

Stockholm den 22 augusti 2018

R-2018/0998

Till Finansdepartementet

Fi2018/02158/B

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 25 maj 2018 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Tillsyn över och ingripanden mot advokatverksamhet vid tillämpning av penningtvättsregelverket.

Förslagen i promemorian syftar till att avseende advokatverksamhet fullt ut genomföra det s.k. fjärde penningtvättsdirektivet (EU 2015/849) genom kompletterande bestämmelser rörande tillsyn och ingripande av advokater och advokatbolag till den penningtvättslag (2017:630) som trädde i kraft den 1 augusti 2017.

Sammanfattning

Advokatsamfundet – som deltagit i utredningsarbetet genom en expert i utredarens referensgrupp – har i huvudsak ingen erinran mot förslagen i promemorian, men har invändningar i vissa särskilda avseenden och vill i övrigt även framhålla följande.¹

Synpunkter

Inledningsvis anser Advokatsamfundet att benämningen på den föreslagna lagen med fördel språkligt skulle kunna förenklas till ”lagen om tillsyn och ingripande avseende advokatverksamhet vid tillämpning av penningtvättsregelverket”.

I den remitterade promemorians författningsförslag föreslås att punkt 20 i 1 kap. 2 § penningtvättslagen (2017:630) ska ändras med anledning av att tillsynen och sanktionerna

¹ Advokatsamfundet hänvisar även till sitt remissyttrande den 26 april 2016 över betänkandet Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism – Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. (SOU 2016:8), särskilt avseende frågan om tillsyn och sanktioner (remissyttrandet s. 6 och 7) samt det särskilda yttrande som framförts av Advokatsamfundets expert i utredningen (betänkandet s. 679-683). Advokatsamfundet hänvisar även till sitt remissyttrande den 9 april 2018 över promemorian Ytterligare ändringar vad gäller automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton.

föreslås omfatta såväl advokater som advokatbolag, men inte längre biträdande jurister. Det bör dock rätteligen vara punkt 21, i enlighet med penningtvättslagens lydelse i SFS 2017:630, som ska ändras med anledning av förslaget i denna del.

Advokatsamfundet anser att ordet ”vissa” i 1 § i den föreslagna lagen om tillsyn och ingripanden avseende advokatverksamhet kan tas bort, eftersom det inte fyller något syfte med beaktande av innehållet i den föreslagna 2 §.

Med anledning av förslaget i 3 § om att ge Advokatsamfundet möjlighet att under särskilda förutsättningar genomföra oanmälda platsbesök för att undersöka efterlevnaden av PTL på advokatbyråer, hänvisas till vad som anförts i tidigare remissyttrande och av Advokatsamfundets expert i 2015 års Penningtvättsutredning.² Advokatsamfundet vill i sammanhanget särskilt understryka att oanmälda undersökningar på plats i den advokatverksamhet som tillsynen omfattar enligt promemorians förslag måste anses vara nödvändiga, effektiva och proportionerliga. Det måste även finnas en misstanke om att en överträdelse av regelverket kan ha skett för att ett sådant besök ska få göras.

Advokatsamfundet vill även erinra om att möjlighet till platsbesök redan finns i enlighet med regleringen i rättegångsbalken, stadgar och det advokatetiska regelverket, men att sådana åtgärder dock hittills inte har ansetts vare sig nödvändiga eller lämpliga utifrån Advokatsamfundets roll och uppgifter.

När det gäller vandelsprövningen i 4 § i den föreslagna lagen vill Advokatsamfundet först och främst framhålla att redan dagens reglering gör det möjligt att förhindra att personer som dömts för ekonomisk brottslighet kan leda eller äga ett advokatbolag. Därför kan behovet av den föreslagna regleringen ifrågasättas i sig. Advokatsamfundet anser även att det i bestämmelsen uttryckligen bör anges att det – i enlighet med vad som följer av motsvarande bestämmelse i penningtvättslagen (PTL) – bör krävas att det är fråga om *allvarlig* brottslighet för att en advokat inte längre ska kunna ha ett kvalificerat innehav av andelar i ett advokatbolag eller ingå i dess ledning. Det finns ingen anledning att i den särskilda tillsyns- och sanktionslagen för advokater införa en annan och *de facto* längre gående diskvalificeringsgrund avseende ägande och ledning av advokatbolag än den som följer av fjärde penningtvättsdirektivet (art. 47.3) och som också har genomförts i PTL.

