

2023-10-19

## **Tillsynskommitténs delrapport om inrättandet av en tillsynsenhet**

Tillsynskommittén lämnar här sin andra delrapport till styrelsen. Delrapporten innefattar förslag om att Advokatsamfundet ska inrätta en särskild tillsynsenhet på kansliet samt hur den proaktiva tillsynen generellt bör ta sin utgångspunkt i en riskbaserad tillsynsmodell.

Införandet av en tillsynsenhet med utökade personalresurser bör ge samfundet goda förutsättningar att i större utsträckning använda sig av de verktyg som finns redan idag, framförallt att genomföra platsbesök på advokatbyråer samt att utreda ärenden i högre utsträckning. Det skulle möjliggöra en skarpare fokusering på tillsynsfrågor och möjliggöra ett mer effektivt proaktivt tillsynsarbete. Genom att ha tillräckliga resurser och kvalificerad personal kan man upprätthålla hög kvalitet och integritet i tillsynsarbetet, vilket i sin tur stärker förtroendet för advokatycket som helhet.

En av de främsta fördelarna med en riskbaserad tillsyn är det riktar resurserna mot de områden som rent objektivt har högst risk för regelbrott eller etiska överträdelser. Detta bedöms kunna resultera i en effektivare användning av arbetskraft som kan fokusera på det som har störst potential att förhindra regelbrott. Det möjliggör även flexibilitet och anpassning till föränderliga omständigheter. Eftersom risker och utmaningar kan variera över tid, ger denna metod Advokatsamfundet möjlighet att justera sina prioriteringar i linje med de aktuella omständigheterna.



## **1. Kansliets tillsynsorganisation**

### **1.1. En renodlad tillsynsenhet**

Sveriges advokatsamfund har, enligt stadgarna, till ändamål att:

- vidmakthålla en etiskt och professionellt hög kvalitet inom advokatkåren
- följa rättsutvecklingen och verka för att samfundets erfarenhet kommer denna till godo
- tillvarata advokaternas allmänna yrkesintressen
- verka för sammanhållning och samförstånd mellan advokaterna.

Samfundet bär alltså på en rad olika ”hattar”, och det är viktigt att dessa roller balanseras på ett sätt som bäst tjänar både advokatkåren och samhället i stort. En stor del av samfundets verksamhet är inriktad på tillsynen över advokater och advokatbyråer. Det kan finnas skäl att överväga en viss separation av den proaktiva tillsynen, på liknande sätt som disciplinverksamheten hanteras. Genom att göra detta möjliggörs en tydligare skillnad gällande tillsynen som är reaktiv respektive förebyggande, i syfte att upprätthålla en hög standard inom advokatkåren.

Likt den organisation som finns hos våra nordiska grannländer bör Advokatsamfundets kansli innefatta en tillsynsenhet som primärt fokuserar på tillsynsfrågor. En sådan enhet bör ledas av en enhetschef och bestå av jurister, administrativt stöd och eventuellt annan kvalificerad personal. Tillsynsenheten bör ansvara för samfundets proaktiva tillsynsarbete samt bevaka tillsynsfrågor som rör advokatverksamhet.

Genom att etablera en dedikerad tillsynsenhet inom Advokatsamfundet får man en tydlig och fokuserad organisation som arbetar med tillsynsfrågor. En separat enhet kan bidra till att effektivisera och rationalisera tillsynsprocessen. Genom att ha kvalificerad personal som specialiserat sig på tillsynsarbete kan man öka precisionen i granskningen av advokaters verksamhet och därmed förbättra kvaliteten på tillsynsarbetet. En sådan enhet signalerar även att tillsynen tas på största allvar och att det finns en vilja att agera sakligt och transparent i dessa frågor. Detta kan stärka förtroendet från både allmänheten och advokaterna.

En central uppgift för tillsynsenheten bör vara att genomföra granskningar av advokater och advokatbyråer utifrån det förslag som lämnas i denna rapport om en mer



riskbaserad tillsyn (se nedan avsnitt). Enheten bör även vara mottagningspunkt för tips och synpunkter som kan föranleda initiativärenden eller ge indikation på områden som särskilt bör bevakas samt genomföra generell omvärldsbevakning. Tillsammans med utbildningsavdelningen bör enheten utforma och genomföra passande utbildningsprogram och annan typ av vägledning avseende byråorganisation, professionellt ansvar, etiskt ansvar etc. Tillsynsenheten bör även ha regelbunden kontakt med domstolar och myndigheter i generella frågor som har bäring på Advokatsamfundets tillsynsarbete. Det kan även vara av värde att enheten har regelbundna möten med samfundets lokalavdelningar för att fånga upp aktuella frågor. Viss mediakontakt bör även vara aktuell gällande tillsynsfrågor.

