelsprövningen avseende advokatverksamhet i praktiken ska skilja sig från den som ska göras enligt PTL. Om en viss brottslighet är sådan att den medför att det inte är lämpligt att inneha aktuella positioner i ett advokatbolag får bedömas utifrån samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet.

Tillgång till belastningsregistret

Som konstaterats i avsnitt 5.1 ska behörig myndighet ges tillgång till belastningsregistret i sådan utsträckning som krävs för att kontrollera en persons lämplighet enligt artikel 47.3 i fjärde penningtvättsdirektivet. Sådan möjlighet har övriga organ som utövar tillsyn enligt regelverket för penningtvätt, men inte Advokatsamfundet. Advokatsamfundet får visserligen redan rutinmässigt del av fällande domar när det är känt för en domstol som dömer i brottmål att den tilltalade är advokat. Beträffande den som ansöker om inträde i Advokatsamfundet publiceras också den sökandes namn i cirkulär och uppgivna yrkeskontakter tillskrivs med syfte att fånga upp eventuell kritik mot den sökandes lämplighet. Genom detta har Advokatsamfundet möjlighet att få vetskap om brott som är av vikt för tillsynen enligt fjärde penningtvättsdirektivet. Ett sådant system försäkras dock inte att Advokatsamfundet får nödvändiga uppgifter i varje enskilt fall. Advokatsamfundet har heller inte möjlighet att på eget initiativ undersöka om det i belastningsregistret finns uppgift om att berörd person har en relevant fällande dom mot sig, vilket torde krävas enligt direktivet. Den nuvarande ordningen är därför inte tillräcklig för att uppfylla direktivets krav.

Då Advokatsamfundet i dag inte har någon tillgång till belastningsregistret krävs justeringar i de författningar som är aktuella för att uppfylla direktivets krav i denna del. I betänkandet SOU 2016:8 framhölls att det är tveksamt om det författningstekniskt skulle vara möjligt att ge Advokatsamfundet möjlighet att begära registerutdrag. Det framfördes emellertid att det är motiverat att ge en sådan möjlighet (s. 453 f. och 682).

Av 2 § andra stycket lagen (1998:620) om belastningsregister framgår att belastningsregistret får användas för att till en enskild lämna uppgift som är av särskild betydelse i hans eller hennes verksamhet. Enligt 9 och 10 §§ samma lag finns en sådan rätt när det gäller uppgift om den enskilde själv eller om det behövs för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag i en verksamhet som avser vård eller som är av betydelse för förebyggande eller beivrande av brott. De senare bestämmelserna gör det visserligen inte möjligt att ge Advokatsamfundets styrelse tillgång till uppgifter i belastningsregistret i nu aktuell situation. Det framgår dock att det finns viss möjlighet att ge privaträttsliga subjekt, som t.ex. larminstallationsföretag och enskild arbetsgivare inom vårdsektorn, tillgång till uppgifter om andra i belastningsregistret om det är av särskild betydelse för verksamheten.

Att Advokatsamfundet, i sin myndighetsutövande funktion, behöver tillgång till uppgifter i registret för att kunna bedriva den tillsyn som krävs enligt fjärde penningtvättsdirektivet utgör ett godtagbart ändamål enligt 2 § andra stycket då sådana uppgifter får anses vara av särskild betydelse för Advokatsamfundets tillsynsverksamhet.

Som anges ovan är det inte möjligt att göra en uttömmande uppräkningslista av de brott som i ett enskilt fall kan innebära att en person är olämplig att ha en ledande befattning eller vara verklig huvudman bakom ett advokatbolag. Detta innebär inte i sig att det kan anses motiverat att ge Advokatsamfundet en obegränsad tillgång till uppgifterna i belastningsregistret. På samma sätt som gäller för de myndigheter som utövar tillsyn till följd av PTL, bör därför även Advokatsamfundets tillgång begränsas i viss utsträckning. En sådan begränsning skulle visserligen i undantagsfall kunna innebära att Advokatsamfundet inte ges tillgång till uppgifter i belastningsregistret trots att brottsligheten i det enskilda fallet är sådan att den faller in under begreppet ”brottslighet inom för penningtvätt eller finansiering av terrorism relevanta områden”. I den mån de närmare omständigheterna rörande brottsligheten ändå blir kända för Advokatsamfundet utgör bristen på självständig tillgång till de enskilda uppgifterna i belastningsregistret i sig inte något hinder för Advokatsamfundet att göra en sådan bedömning.

8.2.4 Särskilt om sanktionsavgifter och omständigheter som ska vara styrande vid beslut om sanktioner

Förslag: Det bör genom särskilda bestämmelser i den nya lagen motsvara de som finns i 7 kap. 13 och 16 §§ PTL tydliggöras vilka faktorer som ska ligga till grund för valet av sanktion och för sanktionsavgiftens storlek.

När de behöriga myndigheterna fastställer typen av och nivån på administrativa sanktioner eller åtgärder ska medlemsstaterna se till att de beaktar alla relevanta omständigheter (artikel 60.4 i fjärde penningtvättsdirektivet). Artikel 60.4 nämner som exempel på omständigheter som i tillämpliga fall ska beaktas överträdelsens allvarlighet och varaktighet, den finansiella ställningen för den fysiska eller juridiska person som hålls ansvarig och förluster för tredje man som överträdelsen vållat, i den mån dessa kan fastställas. Utgångspunkten är enligt direktivet att alla relevanta omständigheter i ett enskilt fall ska beaktas vid bestämmandet av typ av sanktion och vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek.

I PTL har bestämmelser införts i form av en exemplifierande uppräkningslista av omständigheter som ska beaktas vid en sådan bedömning. Bestämmelserna ger också utrymme för att ta hänsyn till särskilda omständigheter i det enskilda fallet (se prop. 2016/17:173 s. 411). En sådan omständighet skulle, i fråga om sanktionsavgiftens storlek, t.ex. kunna vara om en advokat redan fått en straffavgift av betydande storlek av disciplinnämnden. Den reglering som finns i de kompletterande rörelselagarna för övriga icke-finansiella verksamhetsutövare utgår i stort sett från den som anges i PTL. Det finns inte anledning att ha någon avvikande reglering för advokatverksamhet i dessa delar.

8.3 Beslutsordning

8.3.1 Vilket organ ska besluta om sanktionerna

Förslag: När en advokat eller ett advokatbolag har tilldelats en varning för en överträdelse av PTL bör disciplinnämnden, om den anser att det finns anledning att överväga om advokaten eller advokatbolaget även ska betala en sanktionsavgift eller att ett ingripande ska ske mot en person i bolagets ledning, lämna över sitt beslut och den utredning som legat till grund för beslutet, till Länsstyrelsen i Stockholms län för prövning av sådan åtgärd. Övriga sanktioner avseende advokater eller advokatbolag bör beslutas av Advokatsamfundets disciplinnämnd.

I vilken utsträckning ska Advokatsamfundet besluta om sanktioner?

Utgångspunkten för bedömningen av vem som ska besluta om sanktionerna enligt regelverket bör vara att den som övervakar efterlevnaden av regelverket också ansvarar för att besluta om sanktionerna till följd av det, antingen genom att själv besluta om dem eller genom att ansöka om ett sådant beslut hos domstol. Det senare skulle också kunna ske först efter att ett sanktionsföreläggande inte godtagits av den som berörs av sanktionen. En sådan sanktionsregim överensstämmer också med den regim som gäller för övriga verksamhetsutövare.

Advokatsamfundets disciplinnämnd kommer vid sidan av själva överträdelsen av penningtvättsregelverket fortsatt ha att pröva en advokats efterlevnad av god advokatsed. En överträdelse av regelverket för penningtvätt torde normalt innebära att advokaten får anses ha brutit mot god advokatsed. Det förhållandet att en advokat kan påföras en sanktion direkt med stöd av penningtvättsregelverket hindrar inte i sig att Advo-

katsamfundet riktar sanktioner mot denne på grund av samma överträdelse utifrån regelverket om god advokatsed. Eftersom disciplinnämnden därigenom automatiskt prövar även en överträdelse av penningtvätsregelverket inom ramen för den nuvarande disciplinära verksamheten, vore det i och för sig naturligt att nämnden även skulle ansvara för sanktionerna till följd av penningtvätsregelverket. Detta skulle också innebära att den disciplinära verksamheten hålls samman utan risk för intrång i Advokatsamfundets oberoende prövning av god advokatsed. Det kan vidare konstateras att disciplinnämndens befogenhet att besluta om uttalande, erinran, varning (utan eller i kombination med en straffavgift) och uteslutning enligt det befintliga regelverket innebär att kravet på sanktioner i sådan del redan uppfylls. Advokatsamfundet har inom ramen för den aktuella prövningen möjlighet att ta ställning till den rena penningtvätsöverträdelsen i kombination med eventuella andra brister advokaten visat utifrån god advokatsed. Det är därför lämpligt att även ingripande genom uttalande, erinran, varning och uteslutning enligt regelverket för penningtvätt sker inom ramen för den nuvarande prövningen.