Hänvisningen i förslaget till att det ska röra sig om brottslighet inom för penningtvätt och terroristfinansiering relevanta områden för att kunna diskvalificera från ägande och ledning av ett advokatbolag är i och för sig bra för att begränsa den brottslighet som ska kunna komma i fråga som diskvalificeringsgrund. Begränsas emellertid inte den diskvalificerande brottsligheten även genom att det ska vara fråga om *allvarlig* brottslighet inom dessa relevanta områden, skulle det dock innebära att direktivet genomförs striktare enligt den föreslagna lagen än vad som skett enligt PTL. Detta vore olyckligt, särskilt som det i promemorian anges att avsikten inte är att vandelsprövningen avseende advokatverksamhet i praktiken skulle skilja sig från den som ska göras i

² Se Advokatsamfundets remissyttrande den 26 april 2016 enligt ovan samt Advokatsamfundets experts särskilda yttrande, s. 682 i betänkandet.

allmänhet enligt PTL. Den nu föreslagna lydelsen av bestämmelsen skulle innebära att alla tänkbara förbrott skulle kunna utgöra grund för att diskvalificera någon från ägande eller styrning av ett advokatbolag; även ett snatteri eller annan ringa brottslighet som på något sätt skulle kunna generera vinning. Detta kan inte anses vara direktivets avsikt.

Av 8 § andra stycket i den föreslagna lagen anges att det för ett ingripande mot ledningsperson krävs att advokatbolagets överträdelse av PTL är allvarlig, upprepad eller systematisk samt att ledningspersonen uppsåtligt eller av grov oaktsamhet ska ha medverkat till överträdelsen. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra ingripande mot ledningspersoner som medvetet och systematiskt driver advokatbolaget i strid med PTL. Ett ingripande enligt bestämmelsen ska dessutom endast kunna ske när det kan anses proportionerligt. Kraven för ingripande är därmed – helt i enlighet med det fjärde penningtvättsdirektivet – högt ställda. Advokatsamfundet ifrågasätter mot denna bakgrund om de exempel på grov oaktsamhet som anges i författningskommentaren till bestämmelsen verkligen i alla delar är av sådant allvarligt slag som bör omfattas av ingripandemöjligheten.

Advokatsamfundet anser det vidare viktigt att i sin proaktiva tillsyn kunna vara små advokatbyråer och enmansbyråer – särskilt sådana som endast tillfälligtvis bedriver sådan verksamhet som omfattas av penningtvättslagens tillämpningsområde – behjälpliga med rådgivning för att skapa rutiner och administration som både är kostnadseffektiva och ändamålsenliga för advokatverksamheten kring sådana enstaka uppdrag. Advokatsamfundet vill i detta sammanhang även erinra om att ett ingripande enligt bestämmelsen endast ska kunna ske när det kan anses proportionerligt.

Advokatsamfundet är även av uppfattningen att förslaget till 8 § tredje stycket 2 måste kompletteras så att hänvisning görs till både andra *och tredje* stycket i 6 §. Det finns ingen anledning till – och har heller inte i promemorian anförts något skäl för – att det inte även avseende en ledningsperson i ett advokatbolags styrelse ska vara möjligt att bestämma sanktionsavgiften till ett belopp så lågt som 5 000 kronor, vilket enligt förslaget ska vara möjligt avseende en advokat eller ett advokatbolag som av disciplinnämnden tilldelats en varning. Den föreslagna lydelsen av bestämmelsen i 8 § tredje stycket 2 bör därför ändras till ”ett beslut om en sanktionsavgift enligt 6 § andra och tredje stycket.”