Införandet av en tillsynsenhet med utökade personalresurser bör ge samfundet goda förutsättningar att i större utsträckning använda sig av de verktyg som finns redan idag, framförallt att genomföra platsbesök på advokatbyråer samt att utreda ärenden i högre utsträckning. Tillsynsenheten bör även handlägga s.k. kostnadsräkningsärenden, dvs. när domstolar underrättar Advokatsamfundet om betydande nedsättningar av ersättningsyrkanden samt ärenden som innefattar brister angivna i revisorsrapporter.

Tillsynsenheten bör vara separerad från Disciplinnämndens verksamhet. Det hindrar dock inte att ärenden som bedöms kunna leda till disciplinär åtgärd kan rapporteras till generalsekreteraren för att bli s.k. initiativärenden. Tillsynsenheten bör alltså rapportera till generalsekreteraren med möjlighet att vara föredragande i både Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd när det anses lämpligt. Genom att även tydligt separera den proaktiva tillsynen från de intressefrågor som samfundet driver ges tillsynsarbetet den integritet som den kräver.

Enheten bör inför kommande år utforma en tillsynsplan där tillsynsåtgärder kan planeras för året samt särskilda fokusområden utpekade. Den årliga planen kan givetvis förändras om så behövs på grund av ändrade prioriteringar. Planen ger samfundet en bättre översikt och ett bättre underlag för utvärdering i slutet av året. Den årliga tillsynsplanen ska godkännas av styrelsen.

Sammanfattningsvis skulle inrättandet av en tillsynsenhet innefattande en utökning av antalet personalresurser på kansliet ge flera fördelar. Det skulle möjliggöra en skarpare fokusering på tillsynsfrågor och möjliggöra ett mer effektivt proaktivt tillsynsarbete. Genom att ha tillräckliga resurser och kvalificerad personal kan man upprätthålla hög



kvalitet och integritet i tillsynsarbetet, vilket i sin tur stärker förtroendet för advokatycket som helhet.

## **2. En riskbaserad granskning av advokater och advokatbyråer**

### **2.1. Inriktade granskningar**

Sedan 2015 har Advokatsamfundet använt en granskningsrapport som redskap i sin proaktiva tillsyn. Granskningsrapporten är omfattande och innehåller bland annat frågor om advokatbyråns organisation, informationssäkerhet, klientmedelshantering, intressekonflikter, information till klienterna och efterlevnad av penningtvättslagstiftningen. Granskningsrapporterna började sändas ut 2016. Först ut var de stora advokatbyråerna. 2020 utvidgades granskningsrapporten med frågor om efterlevnaden av dataskyddslagstiftning. Även arbetsmiljöfrågor och diskriminering har lagts till.

Arbetet med granskningsrapporterna sköts av Advokatsamfundets kansli, som skickar ut rapporterna och sedan sammanställer och följer upp svaren. När brister upptäcks inleds en dialog med den aktuella byrån om hur bristerna kan avhjälpas.

### **2.2. Anpassade granskningsrapporter**

För att uppnå en mer effektiv tillsyn förslås att granskningar av advokater och advokatbyråer i första hand riktas in där behovet och riskerna bedöms som störst. Denna riskbaserade tillsyn innebär att den tillsyn som Advokatsamfundet utför ska ske på grund av konkreta omständigheter och iakttagelser.

Det är viktigt att den riskbaserade tillsynen grundar sig på objektiva kriterier. Advokatsamfundet har tillgång till en stor mängd data. Genom att analysera disciplinämälningar, mediebevakning och uppgifter från andra källor kan samfundet på ett sakligt sätt identifiera områden och aspekter av advokatverksamheten som har högre risk för regelbrott.

Genom att övergå till mer inriktade granskningar bedöms tillsynen kunna göra mer nytta. Det framstår även som motiverat att rikta in sig på områden där Advokatsamfundet har uppmärksammat på eventuella problem.

Granskningsrapporterna kan på så sätt bli ett än mer effektivt verktyg för att förebygga brister och felaktigheter på advokatbyråerna.