Med beaktande av Advokatsamfundet ställning inom advokatväsendet och för en sammanhållen prövning är det lämpligt att Advokatsamfundet även ansvarar för ingripanden mot advokatbolag på motsvarande sätt som för advokater, dvs. genom uttalande, erinran eller varning. För ett fullständigt genomförande av en sanktionsregim enligt direktivet ska det dock även finnas en möjlighet att ingripa mot en advokat, ett advokatbolag och en person i ledningen av ett advokatbolag genom beslut om sanktionsavgift samt beslut om ett tillfälligt förbud att ha en ledande befattning i ett advokatbolag.

Både JK och Advokatsamfundet har ansett att sanktionsavgiften ska beslutas av en myndighet. Som konstaterats ovan finns det dock inte några konstitutionella hinder mot att utforma en reglering där Advokatsamfundets disciplinnämnd, som en del av ett privaträttsligt organ, även ges befogenhet att besluta om de tillkommande sanktioner som följer av fjärde penningtvättsdirektivet, så länge en sådan sanktionsregim införs i lag. Även 2015 års penningtvätsutredning har dock ansett att sanktionsavgiften bör beslutas av en myndighet med hänvisning till att avgiften tillfaller staten och att ett beslut om sanktionsavgift bör förenas med en möjlighet att överklaga beslutet. Det är dock tekniskt möjligt att lagstifta så att dessa delar uppfylls även om det i dag endast är myndigheter som getts möjlighet att besluta om liknande sanktionsavgifter. Det kan visserligen ifrågasättas om ett privaträttsligt organ ska besluta om en avgift som tillfaller staten. En sådan följd kan dock inte ses som helt utesluten när ett privaträttsligt organ getts offentlighetsrättsliga befogenheter. Det förhållandet att avgiften ska tillfalla staten kan i vart fall inte i sig anses utgöra grund för att Advokatsamfundet inte kan besluta om den.

Advokatsamfundet har redan inom ramen för det nuvarande disciplinära systemet möjlighet att besluta om en straffavgift om högst 50 000 kronor. Sanktionsavgiften enligt fjärde penningtvättsdirektivet skiljer sig i förhållande till straffavgiften framför allt genom att den avser ett väsentligt högre belopp. Det högre beloppet innebär emellertid inte, som tidigare konstaterats, att sanktionsavgiften är att betrakta som en

straffrättslig sanktion och att den av den anledningen är lämplig att beslutas av en myndighet.

Utifrån Advokatsamfundets roll och uppgifter har det bl.a. att vid sidan av disciplinnämndens verksamhet tillvarata ledamöternas yrkesintresse och verka för sammanhållning och samförstånd. Dessa i viss mån motstående intressen förmår Advokatsamfundet i dag att balansera med varandra. Genom möjligheten att besluta om en sanktionsavgift som kan uppgå till avsevärt högre belopp inom ramen för ett regelverk där Advokatsamfundet ges ytterligare tillsynsbefogenheter kan det emellertid antas att Advokatsamfundets disciplinära roll förstärkas, inte minst genom den ställning som Advokatsamfundet skulle få till ledamoten vid en process i domstol.

Då ett beslut om sanktionsavgift bör kunna överklagas skulle nämligen Advokatsamfundets disciplinnämnd tvingas inta en partsställning mot en ledamot vid en process i domstol. Motsvarande roll skulle Advokatsamfundet även få genom att ansöka om den hos domstol. I sådana förfaranden skulle Advokatsamfundet ha att ta ställning till vilket belopp avgiften ska ha, argumentera för sin ståndpunkt i förhållande till ledamoten och överklaga ett eventuellt beslut som inte överensstämmer med Advokatsamfundets inställning. En sådan position i förhållande till ledamöterna skiljer sig från den ordning som gäller vid överklagade av utslutningsbeslut i Högsta domstolen där Advokatsamfundet formellt inte har en partsställning, utan har ställning som ”förklarande”. Processuellt innebär den ordningen att det organ inom Advokatsamfundet som meddelat beslutet ska lämnas tillfälle att ge in en skriftlig förklaring och att yttra sig i samband med att en part hörs muntligen (se 56 kap. 12 § RB). Eftersom en utslutning, som får ses som den yttersta sanktionen som kan riktas mot en advokat, innebär att den fortsatta relationen mellan ledamoten och Advokatsamfundet bryts, kan inte heller den skadan i förtroendet som ett sådant beslut innebär jämföras i sammanhanget.

Advokatsamfundets speciella roll talar sammantaget för att den mest lämpliga lösningen är att disciplinnämnden lämnar över till en myndighet att besluta om sanktionsavgiften trots att det innebär att den sanktionsregim som gäller för övriga verksamhetsutövare frångås. Samma skäl gör sig även gällande för det tillkommande tillfälliga förbudet för personer i ledningen av ett bolag, som i stor utsträckning också består av ledamöter i Advokatsamfundet, inte minst med beaktande av den ingripande åtgärd som ett sådant förbud innebär för en ensampraktiserande advokat som driver sin verksamhet i bolagsform.

Det kan också tilläggas att inte heller de myndigheter som utövar tillsynen över övriga verksamhetsutövare som omfattas av regelverket för penningtvätt har getts fullständig möjlighet att besluta om sanktioner mot personer i ledningen av ett bolag då ett sådant beslut ska fattas av domstol om ett sanktionsföreläggande inte godtas av den som berörs av det. Bestämmelserna om sådana förelägganden syftar bl.a. till att tillförsäkra den fysiska personen en rättssäker prövning (prop. 2016/17:173 s. 374 f. och 412). Intresset av en rättssäker process gör sig självfallet lika starkt gällande när det gäller advokatverksamhet, vilket vore svårt att uppnå med nuvarande överprövningsordning för Advokatsamfundets beslut i disciplinärenden.

Bestämmelserna om ett tidsbegränsat förbud att utöva en ledande funktion och ett beslut om sanktionsavgift bör dessutom kunna användas tillsammans eller var för sig (se bl.a. prop. 2016/17:173 s. 370 och 410). En beslutsordning där de båda sanktionerna är uppdelade på två olika organ med separata prövningar och olika överprövningsmöjligheter kan skapa tillämpningssvårigheter. Övervägande skäl talar därför för att även beslut om ett tillfälligt förbud meddelas lämnas över till en myndighet för beslut.

När bör ett ärende överlämnas till en myndighet?

Frågan är när ett sådant överlämnande bör ske. En sanktionsavgift avseende advokater och advokatbolag förutsätter att en varning har meddelats. Det torde därför endast bli aktuellt att lämna över ett ärende när det finns ett sådant beslut. Ett överlämnande skulle därefter kunna ske automatiskt vid ett beslut om varning eller först när disciplinnämnden dessutom gjort bedömningen att det kan finnas skäl även för en sanktionsavgift. Då det är svårt att föreställa sig att ett förbud mot en person i ledningen av ett advokatbolag skulle bli aktuellt om inte advokatbolaget i vart fall meddelats en varning, skulle också prövningen av ett sådant förbud kunna lämnas över automatiskt till myndigheten i samband med att prövningen av en sanktionsavgift för ett advokatbolag lämnas över till myndigheten.

Beslutsordningen bör i så stor utsträckning som möjligt följa den som gäller för övriga verksamhetsutövare, vilket innebär att Advokatsamfundet även bör hantera frågan om sanktionsavgifterna i den mån det är lämpligt. Bakom den föreslagna beslutsordningen ligger framför allt att det, utifrån Advokatsamfundets roll och övriga uppgifter, inte är lämpligt att Advokatsamfundet får en förstärkt disciplinär roll eller intar en motpartsställning i förhållande till en ledamot i domstol. Detta i sig hindrar inte att Advokatsamfundet gör en preliminär bedömning av om det finns skäl för att ingripa genom en sanktionsavgift eller ett tillfälligt förbud och därefter lämnar över ärenden till en myndighet först när ett sådant utrymme bedöms finnas. Genom att besluta om varning gör disciplinnämnden dessutom redan det första ställningstagandet i fråga om sanktionerna. En ordning där ett överlämnande endast sker när disciplinnämnden bedömt att det i vart fall finns skäl för att överväga om ytterligare sanktioner ska meddelas innebär dessutom att man undviker en onödig myndighetsprövning av ärenden där en sanktionsavgift uppenbart inte ska utgå. Detta innebär att ett överlämnande ska ske först när disciplinnämnden bedömer att det kan finnas skäl för att meddela ytterligare sanktioner. Det underlag som nämnden ska lämna över till myndigheten ska vara sådant att det klart framgår hur och i vilken utsträckning som en överträdelse bedömts ha skett.