Enligt Advokatsamfundet bör, såsom tidigare påpekats,³ även ett ingripande genom sanktionsavgift mot enskild advokat (6 §) vara föremål för samma kvalifikationsgrunder som enligt 8 § andra stycket gäller för ett ingripande mot ledningsperson i advokatbolag, särskilt som en sådan ledningsperson i den övervägande majoriteten av fall också är advokat (s.k. externt ägande eller ledning av ett advokatbolag genom en VD som inte är advokat förekommer endast i ett fåtal fall). Såväl advokatens särskilda rättsstatliga roll, de advokatetiska kärnvärdena och den disciplinära tillsynen, som sanktionsavgiftens straffrättsliga karaktär – särskilt med beaktande av de synnerligen höga belopp som kan komma i fråga och som måste anses syfta till att avskräcka och ha en bestraffande

³ Se vad som anförts i Advokatsamfundets ovan angivna remissyttrande avseende sanktionsavgifter, s. 6 och 7.

funktion – talar för att en överträdelse också avseende en enskild advokat måste vara av viss dignitet (allvarlig, upprepad eller systematisk) och även omfattas av det subjektiva brottsrekvisitet (uppsåt eller grov oaktsamhet) för att kunna sanktioneras genom en sanktionsavgift.

De skäl som anförs i promemorian för att sådana kvalifikationskrav inte ska behövas för ingripande genom sanktionsavgift mot en enskild advokat, väger enligt Advokatsamfundet inte särskilt tungt vid beaktande av att advokatverksamhet i övrigt vid genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet genomgående anses vara att jämföras med finansiella institut och andra verksamhetsutövare som omfattas av ifrågasvarande kvalifikationsgrunder.

Såsom anges i förarbetena till 2017 års PTL utgör ett ingripande genom sanktionsavgift mot fysiska personer ”en mycket ingripande åtgärd”, även det inte skulle vara att jämföras med ett straff enligt Europakonventionens mening (vilket inte kan hållas för uteslutet oaktat promemorians argumentation).⁴ Med de i promemorian föreslagna skillnaderna i fråga om kvalifikationsgrunder och subjektivt rekvisit för ingripande mot en advokat i 6 § jämfört med ingripande mot ledningsperson i advokatbolag i 8 § (som normalt också är advokat), skulle det även kunna uppstå olyckliga gränsdragningsproblem beroende på om uppdraget är advokatbyråns eller en enskild advokats (advokatbyråuppdrag respektive enskilda advokatuppdrag). En sådan skillnad i fråga om förutsättningarna för ingripande medför därmed även en onödig risk för praktiska tillämpningsproblem, liksom bristande förutsägbarhet. Det finns inte heller i övrigt några tillräckligt tungt vägande skäl för att särskilja förutsättningarna för ett ingripande beroende på om ingripande sker mot en ledningsperson i ett advokatbolag eller mot en enskild advokat.⁵ Det bör därför i 6 § införas en bestämmelse som motsvarar 8 § andra stycket.

En advokat eller ett advokatbolag som omfattas av tillsynen är enligt förslaget till 10 § andra stycket i den nya lagen skyldiga att lämna länsstyrelsen de uppgifter som denna bedömer nödvändiga för sin prövning av sanktionsavgift eller ingripande mot person i ledande befattning på advokatbyrå. Denna skyldighet innebär av uppenbara skäl en begränsning av den i lag, stadgar och vägledande regler om god advokatsed reglerad tystnadsplikt för advokaten. Detta innebär i sig att skyldigheten att lämna sådana uppgifter får prövas utifrån bestämmelsen i 36 kap. 5 § rättegångsbalken och att uppgiftsskyldigheten i sig också begränsas till sådana uppgifter som specifikt behövs för länsstyrelsens prövning i det enskilda fallet av sanktionsavgift eller ingripande mot person i ledningen av ett advokatbolag.

Oaktat promemorians entydiga förslag i fråga om prövningen av sanktionsavgifter, vill Advokatsamfundet understryka att den föreslagna ordningen, vid sidan av att låta Justitiekanslern pröva dessa frågor, anses var den enda acceptabla. Såsom i tidigare sammanhang framhållits och i enlighet med vad som framgår av promemorian (s. 73–78),

⁴ Se promemorian s. 36 ff. och 67 f. jämfört med prop. 2016/17:173 s. 406.

⁵ Se prop. 2016/17:173 s. 368 och 405 f. samt prop. 2014/15:57 s. 42.

kan det inte anses ligga inom Advokatsamfundets roll eller uppgift att döma ut sanktionsavgifter. En annan ordning än den nu föreslagna skulle därför inte kunna godtas.⁶

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg/

genom Maria Billing

⁶ Se remissyttrande den 26 april 2016 över betänkandet Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism – Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. (SOU 2016:8) samt det särskilda yttrande som framförts av Advokatsamfundets expert i utredningen (betänkandet s. 679-683).