

Stockholm den 16 september 2021

R-2021/1158

Till Finansdepartementet

Fi2021/02222

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 4 juni 2021 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SOU 2021:42).

Sammanfattning

Advokatsamfundet som hänvisar till tidigare remissyttranden i lagstiftningsärenden som rör bekämpning av penningtvätt och terroristfinansiering,¹ har i flera delar ingen erinran mot betänkandets förslag, medan samfundet i andra delar inte kan ställa sig bakom förslag och bedömningar. I ett fåtal avseenden har samfundet också mer detaljerade synpunkter på betänkandets innehåll enligt vad som framgår nedan.

¹ Se exempelvis Advokatsamfundets remissyttrande den 6 december 2018 över promemorian Genomförande av 2018 års ändringsdirektiv till EU:s fjärde penningtvättsdirektiv, liksom Advokatsamfundets remissyttrande den 22 augusti 2018 över promemorian Tillsyn över och ingripanden mot advokatverksamhet vid tillämpning av penningtvätsregelverket. 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) samt det särskilda yttrande som framförts av Advokatsamfundets expert i utredningen (betänkandet s. 679–683). Advokatsamfundet hänvisar särskilt till sitt remissyttrande den 9 april 2018 över promemorian Ytterligare ändringar vad gäller automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton i fråga om advokatens tystnadsplikt i förhållande till ålägganden om informationslämning rörande en advokats klientmedelskonto. Vidare hänvisas till Advokatsamfundets remissyttrande den 21 augusti 2017 över EU-kommissionens förslag till direktiv om ändring i direktiv 2011/16/EU vad avser automatiskt informationsutbyte i fråga om beskattning KOM(2017) 335 och den 18 februari 2016 över kommissionens förslag om ändring i direktiv 2011/16/EU vad avser automatiskt informationsutbyte i fråga om beskattning. Slutligen hänvisar Advokatsamfundet till sitt remissyttrande den 18 september 2018 över betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27).



Liksom Svenska Bankföreningen² konstaterar Advokatsamfundet att konsekvensen av de reformer av unionsrätten som föreslagits av Europeiska kommissionen inom penningtvättsområdet kan medföra att betänkandets förslag inte kan läggas till grund för lagstiftning.

Synpunkter

Allmänna utgångspunkter

Vid lagstiftning som avser bekämpning av penningtvätt och terroristfinansiering har även tidigare föreslagits regler som ställer krav på såväl Advokatsamfundet som enskilda advokater och advokatbyråer, vilka av samfundet bedömts stå i strid med den rättsstatliga roll som advokater har och de advokatetiska kärnvärden som ligger till grund för advokatverksamhet i vår rättsstat (t.ex. i fråga om oberoende från brottsbekämpande och andra rättsvårdande myndigheter, tystnadsplikt och klientlojalitet).

En viktig utgångspunkt för vissa av förslagen i nu aktuellt betänkande är dessutom – såsom har konstaterats i tidigare lagstiftningsärenden efter synpunkter från Advokatsamfundet³ – att Advokatsamfundet inte utgör någon förvaltningsmyndighet och därmed inte omfattas av de krav som ställs på myndigheter enligt penningtvättslagen (se t.ex. prop. 2008/09:70 s. 115 och prop. 2018/19:150 s. 73).

Förslaget om informationsutbyte vid särskilt beslutad samverkan

Advokatsamfundet noterar att de föreslagna bestämmelserna om informationsutbyte vid särskilt beslutad samverkan delvis har utformats med lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, som förebild.

Advokatsamfundet konstaterar vidare att den föreslagna samverkan ska bygga på frivillighet och att en aktör själv bestämmer om och med vem den vill samverka. Utredningen bedömer därför att utgångspunkten är att även Advokatsamfundet bör kunna ingå i en särskilt beslutad samverkan.

² Se Svenska Bankföreningens remissyttrande den 23 augusti 2021 med anledning av kommissionens lagstiftningspaket ang. AML/CFT till Finansdepartementet.

³ Se t.ex. Advokatsamfundets remissyttrande den 6 augusti 2019 över promemorian Vissa förtydliganden av regelverket om åtgärder för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism.



Även om Advokatsamfundet ställer sig positivt till samverkan med andra myndigheter för att effektivt bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism samt att samfundet aktivt och kontinuerligt arbetar för att förebygga att advokater och advokatbyråer utnyttjas för dessa ändamål, måste det framhållas att Advokatsamfundet inte är någon brottsbekämpande myndighet och inte har till uppgift att arbeta för att bekämpa brottslighet.

Advokatsamfundet bedömer därför, och mot bakgrund av sin oberoende roll och då samfundet inte är en sådan myndighet som kan underställas krav från statsmakterna på olika former av uppgiftsskyldighet (se betänkandet s. 285 och 419), att det i praktiken kommer att vara svårt att samverka genom informationslämning till andra myndigheter.

Advokatsamfundet har vidare svårt att se att det skulle kunna omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten inom ramen för en sådan samverkan. Det vore orimligt om Advokatsamfundet eller enskilda advokater, efter anmodan från exempelvis polisiära myndigheter, inom ramen för en särskilt beslutad samverkan skulle kunna tvingas lämna ut information; särskilt sådan som omfattas av advokatsekretess.