Vilken myndighet bör fatta beslut om sanktionerna?

I avsnitt 7.1.2 har redogjorts för de myndigheter som skulle kunna vara aktuella att besluta om sanktionerna. Det kan konstateras att ingen av de myndigheter som övervägs är optimala i sammanhanget. Samtliga myn-

digheter har en mer eller mindre spretig verksamhet och endast i vissa fall en koppling till advokatverksamhet.

Samtliga tillsynsmyndigheter på penningtvättsområdet kommer att behöva ta ställning till likartade situationer inom ett komplext område. Det är sannolikt att det kommer att vara av största vikt att ha en bred kompetens och förståelse för penningtvättsområdet, bl.a. när det gäller att bedöma en verksamhetsutövers åtgärder för riskbedömning och rutiner samt kundkännedom. I sådana delar finns det stora likheter mellan alla de verksamhetsutövare som omfattas av PTL. För en sammanhållen prövning i dessa delar är det inte önskvärt att utöka antalet aktörer utan att det finns övervägande skäl för det. Sådant skäl skulle kunna vara att myndigheten har så god kännedom om den specifika verksamheten som verksamhetsutövaren arbetar inom som skulle vara till nytta vid bedömningen av sanktionerna. Mot bakgrund av den särskilda rättsstatliga roll som advokatverksamhet har och de särskilda kärnvärden och etiska regler som verksamheten har att förhålla sig till vore sådan kännedom särskilt önskvärt.

JK har i dag en funktion på advokatverksamhetens område. JK:s roll är dock främst att övervaka så att Advokatsamfundets disciplinära tillsyn fungerar tillfredställande. JK har således ingen egen självständig roll i disciplinverksamheten. Att som beslutsmyndighet pröva en sanktionsavgift skulle således vara en principiell nyhet för JK:s verksamhet. Inte heller skulle denna uppgift ha något samband med JK:s verksamhet i övrigt. Viktigare är dock att om JK skulle utses som beslutsmyndighet i fråga om sanktioner avseende advokatverksamheten så skulle regeringen fräntas möjligheten till extraordinär tillsyn över detta område (se avsnitt 7.1.2).

Den mycket begränsade roll som Kammarkollegiet har, genom att se till så att Advokatsamfundets tvistlösningsnämnd uppfyller de krav som ställs på en sådan, innebär inte heller att myndigheten kan anses ha en sådan kännedom om verksamheten och djupare förståelse för förutsättningarna för denna att den av det skälet äger företräde framför någon annan av de myndigheter som kan komma i fråga. De begränsade roller som JK och Kammarkollegiet har för advokatverksamhet kan därför i sammantaget inte motivera att ytterligare en myndighet införs som aktör på penningtvättsområdet.

Vid sidan av de mer branschspecifika organen utövar redan Finansinspektionen och tre länsstyrelser tillsyn på området för penningtvätt. Då Finansinspektionen har att tillse finansiella verksamhetsutövare, vars verksamhet väsentligt avviker från advokatverksamhetens, faller det sig inte naturligt för myndigheten att besluta om sanktioner advokatverksamheten. Genom den roll som länsstyrelserna redan har vad gäller icke-finansiella verksamhetsutövare i fråga om penningtvätt, inte minst beträffande de oberoende jurister som inte omfattas av Advokatsamfundets tillsyn, har länsstyrelserna dock att ta ställning till ingripanden i relativt likartade fall som skulle kunna bli fallet avseende advokatverksamhet. Genom sin tillsyn över andra vitt skilda branscher har länsstyrelserna vidare byggt upp kunskap om de särskilda förhållanden som styr de olika verksamheterna för att i det enskilda fallet t.ex. kunna ta ställning till subjektiva rekvisit.

I avsaknad av en myndighet med särskild kunskap inom såväl advokatsverksamhet som penningtvättsregelverket får därför länsstyrelserna anses bäst lämpade att besluta om sanktioner mot aktörer inom advokatväsendet. För att förbättra förutsättningar för att kunna bygga upp och samla kunskap om de särskilda förhållanden som finns inom advokatväsendet bör denna uppgift koncentreras till *en* länsstyrelse. Mot bakgrund av att Advokatsamfundet har sitt säte i Stockholm, och eftersom merparten av tillsynsobjekten är placerade i Stockholms län, ligger det närmast tillhands att Länsstyrelsen i Stockholms län ges denna befogenhet.

8.3.2 Vilken reglering behövs i övrigt

Förslag: Länsstyrelsen i Stockholms län ska, om det bedöms nödvändigt för prövningen av en sanktionsavgift, inhämta uppgifter från Advokatsamfundet.

Vid länsstyrelsens och domstolarnas prövning av ett disciplinärt ingripande mot en advokat, ett advokatbolag eller en person i ledningen av ett sådant bolag ska sekretess gälla för uppgift om hans eller hennes ekonomiska ställning eller om annans personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs.

Ingripanden mot ledningspersoner bör prövas genom sanktionsföreläggande. Genom en hänvisning till PTL bör det anges vilka uppgifter ett sådant föreläggande ska innehålla. Om ett sanktionsföreläggande inte har godkänts inom utsatt tid, får länsstyrelsen ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att sanktion ska beslutas. En sanktion får bara beslutas om den som sanktionen riktas mot har delgetts sanktionsföreläggandet inom två år från det att överträdelsen ägde rum. Detta bör framgå genom en hänvisning till PTL.

Vid beslut om sanktionsavgift ska bestämmelserna om verkställighet och preskription i PTL tillämpas.

Möjlighet att begära in ytterligare utredning

Det bör finnas en möjlighet för Länsstyrelsen i Stockholms län att vid behov komplettera ett ärende som lämnats över dit. Vid myndighetens prövning är förvaltningslagen (1986:223) tillämplig om inte lag eller förordning innehåller avvikande bestämmelser. Eftersom Advokatsamfundet inte är en myndighet kan upplysningar och yttranden inte inhämtas från Advokatsamfundet genom 7 §. Genom 13 § kan dock yttranden inhämtas genom remiss. Det torde inte bli aktuellt för länsstyrelsen att tillämpa bestämmelsen om att hämta in yttrande från Advokatsamfundet genom remiss efter att Advokatsamfundet lämnat över ett ärende för prövning. Den 1 juli 2018 kommer förvaltningslagen att ersättas med en ny lag¹, som även den gäller endast om det inte i en annan lag eller en förordning finns bestämmelse som avviker från regleringen i lagen (se

¹ Se prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*

4 §). Av 23 § i den nya lagen framgår myndigheternas utredningsskyldighet. Där anges bl.a. att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Utifrån ett oberoendeperspektiv kan det vara olämpligt att ge en myndighet en möjlighet att kräva att Advokatsamfundet lämnar ett visst underlag. Samtidigt skulle en ordning som helt beskär länsstyrelsen från möjligheten att utreda ett ärende strida mot myndighetens utredningsskyldighet. En sådan skyldighet innebär nämligen bl.a. att länsstyrelsen har att se till att nödvändigt material kommer in. Särskilt mot bakgrund av de höga sanktionsavgifter som det här kan bli fråga om för enskilda individer genom myndighetens ingripande kan Advokatsamfundets oberoende i sig inte innebära ett absolut hinder mot att begära uppgifter från Advokatsamfundet. Ett sådant utredningsförfarande bör regleras särskilt.

Som angivits ovan ska det underlag som Advokatsamfundet lämnar över till länsstyrelsen vara sådant att det klart framgår hur och i vilken utsträckning som en överträdelse bedöms ha skett. Advokatsamfundet ska också bifoga den utredning som legat till grund för denna bedömning. Det underlag som Advokatsamfundet lämnar över bör därför som regel vara tillräckligt för länsstyrelsens prövning. Det bör därmed endast undantagsvis finnas behov av kompletterande uppgifter t.ex. om utredningen är ofullständig, innehåller oklarheter, felaktigheter eller motstridigheter eller om det kommit fram nya omständigheter som medför behov av ytterligare uppgifter för att kunna pröva ärendet. I sådana situationer bör det finnas möjlighet att komplettera ärendet med ytterligare uppgifter. Innan länsstyrelsen begär komplettering från Advokatsamfundet bör myndigheten dock överväga om ytterligare uppgifter är nödvändiga för att ta ställning i ärendet och om den kan begäras in från annat håll, t.ex. av den berörde advokaten eller advokatbolaget.