Förslaget innebär en viss ändring av den nuvarande ordningen med omfattande frågor och att granskningsrapporter tillsänds advokatbyråer i turordning utifrån storlek på byrån. Istället bör i första hand urvalet av advokatbyråer vara anpassat till det valda tematiska området. Ett sådant urval ska vara baserat på en objektiv bedömning av riskerna för överträdelser. Granskningar kommer därigenom som regel att ske i förhållande till en i förväg vald krets. Målet bör alltså vara att alla advokatbyråer vid något tillfälle är föremål för samfundets proaktiva tillsyn, särskilt vad gäller tillsynen enligt penningtvättslagen. Vid sidan av det tematiska området bör därför advokatbyråerna fortsatt granskas systematiskt.

### **2.3. Årlig tillsynsplan**

Granskningsrapporterna ska utformas utifrån de tematiska områden som beslutats om för året. De tematiska områdena bör dokumenteras årligen genom en tillsynsplan där inriktningen och omfattningen av granskningarna ska framgå. Exempelvis skulle ett sådant område kunna vara relativt nystartade advokatbyråer, som får svara särskilt på frågor gällande organisation, lokaler och ekonomi. En annan inriktning skulle kunna vara att särskilt granska advokatbyråer med förhållandevis många biträdande jurister i förhållande till advokater eller byråer med ett flertal mottagningskontor spridda i landet. Även frågor som rör advokaters styrelseuppdrag samt anställningsförhållanden är tentativa områden. Ett viktigt område att särskilt granska inledningsvis är även efterlevnaden av kommitténs förslag om kvalifikationskrav för vissa försvararuppdrag. Den årliga tillsynsplanen bör också innehålla information om eventuellt planerade bokföringsgranskningar.

### **2.4. Platsbesök på advokatbyråer**

Liksom tidigare bör granskningsförfarandet normalt inledas genom tillsändandet av en granskningsrapport eller tillskrivelse att besvara. Efter genomgång av svaren bör alltid övervägas om ärendet ska vara fortsatt skriftligt eller om ett fysiskt byråbesök är påkallat.

För att kunna utföra en effektiv tillsyn framstår det som oundgängligt att platsbesök måste utföras i vissa fall. Det är ofta svårt att upptäcka brister genom enbart skriftlig handläggning. Platsbesök kan ge en konkret inblick i verksamheten, vilket kan vara svårt att uppfatta genom skriftlig kommunikation. Det ger möjlighet att diskutera och



klargöra regler och förväntningar direkt med de inblandande, vilket effektiviserar det förebyggande arbetet.

Syftet med ett byråbesök kan vara att det krävs för att få bättre klarhet i de svar som lämnats i granskningsrapporten. Bristfälliga eller oklara svar på samfundets tillskrivningar bör vara nog anledning att besöka advokatbyrån, om inte annat för att understryka vikten av samfundets tillsynsansvar. Oklarheter bör därför endast i enklare fall lösas skriftledes. Ett annat tydligt fall där byråbesök får anses påkallat är då det behövs för att tydligt belysa och markera brister i verksamheten och för att vägleda advokatbyrån rätt framöver.

Vid ett fysiskt besök på advokatbyrån bör närvara en–två representanter från Advokatsamfundets kansli samt, om möjligt, med stöd av representant från lokalavdelningarna.

Onlinebesök kan i vissa fall vara mer kostnads- och tidseffektiva jämfört med platsbesök, särskilt om advokatbyrån ligger geografiskt avlägset. Det bör därför vara ett alternativ att använda sig av.

## **2.5. Händelsestyrd tillsyn**

Vid sidan av de planerade tematiska granskningarna är det viktigt att Advokatsamfundets tillsynsenhet kan reagera på händelser som sker och som kräver granskning. För att sådan extern information ska nå samfundet bör enheten aktivt verka för en god dialog med myndigheter och domstolar.

Händelsestyrd tillsyn är svår att förutspå, överblicka och planera. När tillsynsenheten får information om påstådda tvivelaktiga företeelser bör alltid övervägas om anledning finns att vidta åtgärder. I den mån det är möjligt bör enheten inhämta relevanta handlingar från myndigheter och domstolar. Tillsynsenheten bör även här inte begränsa sig till skriftlig handläggning utan använda sig av de medel som står till buds, t.ex. platsbesök och samtal med berörd advokat.