Av 23 § i den nya förvaltningslagen framgår att en enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Om det behövs ska myndigheten vidare genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen. Bestämmelsen är enligt prop. 2016/17:180 utformad så att den inte innebär något tvång för parter att ge in utredning som talar till deras nackdel. Det anges att bestämmelser om t.ex. en upplysningsplikt vars fullgörande är kopplat till en sanktion eller om skyldighet att ställa upp på läkarundersökning i stället lämpligen bör finnas i specialförfattningar (s. 150). Av förarbetsuttalandena till den nya förvaltningslagen framgår således att en enskild part endast är skyldig att medverka till en utredning om ärendet har inletts av parten själv, och inte av en myndighet, på eget initiativ. Det öppnas samtidigt upp för att genom specialförfattningar ålägga enskild en upplysningsplikt. Sådan bestämmelse finns t.ex. i 7 kap. 5 § PTL där det anges att tillsynsmyndigheten får förelägga den som driver verksamhet som omfattas av detta kapitel att lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som behövs för tillsynen. Liknande uppgiftsskyldighet finns också i 28 § revisorslagen, 28 § andra stycket fastighetsmäklarlagen och 13 kap. 3 § lagen (2004:297) bank- och finansieringsrörelse. I likhet med vad som gäller i dessa lagar och vid Advokatsamfundets tillsyn i övrigt bör en advokat och ett advokatbolag vara skyldiga att lämna läns-

styrelsen sådana uppgifter som länsstyrelsen bedömer att den behöver för provningen av sanktionsavgiften. En advokats tystnadsplikt kan då inte återopas i förhållande till länsstyrelsen.

Sekretess

Då länsstyrelsen ska få ett fullständigt underlag av det som legat till grund för Advokatsamfundets bedömning av överträdelsen är det inte osannolikt att det behöver lämnas över uppgifter som omfattas av advokatens tystnadsplikt i förhållande till sin klient. Även uppgifter som senare begärs in av länsstyrelsen kan vara sådana som omfattas av tystnadsplikten. Uppgifter om någons personliga eller ekonomiska förhållanden får inte den som deltagit i ett tillsynsärende hos Advokatsamfundet obehörigen röja.

Med hänsyn till uppgifternas karaktär bör de, när de lämnas till länsstyrelsen, omfattas av sekretessen i 30 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen, som är tillämplig vid Justitiekanslerns handläggning av ett disciplinärende. Denna innebär att sekretess gäller för uppgifter om en advokats ekonomiska ställning eller om annans personliga eller ekonomiska förhållanden om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs. Sådan sekretess gäller även vid en överprövning av domstol. För att bestämmelsen alltid ska vara tillämplig vid länsstyrelsens prövning bör den utvidgas till att även gälla vid ärenden om disciplinärt ingripande mot advokatbolag eller person i ledningen av ett sådant bolag. Det finns enligt 30 kap. 30 § offentlighets- och sekretesslagen emellertid inte någon begränsning av meddelarfriheten avseende sådan tystnadsplikt som följer av sekretessen.

Hur ska en sanktionsavgift förhålla sig till en straffavgift?

Liksom förslaget från 2016 års penningtvätsutredning innebär nu aktuellt förslag att den befintliga sanktionskatalogen vad gäller advokater utökas med en möjlighet att, utöver den högsta straffavgiften om 50 000 kronor, besluta om en sanktionsavgift. JK har i sitt remissvar till betänkandet SOU 2016:8 varit kritisk till en sådan ordning och framfört att det blir svårt att överblicka och tillämpa när en överträdelse av PTL kan föranleda en sanktion i form av både straffavgift inom ramen för redan gällande ordning och/eller en sanktionsavgift enligt de föreslagna nya bestämmelserna. JK har, i likhet med vad som lyfts fram i ett särskilt yttrande till betänkandet av Advokatsamfundets expert i utredningen (s. 680), framfört att det finns frågetecken kring hur den dubbla prövning som är inbyggd i förslaget ska tillämpas och särskilt hur frågan om en sanktionsavgift (som beslutas av en myndighet och tillfaller staten) ska bedömas i förhållande till en straffavgift (som beslutas av Advokatsamfundets disciplinnämnd och tillfaller Advokatsamfundet). Enligt JK:s bedömning borde därför en särreglering på området för penningtvätt vara mera ändamålsenlig.

Den framförda inställningen är förståelig. Det ska samtidigt framhållas att det förhållandet att en advokat överträtt regelverket för penningtvätt sannolikt också innebär att advokaten agerat i strid med god advokatsed. Därutöver skulle samma händelseförlopp även kunna innehålla annat

agerande som, utan att i sig innebära en överträdelse av regelverket för penningtvätt, är i strid med de egna handlingsnormerna inom Advokatsamfundet. En särreglering på området, utan möjlighet för Advokatsamfundet att besluta om en straffavgift i de fall där ett agerande innehåller en överträdelse av penningtvättsregelverket, skulle innebära en inskränkning av Advokatsamfundets möjligheter att använda den sanktionskatalog som står Advokatsamfundet till buds i andra fall när en advokat agerat i strid med god advokatsed. Det bör därför vara möjligt att för advokater besluta om både en straffavgift och en sanktionsavgift.

Fråga är hur avgifterna i fråga om advokater ska ställas i förhållande till varandra. Straffavgiften enligt 8 kap. 7 § RB tillfaller Advokatsamfundet och ska, om den inte betalas av advokaten, leda till att advokaten förklarats utträdd ur Advokatsamfundet (se 50 § Stadgar för Sveriges advokatsamfund). Advokatsamfundet har möjlighet att helt eller delvis efterge avgiften om det finns särskilda skäl, som t.ex. sjukdom, svag ekonomi eller ömmande sociala skäl (prop. 1982/83:42 s. 9). Nivån på en sådan straffavgift, där den maximala avgift som kan tas ut är 50 000 kronor, vid en penningtvättsöverträdelse bestäms inte enbart i förhållande till andra sådana överträdelser utan även i relation till annat agerande som innebär att advokaten handlat i strid med god advokatsed. Vad som utgör god advokatsed bestäms och tolkas av Advokatsamfundet. Straffavgiften har därmed viss karaktär av en för Advokatsamfundet intern sanktion.

Sanktionsavgiften enligt fjärde penningtvättsdirektivet har större drag av en renodlad offentligrättslig påföljd, bl.a. genom att avgiften ska tillfalla staten. Avgiften grundar sig helt på ett offentligrättsligt regelverk och nivån på den bestäms i relation till andra penningtvättsöverträdelser där den maximala avgiften uppgår till väsentligt högre belopp än straffavgiften.

Det anförda innebär att bedömningen till grund för avgifterna och de belopp som kan bestämmas väsentligen skiljer sig åt. Avgifterna bör därför ses som två skilda sanktioner. Advokatsamfundets prövning av straffavgiften bör, i likhet med andra disciplinära ingripanden, göras utifrån det egna regelverket, dvs. med beaktande av i vilken mån advokatens agerande kan anses strida mot god advokatsed, och nivån på avgiften sätts i förhållande till annat agerande som kan medföra en straffavgift. I den situation Länsstyrelsen i Stockholms län därefter har att bedöma om det finns skäl för en sanktionsavgift utifrån penningtvättsregelverket ska en självständig bedömning göras i likhet med den som görs beträffande andra verksamhetsutövare. Detta innebär dock inte något hinder i och för sig mot att länsstyrelsen i det enskilda fallet vid bestämmande av sanktionsavgiftens storlek beaktar om en advokat redan meddelats en hög straffavgift på grund av överträdelsen (se prop. 2016/17:173 s. 411). Även med sådant beaktande kan visserligen sanktionssystemet med två parallella avgifter innebära att en överträdelse av regelverket för penningtvätt kan leda till att en advokat påförs dubbla avgifter genom både med en straffavgift och med en sanktionsavgift. Mot bakgrund av att förfarandet inte kan anses straffrättsligt i Europakonventionens mening (se avsnitt 5.2.2) aktualiseras dock inte bestämmelserna om dubbelbestraffning.

Det förhållandet att separata bedömningar ska göras av nivån på avgifterna innebär vidare att en sanktionsavgift i sig inte förutsätter att den

maximala straffavgiften har beslutats. Även i fall där en överträdelse inte leder till en straffavgift om 50 000 kronor kan det finnas skäl för ett ingripande i form av sanktionsavgift. Bedömningen av om det finns skäl för att besluta om en sanktionsavgift ska göras på motsvarande sätt som för övriga verksamhetsutövare och kan därför inte göras avhängigt av att en maximal straffavgift har beslutats.

Sanktionsföreläggande och verkställighet av beslut

Beslut om sanktionsavgift för advokater och advokatbolag bör, på motsvarande sätt som gäller revisorer och revisorsbolag, kunna fattas av länsstyrelsen direkt. Beslut om sanktionsavgift beträffande personer i ledningen av ett advokatbolag är dock av sådan karaktär som normalt bäst lämpar sig för en domstolsprövning, bl.a. eftersom de innefattar subjektiva rekvisit (jfr. prop. 2014/15:57 s. 57). Av effektivitetsskäl bör dock en domstolsprocess kunna undvikas i de fall när det inte finns oenighet om sanktionsavgiften. Det är därför lämpligt att, i likhet med vad som gäller för andra ledningspersoner som kan bli föremål för sanktionsavgift för ett bolags överträdelser, beslut om sanktionsavgift utfärdas av länsstyrelsen genom ett föreläggande. Detta innebär att om ett föreläggande godkänns blir det att jämställa med en lagakraftvunnen dom. Om ett föreläggande däremot inte godkänns måste länsstyrelsen ansöka hos domstol om att sanktion ska beslutas.

Införandet av ett förfarande med sanktionsföreläggande innebär att bestämmelserna behöver kompletteras för att omfatta frågor om hur ett sanktionsföreläggande ska utfärdas och hur ansökan till domstol ska göras samt frågor om verkställighet av beslut där ett sådant förfarande har använts. Sådana bestämmelser finns i PTL. Dessa bestämmelser bör införas genom hänvisning till den regleringen.

De bestämmelser som gäller om verkställighet av ett beslut om sanktionsavgift enligt 7 kap. 21–23 §§ PTL när ett beslut om sanktionsavgift vunnit laga kraft eller ett sanktionsföreläggande godkänts ska även gälla för sanktionsavgifter i nu aktuellt avseende. Dessa bestämmelser införs lämpligen genom en hänvisning till PTL:s bestämmelser.

8.3.3 Hur bör överprövningen ske?

Förslag: Beslut om sanktionsavgift och förbud att upprätthålla en ledningsfunktion i ett advokatbolag bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

I RB finns redan bestämmelser som i viss utsträckning ger möjlighet att överklaga ett beslut om ingripande som fattats med stöd av balken. Därtill kommer nu även en möjlighet att ingripa genom ett beslut om sanktionsavgift och ett tillfälligt förbud mot att ha en ledande position i ett advokatbolag. Med hänsyn till storleken på de sanktionsavgifter som kan bli aktuella talar starka rättssäkerhetsskäl för att det även ska finnas en möjlighet att överklaga beslut om sådana sanktioner. Även ett beslut om förbud mot att ha en ledande position i ett advokatbolag innebär en sådan negativ inverkan på den enskildes yrkesverksamhet att det, i likhet

med vad som gäller för övriga verksamhetsutövare, bör finnas en möjlighet till överprövning. I dessa delar bör det således införas en möjlighet att överklaga.

Enligt förslaget av 2015 års penningtvätsutredning skulle en överprövning i dessa fall ske av Högsta domstolen. Ordningen kritiserades dock av JK, som ansåg att en överprövning för advokater bör handläggas på så sätt att besluten kan underställas förvaltningsrättens prövning i samma ordning som för övriga verksamhetsutövare. JK framhöll att utredningens förslag innebär att en sanktion mot en advokat inte skulle kunna prövas i mer än en domstolsinstans, till skillnad mot övriga verksamhetsutövare som får möjlighet till prövning i tre instanser. JK menade också att en sådan ordning skulle innebära en risk för att praxis på området skulle utvecklas på olika sätt av Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen. JK bedömde att ärendetyper är sådan som typiskt sett lämpar sig för en prövning i förvaltningsrätt. Starka rättssäkerhetskäl talar för att även aktörer inom advokatväsendet bör ges möjlighet till en överprövning av sanktionsavgifter och tillfälliga förbud i samma form och utsträckning som övriga verksamhetsutövare.

En ordning där en utslutning av en advokat ur Advokatsamfundet prövas av Högsta domstolen medan en sanktionsavgift för advokatbolaget prövas i allmän förvaltningsdomstol innebär visserligen att beslut, som grundar sig på till stora delar samma händelseförlopp, prövas av olika domstolar. En sådan ordning är visserligen inte helt optimal, men då prövningen avser olika sanktioner med olika utgångspunkter finns det inte någon överhängande risk för att olika bedömningar görs avseende samma sak eller risk för att olika praxis skapas.

Med Länsstyrelsen i Stockholms län som beslutande myndighet sker också, utifrån regleringen i 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, en naturlig överprövning i Förvaltningsrätten i Stockholm, som genom gällande ordning också har att pröva flera andra verksamhetsutövarers överträdelse av penningtvätsregelverket. Även inom andra områden sker en prövning av sanktionsavgifter och sanktionsförelägganden i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det är därutöver inte främmande för domstolarna att hantera subjektiva rekvisit. Beslut om sanktioner till följd av överträdelse av penningtvätsregelverket avseende advokatverksamhet bör därför prövas i allmän förvaltningsdomstol. I likhet med vad som gäller för övriga verksamhetsutövare ska prövningstillstånd krävas vid överklagande till kammarrätten.

Möjlighet till muntlig förhandling

Varken i PTL eller i de särskilda rörelselagarna regleras möjligheten till muntlig förhandling särskilt. Det finns i fråga om advokatverksamhet inte skäl som motiverar att avsteg görs från den reglering som bestäms för övriga verksamhetsutövare. Förvaltningsprocesslagens bestämmelser om muntlig förhandling ska därför gälla även för advokatverksamhet. Detta innebär att muntlig förhandling ska hållas om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. Möjligheten till muntlig förhandling enligt förvaltningsprocesslagen bör dock vara stor, särskilt när den enskilde

riskerar en betydande sanktionsavgift. Muntlig förhandling får även ingå i handläggningen beträffande viss fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

8.4 Reglering i rättegångsbalken och en ny lag

Förslag: Det som enligt 8 kap. RB gäller för advokater bör även, i tillämpliga fall, gälla för advokatbolag i fråga om tillsyn och ingripande till följd av regelverket i PTL. De i fjärde penningtvättsdirektivet tillkommande kraven bör genomföras genom införande av en ny lag.

Bestämmelser om advokater finns i dag i 8 kap. RB. Här regleras bl.a. tillsynen över advokatväsendet, sanktioner som kan bli aktuella och själva förfarandet genom bestämmelser om skyldigheten att lämna Advokatsamfundet de uppgifter som behövs för tillsynen, tystnadsplikt vid Advokatsamfundet, överklagande m.m. Genom dessa bestämmelser har Advokatsamfundet befogenhet att utöva tillsyn och ingripa mot en advokat till följd av kraven som ställs enligt penningtvättsregelverket. Eftersom fjärde penningtvättsdirektivet kräver att motsvarande bestämmelser, i tillämpliga delar, även ska gälla för advokatbolagen bör dessa göras tillämpliga även för bolagen.

Utöver de befintliga bestämmelserna i RB ställer direktivet även krav på att ingripande ska kunna ske genom sanktionsavgift och genom ett tillfälligt förbud för person att inneha en ledande befattning i ett advokatbolag samt att det ska finnas möjlighet för tillsynsorganet att, när det är nödvändigt för tillsynen, genomföra en undersökning på plats hos en advokat eller ett advokatbolag. Sådana tillkommande bestämmelser bör samlas i en ny lag som ska gälla utöver bestämmelserna i RB. I lagen bör det anges att grundläggande bestämmelser om tillsyn över och ingripanden mot advokater finns i RB och att det som i balken gäller för advokater, i tillämpliga fall, även gäller för advokatbolag i fråga om tillsyn och ingripande till följd av penningtvättsregelverket. Bestämmelserna i RB blir därmed tillämpliga tillsammans med bestämmelserna i den nya lagen.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya lagen och författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019. Nuvarande bestämmelser ska tillämpas i fråga om överträdelser som begåtts före lagstiftningens ikraftträdande. Övergångsbestämmelse av denna innebörd ska föras in i RB.

Enligt artikel 67.1 i fjärde penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna senast den 26 juni 2017 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra

författningar som är nödvändiga för att följa fjärde penningtvättsdirektivet. Direktivets genomförande behandlades i huvudsak i prop. 2016/17:173 En ny penningtvättslag och andra lagändringar till följd av direktivet trädde i kraft den 1 augusti 2017.