## **2.6. Inriktade bokföringsgranskningar**

Samfundets stadgar medger samfundet att föranstalta om bokföringsgranskning hos advokat. Ledamoten är i sådant fall skyldig att tillhandahålla sina diarium och räkenskaper med tillhörande handlingar. När det finns särskilda skäl, får styrelsen



besluta att en ledamots diarium och räkenskaper med tillhörande handlingar ska granskas av generalsekreteraren eller visas upp för styrelsen.

Vid sådana granskningar är ledamoten, om det begärs av den som utför granskningen, skyldig att hämta in de kontokuranter, besked eller andra uppgifter från bank, klient eller någon annan som behövs för kontroll av ledamotens förvaltning och räkenskaper. Ledamoten ska visa upp uppgifterna för den som utför granskningen. Om inte ledamoten tillhandahåller uppgifterna inom en rimlig tid, får den som utför granskningen själv hämta in uppgifterna.

Det är en relativt sällsynt åtgärd som initieras vid misstanke om oklarheter i bokföringen, särskilt vad gäller klientmedel.

Liksom granskningsrapporterna föreslås att advokatbyråers ekonomiska förhållanden ska granskas utifrån ett mer riskbaserat sätt. Den förslagna årliga tillsynsplanen bör därför även innehålla information om eventuell inriktning och omfattning av de särskilda bokföringsgranskningarna som planeras att ske under året.

Urvalet av advokatbyråer för sådan granskning bör i regel vara baserat på omständigheter som uppmärksammas men kan också vara baserade på en objektiv allmän riskbedömning. Klientmedelskonton bör fortsatt vara ett prioriterat område för granskning. Andra företeelser som kan vara relevanta att granska är påståenden om anvisningsprovision för uppdrag som offentlig försvarare och att offentliga försvarare ger en del av sin ersättning från staten till den egna klienten. Även fall där en advokat på årsbasis debiterat arvoden som förefaller orimligt höga i förhållande till möjlig arbetad tid kan bli föremål för granskning.

## **2.7. Tillsyn enligt penningtvättslagen**

Tillsynen över att advokater och advokatbolag följer penningtvättslagen har i Sverige anförtrotts Advokatsamfundet. Att det inte är en myndighet som utövar tillsyn över advokater och advokatbolag hänger samman med principen om ett oberoende advokatväsende och risken för att advokaters oberoende ställning skulle kunna komma i fara genom myndighetstillsyn.

Enligt 7 a kap. 2 § i penningtvättslagen är det Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd som är ansvariga för att utöva tillsynen över att advokatbolag följer denna lag. Penningtvättslagstiftningen innehåller betydande krav som rör



Advokatsamfundets operativa tillsynsåtgärder. Det åligger samfundet att inte bara kontrollera utan även försäkra sig om att advokatbyråer har implementerat tillräckliga och effektiva åtgärder för att efterleva lagstiftningen. Dessa åtgärder omfattar väl fungerande rutiner som syftar till att upprätthålla fullständig och adekvat klientkännedom.

Advokater och advokatbolag omfattas endast av penningtvättslagen när de utför vissa specifikt i lagen angivna tjänster. I huvudsak är det fråga om uppdrag när advokaten handlar i en klients namn för dennes räkning vid finansiella transaktioner eller transaktioner med fastigheter samt vid planering eller genomförande av transaktioner av olika slag för en klients räkning (se 1 kap. 2 § 20 och 4 § första stycket samt 7 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen). Hur många advokater och advokatbolag som omfattas av tillsynen enligt penningtvättslagen beror därmed på vilken typ av uppdrag som advokaterna antar.

Det finns i nuläget inte några särskilda processer som specifikt tar sikte på den tillsyn som följer av penningtvättslagen. Tillsynen avseende penningtvättslagen ingår i samfundets ordinarie disciplinära och proaktiva tillsyn. Inom ramen för tillsynen har samfundet sedan 2009 genomfört utbildningsinsatser och tillhandahåller särskilt utformad information för advokater om regelverket. En särskild vägledning har bl.a. tagits fram för advokater och advokatbolag beträffande penningtvättslagstiftningen.