Även de författningsförslag som lämnas i denna promemoria bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som måste avsättas för det fortsatta lagstiftningsarbetet bedöms ett ikraftträdande dock inte kunna ske förrän i januari 2019. En sådan tid bedöms inte orimlig för att Länsstyrelsen i Stockholms län och Advokatsamfundet ska kunna förbereda sina verksamheter för de tillkommande kraven.

De nya krav som ställs bör inte ges en retroaktiv tillämpning. Nuvarande bestämmelser ska därför gälla för tillsynsärenden som har inletts före ikraftträdandet (dvs. före den 1 januari 2019). Övergångsbestämmelser med denna innebörd bör föras in i RB.

10 Förslagens konsekvenser

Ett fungerande system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är en förutsättning för att en ekonomi som präglas av högt förtroende ska kunna bevaras intakt. Fjärde penningtvättsdirektivet omfattar bestämmelser om hur enskilda aktörer, myndigheter och andra organ samt medlemsstaterna ska förhindra att unionens finansiella system utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Direktivet har i stora delar redan genomförts i svensk rätt. Författningsförslagen i denna promemoria omfattar bestämmelser om tillsyn över och ingripanden mot advokatverksamhet. De konsekvenser som penningtvättsregleringens tillkommande krav i övrigt innebär för advokatverksamhet och Advokatsamfundet samt för samhället i stort behandlats i prop. 2016/17:173 s. 499 ff.

10.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Genom föreslagna författningsändringar skapas en tydligare tillsynsorganisation i fråga om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och utökade möjligheter att påföra advokater, advokatbolag och personer i ledningen av sådana bolag sanktioner till följd av brister i efterlevnaden av penningtvättsregelverket. Sådana åtgärder medför i sin tur att incitamenten för att sätta sig in i och noga efterleva penningtvättsregelverkets krav på bl.a. riskbedömning, riskbaserade rutiner, kundkännedom och rapportering ytterligare förstärks, vilket skapar bättre förutsättningar för att upptäcka och i förlängningen minska brottsligheten. Detta är också ägnat att stärka medborgarnas förtroende för advokatväsendet.

10.2 Konsekvenser för företag

Genom förslagen i promemorian ställs advokatbolagen uttryckligen under PTL:s tillämpningsområde. Det införs också en uttrycklig bestämmelse om att personer i ledningen av sådana bolag inte ska ha dömts för brottslighet inom för penningtvätt eller finansiering av terrorism relevanta områden. Advokatbolagen och personer i ledningen av sådana bolag är dock redan före införandet av sådana bestämmelser indirekt, genom de krav som ställts på advokater, skyldiga att iaktta penningtvättsregelverket. Förslagen i promemorian bör därför inte i sig medföra några påtagliga effekter för bolagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

10.3 Konsekvenser för Advokatsamfundet

Förslagen i promemorian innebär dels en förändrad sanktionsregim med ett visst ökat ansvar för Advokatsamfundet, dels att antalet aktörer som uttryckligen ställs under tillsynen ökar. Advokatsamfundets tillsyn är dock redan i dag i praktiken, genom tillsynen över advokater, inriktad på advokatverksamheten som helhet. Att advokatbolagen uttryckligen ställs under tillsyn och skyldigheten att bevaka så att en person som i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller gjort sig skyldig till brottslighet inom för penningtvätt eller finansiering av terrorism relevanta områden inte har ett kvalificerat innehav av andelar i ett advokatbolag eller ingår i dess ledning tydliggörs innebär därför inte någon större utvidgning av Advokatsamfundets tillsynsverksamhet. Möjligheten att rikta sanktioner direkt mot advokatbolagen och personer i ledningen av sådana bolag som inte själva är advokater kan dock i viss utsträckning innebära ett ökat ansvar för Advokatsamfundet. Därtill kommer att sanktionskatalogen för advokater utökas med sanktionsavgifter. Advokatsamfundets skyldighet att lämna över ett sådant ärende till Länsstyrelsen i Stockholms län och processen därefter kan även innebära vissa, om än begränsade, administrativa konsekvenser för Advokatsamfundet. Hittills har dock Advokatsamfundet endast i enstaka fall funnit anledning att ingripa mot advokatverksamhet med anledning av överträdelser hänförliga till penningtvättsregelverket. De ökade kostnaderna för Advokatsamfundet bedöms därför inte vara betydande.

10.4 Konsekvenser för myndigheter och domstolar

Genom förslaget att ge Länsstyrelsen i Stockholms län i uppgift att till viss del ansvara för ärenden som rör sanktionsavgifter och förbud för personer i ledningen av ett advokatbolag att utöva en sådan befattning utökas också ansvaret för myndigheten. Den tillkommande uppgiften är dock inte främmande för länsstyrelsen då länsstyrelsen redan fattar sådana beslut avseende andra verksamhetsutövare. Ingreppanden mot advokatverksamhet med anledning av överträdelser hänförliga till pen-

ningtvätsregelverket har vidare hittills varit få. De ökade kostnader som förslaget kan medföra bedöms därför kunna hanteras inom de befintliga budgetramarna.

Den föreslagna penningtvätsregleringen innebär vidare att beslut om sanktionsavgift och förbud att ha en ledande ställning i ett advokatbolag kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det kan antas innebära en viss ökad måltillströmning till domstolarna. I samband med genomförandet av fjärde penningtvätsdirektivet avseende övriga verksamhetsutövare bedömdes dock endast att ett mindre antal beslut om sanktioner kommer att överklagas till domstol. Mot bakgrund av det begränsade antal ärenden där sanktioner hittills har riktats mot advokatverksamhet till följd av penningtvätsregelverket, och att endast beslut om sanktionsavgift och förbud att ha en ledningsfunktion kommer att kunna överklagas, bedöms endast ett blygsamt antal ärenden i fråga om advokatverksamhet kräva domstolsprövning. Ökningen av antalet mål hos domstolarna bör därför kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om tillsyn över och ingripande mot advokatverksamhet i vissa fall

1 §

Paragrafen anger tillämpningsområdet för lagen.

I *första stycket* anges att det i lagen finns vissa bestämmelser om tillsyn över och ingripanden mot advokater och advokatbolag vid tillämpning av PTL.

Genom tillägget i *andra stycket* förtydligas att advokatverksamhet som bedrivs i bolagsform avser detsamma som senare i lagen benämns med begreppet advokatbolag.

2 §

Paragrafen anger lagens förhållande till bestämmelserna om tillsyn och ingripande i RB.

Av *första stycket* framgår att grundläggande bestämmelser om tillsyn över och ingripanden mot advokater finns i 8 kap. RB. Advokatsamfundets tillsyn avseende advokater enligt 8 kap. RB omfattar därmed även regelverket i fråga om penningtvätt och finansiering av terrorism.

Genom *andra stycket* blir bestämmelserna i 8 kap. RB även tillämpliga i fråga om tillsyn över och ingripanden mot advokatbolag till följd av regelverket för penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta innebär att Advokatsamfundet i sådant avseende även ska utöva tillsyn över advokatbolagen och vid sådan tillsyn tillämpa samma bestämmelser som gäller vid tillsynen över advokater. Vid tillsynen är advokatbolagen skyldiga att lämna de uppgifter till Advokatsamfundet som behövs. Bestämmelsen innebär vidare att Advokatsamfundet, vid överträdelse av PTL, även kan vidta sådana ingripanden mot advokatbolag som det enligt RB

kan vidta mot advokater. Ett ingripande mot ett advokatbolag till följd av en överträdelse enligt PTL kan dock enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket RB inte ske genom en straffavgift.

Vad som anges i lagen gäller enligt *tredje stycket* utöver bestämmelserna i 8 kap. RB.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1, 8.2 och 8.4.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om platsbesök.

Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd ges enligt paragrafen rätt att, om det bedöms nödvändigt för att kontrollera efterlevnaden av regelverket för penningtvätt och finansiering av terrorism, genomföra oanmälda undersökningar på plats i den verksamhet som tillsynen omfattar. För att platsbesök ska få genomföras ska det dock i det enskilda fallet ha bedömts proportionerligt. I det ligger bl.a. att andra åtgärder för att nå målet ska ha misslyckats eller bedömts otillräckliga. Det ligger också i sakens natur att ett platsbesök ska bedömas vara effektivt, dvs. att åtgärden förutsätts kunna medföra positiva konsekvenser för utredningen. För att ett sådant besök ska få göras bör det också i vart fall finnas en misstanke om att en överträdelse av regelverket kan ha skett. Möjligheten att genomföra platsbesök omfattar endast personens verksamhetslokaler och därmed inte dennes privata utrymmen. En sådan begränsning kan visserligen medföra tillämpningssvårigheter när verksamheten bedrivs i anslutning till en privatbostad. En bedömning av om det finns risk för ett oacceptabelt intrång i den personliga sfären får göras utifrån situationen i det enskilda fallet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.3.