Vid den tillsyn som följer av regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism tillämpar Advokatsamfundet, liksom vid övrig tillsyn inom samfundet, bestämmelserna i 8 kap. rättegångsbalken. Därutöver tillämpas även 7 a kap. penningtvättslagen som innehåller kompletterande bestämmelser om ingripande mot advokater och advokatbolag samt personer i ledningen av ett sådant bolag (se 7 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen). Kraven i de regelverk som advokater har att efterleva överlappar i viss utsträckning varandra. En överträdelse av regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism innebär i regel även att god advokatsed har åsidosatts. Det innebär att en oegentlighet hos en advokat kan innebära åsidosättande av flera skyldigheter samtidigt.

En advokat är skyldig att lämna de uppgifter till samfundet som behövs för tillsynen (8 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken). Uppgiftsskyldigheten bryter den sekretess som annars gäller för advokater i förhållande till klienten. Advokatsamfundet får även,





när det är nödvändigt för tillsynen över att advokater och advokatbolag följer penningtvättslagen, genomföra en undersökning hos en advokat eller ett advokatbolag (7 a kap. 4 § penningtvättslagen).

Vid åsidosättande av skyldigheter enligt penningtvättslagen kan Advokatsamfundet ingripa mot en advokat eller ett advokatbolag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken och penningtvättslagen. Om en advokat har meddelats en varning får ingripande ske mot advokaten genom beslut om sanktionsavgift som högst får fastställas till det högsta av två gånger den vinst som gjorts till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro. Om styrelsen eller disciplinnämnden anser att det finns skäl att överväga ingripande genom en sanktionsavgift, ska ärendet överlämnas till Länsstyrelsen i Stockholms län, som beslutar i frågan (8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken och 7 a kap. 6–8 §§ penningtvättslagen).

Länsstyrelsen i Stockholms län kan dessutom, efter överlämnande av samfundet vid ett beslut om varning, besluta om en sanktionsavgift för advokatbolaget och en person som ingår i ett advokatbolags styrelse, är dess verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder advokatbolaget eller är ersättare för någon av dem. För en sådan person i ett advokatbolags ledning får länsstyrelsen besluta att personen, under en viss tid om lägst tre år och högst tio år, inte får upprätthålla en sådan funktion hos ett advokatbolag. Ett ingripande mot en person i ett advokatbolags ledning får endast ske om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtlig eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen (7 a kap. 6–10 §§ penningtvättslagen).

Det pågår för närvarande förhandlingar inom EU om att genomföra ändringar i regelverket för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessa förslag förväntas vara klara under 2023 och inkluderar skärpningar av regelverket. En del av de nya förslagen innebär att en myndighet kommer att övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn.

Enligt den nya lagstiftningen ska Advokatsamfundet på myndighetens begäran lämna de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna kontrollera samfundets tillsyn. Myndigheten ska vidare kunna utfärda instruktioner till Advokatsamfundet i syfte att avhjälpa en brist i utförandet av samfundets uppdrag eller i efterlevnaden av kraven i



den nya penningtvättslagen, eller för att förhindra sådana brister. Myndigheten kommer årligen att offentliggöra en rapport om den tillsyn som Advokatsamfundet har bedrivit. Rapporten ska även lämnas in till kommissionen och den nya EU-myndigheten Anti-money-laundering authority (AMLA).

Mot bakgrund av dessa regelskärpningar finns det skäl att vidare förstärka Advokatsamfundets egna tillsynsrutiner vad gäller tillsynen enligt penningtvättslagen. En följd av kommitténs förslag om mer inriktade granskningar är att den penningtvättstillsyn som nu sker lämpligen avskiljs övrig proaktiv tillsyn. Detta bör möjliggöra en mer effektiv tillsyn enligt penningtvättslagen. Granskningarna bör till stor del utföras genom planerade platsbesök eller onlinebesök. Om indikationer talar för att det finns allvarliga brister i verksamheter bör även övervägas om platsbesök ska ske oannonserat. Tillsynsenheten bör utarbeta rutiner för den nya ordningen, särskilt vad gäller plats- och onlinebesök. Den årliga tillsynsplanen bör innehålla information om planerad omfattning av penningtvättstillsyn.

## **2.8. Uppföljning**

En viktig del av den proaktiva tillsynen är uppföljning. Vid avslutad granskning ska frågan om uppföljning adresseras. Om brister i verksamheten har påtalats i ett ärende bör detta som regel följas upp efter en viss tid. Sådan uppföljning kan antingen ske skriftligen eller genom ett återbesök beroende på omständigheterna.