4 §

Paragrafen genomför artikel 47.3 i fjärde penningtvättsdirektivet och innehåller ett förbud mot att ha en ledande position eller ett kvalificerat innehav i ett advokatbolag vid viss brottslighet.

Av *första stycket* framgår att den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller gjort sig skyldig till brottslighet inom för penningtvätt eller finansiering av terrorism relevanta områden inte får ha en ledande befattning inom eller ett kvalificerat innehav av andelar i ett advokatbolag. I praktiken säkerställs detta genom Advokatsamfundets möjlighet att utesluta en advokat, som genom att begå brott har visat sig uppenbart olämplig att vara advokat eller uppsåtligt gjort orätt eller annars förfarit oredligt, samt möjligheten att återkalla respektive neka en dispens att, utan att vara advokat, ha en ledande befattning och ett delägarskap i ett advokatbolag. Med begreppet ledning avses i första hand styrelseledamöter och verkställande direktör samt ersättare för sådana personer. I juridiska personer där sådana funktioner saknas kan begreppet omfatta den eller de personer som på motsvarande sätt kan företräda den juridiska personen. Ett motsvarande förbud finns i PTL där det anges att den som gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet inte får ha ett kvalificerat innehav av andelar eller ingå i ledningen av en juridisk person som är att betrakta som verksam-

hetsutövare enligt den lagen. Som närmare redogörs för i avsnitt 8.2.3 finns det risk för att begreppet ”allvarlig brottslighet” inte kommer att tillämpas i enlighet med vad som anges i artikel 47.3. För att förtydliga vilken typ av brottslighet som det i sammanhanget bör vara fråga om torde definitionen ”brottslighet inom för penningtvätt eller finansiering av terrorism relevanta områden” bättre överstämma med direktivet. Avsikten är dock inte att vandelsprövning avseende advokatverksamhet i praktiken ska skilja sig från den som ska göras enligt PTL.

I *andra stycket* definieras vad som avses med kvalificerat innehav.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3.

5 §

Av paragrafen framgår att det är Länsstyrelsen i Stockholms län som beslutar om ingripande mot person i ett advokatbolags ledning och sanktionsavgift i övrigt samt när ett ärende ska lämnas över till myndigheten.

Advokatsamfundets disciplinnämnd ska lämna över sitt beslut om att tilldela en advokat eller ett advokatbolag en varning till länsstyrelsen om disciplinnämnden anser att det finns anledning att överväga om advokaten eller advokatbolaget även ska betala en sanktionsavgift. En sådan överlämning ska också ske när ett advokatbolag har tilldelats en varning och disciplinnämnden anser att det finns anledning att överväga om en person i bolagets ledning ska tilldelas en sådan avgift eller ett förbud att under viss tid inneha en sådan befattning hos advokatbolaget eller i en motsvarande verksamhet. Att det för ett överlämnande endast förutsätts att disciplinnämnden anser att det finns anledning att överväga att ytterligare ingripande ska göras innebär att nämnden inte behöver göra ett slutligt ställningstagande i frågan innan ett överlämnande sker. I de fall där disciplinnämnden gör bedömningen att det är klart att någon sanktion utöver en varning inte är aktuell ska dock inte ett överlämnande ske. Till sammans med ett beslut om varning ska disciplinnämnden även lämna över den utredning som legat till grund för disciplinnämndens beslut.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1.

6 §

Paragrafen genomför delvis artikel 59.2 e i direktivet och innehåller bestämmelser om när en sanktionsavgift till följd av en överträdelse av penningtvättsregelverket kan beslutas och om storleken på avgiften. Det beloppsspann som bestäms enligt paragrafen utgör ramarna för hur hög avgift som ska beslutas. I 7 § anges de omständigheter som ska beaktas när avgiftens storlek fastställs inom detta spann.

Av *första stycket* framgår att länsstyrelsen får besluta att en advokat och ett advokatbolag som tilldelats en varning även ska betala en sanktionsavgift.

I *andra stycket* anges de två beräkningsgrunderna för det högsta belopp som sanktionsavgiften ska uppgå till.

Enligt *punkten 1* kan sanktionsavgiftens högsta belopp bestämmas till två gånger den vinst som gjorts på grund av regelöverträdelsen. Detta förutsätter att vinsten kan beräknas. Som vinst kan t.ex. betraktas ökade intäkter som beror på att regelöverträdelsen möjliggjort aktiviteter som

annars vore förbjudna, liksom uteblivna kostnader som föranletts av den bristande regelefterlevnaden. Det torde visserligen i många fall inte vara möjligt att fastställa en vinst i ett klientuppdrag där arvode utgetts. Vinst kan dock även beräknas utifrån att en riskanalys uteblivit i ett uppdrag eller ett bolag inte tillhandahållit sina anställda den utbildning som krävs enligt regelverket.

Enligt *punkten 2* kan taket för sanktionsavgiften också bestämmas till ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro. Beloppet är inte knutet till växelkursen en viss dag. Vilket belopp som motsvarar en miljon euro bör därför bestämmas utifrån kronkursen den dag då beslutet om sanktionsavgift meddelas.

Av *tredje stycket* framgår att avgiften som lägst kan bestämmas till 5 000 kronor.

I *fjärde stycket* anges att avgiften tillfaller staten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1 och 8.2.2.

7 §

Paragrafen genomför, tillsammans med 9 §, artikel 60.4 i direktivet och innehåller bestämmelser om de omständigheter som ska beaktas när sanktionsavgiftens storlek ska bestämmas vid ingripanden enligt 6 och 8 §§. Sanktionsavgiften ska bestämmas inom det spann som fastställs enligt 6 §.

Utgångspunkten är att alla relevanta omständigheter ska beaktas. Exemplifieringen i paragrafen är därmed inte uttömmande. Även andra omständigheter, som att en advokat redan fått en straffavgift av betydande storlek av disciplinnämnden, skulle därmed kunna beaktas. Straffavgiften och sanktionsavgiften är dock två separata sanktioner som kan utgå oberoende av och parallellt med varandra. Sanktionsavgiftens storlek bör, som en allmän utgångspunkt, stå i proportion till överträdelsens allvarlighet. Förutom de omständigheter som anges i 9 § ska särskild hänsyn tas till den juridiska eller fysiska personens finansiella ställning. Med finansiell ställning avses exempelvis verksamhetsutövarens årsomsättning eller den fysiska personens årsinkomst, men även andra faktorer, som t.ex. ett utdömt skadestånd eller ålagd företagsbot, bör kunna beaktas. Även den vinst som erhållits till följd av överträdelsen bör beaktas, om detta belopp kan fastställas. Genom att sanktionsavgiftens högsta nivå kan bestämmas till två gånger den vinst som erhållits kan sanktionsavgiften alltid bestämmas till ett belopp som innebär att den eventuella vinst som verksamhetsutövaren eller den fysiska personen har gjort till följd av överträdelsen kan neutraliseras.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4.

8 §

Paragrafen genomför delvis artikel 59.2 d och e i direktivet.

I *första stycket* anges att länsstyrelsen får pröva en fråga om ingripande mot en fysisk person som företräder ett advokatbolag eller är ersättare för ett sådant bolag, om bolaget överträder en bestämmelse i PTL. Bestämmelsen avser att träffa personer som på den högsta ledningsnivån själva eller som ledamot av ett kollektivt beslutsorgan kan fatta bindande beslut

för den juridiska personens räkning, exempelvis en styrelseledamot. I juridiska personer som saknar en styrelse kan, till kretsen av personer som på ett sådant sätt kan företräda ett bolag, höra bl.a. bolagsmän i handelsbolag. En ersättare kan bli föremål för en åtgärd endast om ersättaren har inträtt i en ordinarie ledningspersons ställe.

Av *andra stycket* framgår att ett ingripande enligt första stycket endast får vidtas om advokatbolagets överträdelse är allvarlig, upprepad eller systematisk och om ledningspersonen medverkat till överträdelsen uppsåtligt eller genom grov oaktsamhet. Exempel på sådan grov oaktsamhet kan vara att personen medvetet tagit en risk i fråga om riktigheten hos vissa uppgifter som lämnats till Advokatsamfundet. Ett sådant medvetet risktagande kan det vara fråga om när ledningspersonen underlåtit att se till att det finns en ändamålsenlig organisation på plats för rapportering eller informationslämnande, eller underlåtit att regelbundet följa upp hur organisationen fungerar. Det bör också anses grovt oaktsamt att underlåta att sätta sig in i innebörden av regler som har väsentlig betydelse för verksamheten.

I *tredje stycket* anges vilka ingripanden som kan bli aktuella enligt paragrafen. Ingripande får ske dels genom beslut om att personen i fråga under en viss tid, lägst tre år och högst tio år, inte får inneha en befattning som avses i första stycket i ett advokatbolag, dels genom beslut om sanktionsavgift. Dessa ingripanden får användas tillsammans eller var för sig. Länsstyrelsen får utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall avgöra vilka ingripanden som bör komma i fråga. Med motsvarande verksamhet avses sådan annan advokatverksamhet som omfattas av fjärde penningtvättsdirektivet. Det skulle därmed fortfarande vara möjligt för en person att ha en motsvarande ledningsfunktion i ett advokatbolag som inte utövar verksamhet som faller under penningtvättsregelverkets tillämpningsområde.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3.

9 §

Paragrafen genomför, tillsammans med 7 §, artikel 60.4 i direktivet och innehåller bestämmelser om de omständigheter som ska beaktas vid valet av ingripande.

Utgångspunkten är att alla relevanta omständigheter ska beaktas. I *första stycket* anges omständigheter som typiskt sett är relevanta och som kan påverka valet av ingripande i både förmildrande och försvårande riktning.

I *andra stycket* anges att tidigare överträdelser ska beaktas i försvårande riktning. Särskild vikt bör fästas vid frågan om den nya överträdelsen avser samma bestämmelse i lagen som en tidigare överträdelse, eller på annat sätt kan sägas vara av samma art. För en fysisk person i verksamhetsutövarens ledning ska endast beaktas om samma person tidigare orsakat en överträdelse som verksamhetsutövaren begått. Verksamhetsutövarens tidigare överträdelser, till vilka den fysiska ledningspersonen inte medverkat, ska således endast beaktas i försvårande riktning när ingripande övervägas mot verksamhetsutövaren.

I *tredje stycket* fastslås att i förmildrande riktning ska beaktas om verksamhetsutövaren eller den fysiska personen i ledningen i väsentlig

utsträckning genom aktivt samarbete har underlättat Advokatsamfundets utredning och om verksamhetsutövare snabbt upphört med överträdelsen eller den fysiska personen i ledningen snabbt verkat för att överträdelsen ska upphöra, sedan den anmälts till eller påtalats av Advokatsamfundet. Det bör för regelns tillämpning krävas att verksamhetsutövaren självmant för fram viktig information som Advokatsamfundet inte redan förfogar över, och att verksamhetsutövaren när anmälan görs eller uppgifter lämnas upphört eller snarast upphör med överträdelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4.

10 §

Paragrafen anger länsstyrelsens möjlighet att komplettera utredningen genom Advokatsamfundets disciplinnämnd och den advokat eller det advokatbolag som berörs.

Av *första stycket* framgår att länsstyrelsen har möjlighet att hämta in uppgifter från disciplinnämnden när det bedöms nödvändigt för prövningen av en sanktionsavgift eller ett ingripande genom ett förbud för en person i ledningen av ett advokatbolag. Så kan ske t.ex. om den utredning som disciplinnämnden lämnat över är ofullständig, innehåller oklarheter, felaktigheter eller motstridigheter eller om det kommit fram nya omständigheter som medför behov av ytterligare uppgifter för att kunna pröva ärendet. Innan ytterligare uppgifter hämtas in bör det dock övervägas om uppgifterna är nödvändiga för att ta ställning i ärendet och om de kan begäras in från annat håll, t.ex. av den berörde advokaten eller advokatbolaget.

I likhet med vad som gäller vid Advokatsamfundets tillsyn är enligt *andra stycket* en advokat och ett advokatbolag vara skyldiga att lämna länsstyrelsen sådana uppgifter som länsstyrelsen behöver vid sin prövning. En advokats tystnadsplikt kan då inte heller åberopas i förhållande till länsstyrelsen. Samtidigt innebär advokatens lagstadgade tystnadsplikt att uppgiftsskyldigheten är begränsad till de specifika uppgifter som länsstyrelsen anser sig behöva för att kunna utföra sin prövning av sanktionsavgift eller ingripande mot person i ledningen av ett advokatbolag.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.2.

11 §

Paragrafen innehåller hänvisningar till bestämmelser i PTL som ska tillämpas vid sanktionsföreläggande och verkställighet av beslut om sanktionsavgift i fråga om advokatverksamhet.

Av *första stycket* framgår att länsstyrelsen vid ingripande mot ledningspersoner som inte är advokater ska använda förfarandet med sanktionsföreläggande som regleras i 7 kap. 17–20 §§ PTL. Detta innebär bl.a. att en person som är föremål för ett ingripande föreläggs att inom viss tid godkänna en sanktion som är bestämd till tid eller belopp och att länsstyrelsen får ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att en sanktion ska beslutas om ett sanktionsföreläggande inte godkänns. Av bestämmelserna framgår vidare bl.a. de uppgifter som ett föreläggande ska

innehålla och bestämmelser om domstolsprövning i de fall ett sanktionsföreläggande inte godkänns.

Andra stycket innehåller, genom en hänvisning till 7 kap. 21–23 §§ PTL, bestämmelser om verkställighet m.m. avseende beslut om sanktionsavgifter enligt 6 och 8 §§. Av detta följer att sanktionsavgift ska betalas inom trettio dagar efter det att beslutet om att den fått laga kraft. Samma frist gäller avseende godkända sanktionsförelägganden. Fristen om trettio dagar gäller endast om det inte i beslutet eller sanktionsföreläggandet har angetts en längre frist för betalning. Det framgår vidare att obetalda avgifter som lämnas för indrivning och att en påfordrad avgift faller bort om verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fick laga kraft eller sanktionsföreläggandet godkändes.

Genom *tredje stycket* förtydligas att vad som i dessa bestämmelser i PTL sägs om tillsynsmyndigheten ska i stället gälla Länsstyrelsen i Stockholms län.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.2.

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklaganden.

Av *första stycket* framgår att beslut om sanktionsavgift enligt 6 § och ingripande mot en person i ett advokatbolags ledning enligt 8 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I *andra stycket* anges att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.3.

11.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

8 kap.

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om tillsyn över advokatväsendet.

Andra stycket är nytt och innehåller en hänvisning till lagen (0000:000) om tillsyn över och ingripanden mot advokatverksamhet i vissa fall, som gäller utöver vad som sägs i RB vid överträdelser av bestämmelserna i PTL.

Överväganden finns i avsnitt 8.4.

7 §

I paragrafen finns bestämmelser om sanktioner mot advokater.

I *fjärde stycket*, som är nytt, anges att till den del en varning gäller en överträdelse av PTL får en advokat, i stället för att tilldelas en straffavgift åläggas att utge en sanktionsavgift enligt lagen (0000:000) om tillsyn över och ingripanden mot advokatverksamhet i vissa fall. Bestämmelsen hindrar dock inte Advokatsamfundet från att besluta om en straffavgift till den del varningen utgör en disciplinär åtgärd enligt Advokatsamfundets ordinarie tillsynsverksamhet. Detta innebär att en advokat kan

påföras både en straffavgift och en sanktionsavgift för ett agerande som inneburit en överträdelse av PTL.

Överväganden finns i avsnitt 8.3.2.

11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

9 a §

I paragrafen, som är ny, regleras Advokatsamfundets rätt att få tillgång till registerutdrag om det behövs för dess tillsynsverksamhet enligt PTL. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om utdragens innehåll i dessa fall.

Överväganden finns i avsnitt 6.2.3.

11.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

30 kap.

16 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess i vissa ärenden avseende advokater.

Genom ändringen i *första stycket* omfattas också ärenden om ingripande enligt lagen (0000:000) om tillsyn över och ingripanden mot advokatverksamhet i vissa fall. Detta innebär att sekretessen blir tillämplig även i ärenden som avser ingripanden mot advokatbolag och personer i ledningen för dessa bolag. Sekretessen avser den enskildes ekonomiska ställning och annans personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen blir därmed aktuell vid länsstyrelsens prövning av sanktionsavgifter och förbud för person i ledningen av ett advokatbolag att inneha sådana positioner. Meddelarfriheten avseende sådan tystnadsplikt som följer av sekretessen begränsas dock inte enligt 30 kap. 30 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.2.

11.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

1 kap.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka fysiska och juridiska personer som omfattas av PTL.

Genom ändringen i *punkten 20* utvidgas tillämpningsområdet till att direkt omfatta även advokatverksamhet som bedrivs i bolagsform (advok-

katbolag) till den del verksamheten avser de tjänster som anges i 4 § första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.