Med hänsyn till de i lag och advokatetiska regler fastställda kraven på oberoende, tystnadsplikt och klientlojalitet, anser Advokatsamfundet därför inte heller att advokater och advokatbyråer kan omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten.

Att ålägga oberoende advokater och advokatbyråer skyldigheter att i vissa fall tvingas lämna information som enligt lag och advokatetiska regler omfattas av tystnadsplikt, kan enligt Advokatsamfundet inte anses stå i proportion till nyttan med informationsutbytet. Oaktat vikten av en effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, kan detta inte anses överväga betydelsen av ett fritt och oberoende advokatväsende.

Advokatsamfundet vill – med hänsyn till författningskommentaren till bestämmelsen i 4 a kap. 5 § andra stycket lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL) – även i fråga om verksamhetsutövares (bl.a. enskilda advokater och advokatbyråer) möjlighet att delta i samverkan, understryka att samfundet inte kan besluta om att viss advokat eller advokatbyrå ska delta i en viss samverkan. Advokatsamfundet är tillsynsorgan över advokater och advokatbyråer, men



kan inte ålägga sina självständiga ledamöter eller privata advokatbyråer att ingå i en viss samverkan för att bekämpa penningtvätt och terroristfinansiering.

Informationsutbyte gällande enskilda individer

Det kan knappast ifrågasättas att utökade möjligheter till informationsutbyte gällande misstankar mot enskilda individer mellan såväl myndigheter och verksamhetsutövare som direkt mellan verksamhetsutövare skulle kunna förhindra att t.ex. kreditinstitut utnyttjas för penningtvätt och terroristfinansiering samt till större upptäcktsrisk för personer som är delaktiga i brottslig verksamhet.

Som anges i betänkandet riskerar emellertid redan utbyte av förhållandevis harmlösa uppgifter att leda till integritetsintrång om de skapar en bild av en enskilds personliga förhållanden. Det kan även leda till sådana betydande intrång att det är fråga om kartläggning i den mening som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Vidare ökar varje möjlighet till informationsutbyte risken för obehörig vidarespridning av tystnadspliktiga uppgifter. Det ökar också risken att personer som avförts från misstankar eller – utan att själva medverka i brottslighet – har en koppling till misstänkta personer blir förknippade med sådan verksamhet (se betänkandet s. 244 ff.).

Med hänsyn till utformningen av bestämmelserna i PTL som anger under vilka omständigheter en verksamhetsutövare inte får etablera eller upprätthålla affärsförbindelser och inte får utföra transaktioner (3 kap. 1–3 §§ PTL), men även t.ex. till den stora negativa publicitet som ett flertal banker ådragit sig de senaste åren när de brustit i sin tillämpning av PTL, framstår det som sannolikt att kreditinstitut skulle vara mycket restriktiva med att ingå och upprätthålla kundrelationer med enskilda som på något sätt kan förknippas med penningtvätt m.m., även om uppgifterna endast grundar sig på just *misstankar* eller misstankar mot någon med koppling till den enskilde.

Med hänsyn till risken för integritetsintrång och de mycket påtagliga konsekvenser det kan få att stänga ute enskilda från tjänster som att inneha ett bankkonto eller ta banklån, särskilt i dagens digitaliserade samhälle, (se betänkandet s. 245 och 321 f.) anser Advokatsamfundet det synnerligen viktigt att möjligheterna till utbyte av uppgifter som kan kopplas till enskilda individer begränsas till vad som är absolut nödvändigt. Advokatsamfundet delar mot den bakgrunden utredningens bedömning



om att möjligheterna för verksamhetsutövare att utbyta uppgifter om penningtvättsmisstankar m.m. utan ett transaktionssamband, inte bör utvidgas.

Advokatsamfundet ställer sig av samma skäl kritiskt till att uppgifter rörande enskilda individer som omfattas av sekretess eller annan tystnadsplikt ska kunna delas mellan aktörer inom ramen för en särskilt beslutad samverkan, särskilt när det gäller den skyldighet till utbyte av sådana uppgifter mellan olika verksamhetsutövare som betänkandets förslag öppnar för. Det kan här t.ex. vara fråga om ett kreditinstitut som inom ramen för samverkan lämnar uppgifter om en kund, som inte samtidigt har ett förhållande till andra kreditinstitut som deltar i samverkan (se betänkandet s. 303). I detta avseende framstår det mycket tveksamt om förslaget att mottagaren i sådana fall inte får röja uppgiften innebär något egentligt skydd mot att enskilda individer drabbas av sådana konsekvenser som anges ovan. Det framstår t.ex. inte osannolikt att enskilda som på något sätt kan förknippas med andra som begått eller misstänks för penningtvättsbrott m.m. skulle kunna få svårt att ha en kundrelation med eller öppna konton i någon bank överhuvudtaget till följd av information som delats inom ramen för en särskilt beslutad samverkan. Detta samtidigt som innehållet i beslut om särskild samverkan och annan sekretess eller tystnadsplikt kan hindra att någon förklaring lämnas till den som drabbas och möjligheterna till att angripa sådant agerande rättsligt, dvs. att man nekas en kundrelation, är begränsade. Enligt Advokatsamfundet skulle en sådan situation vara ytterst allvarlig ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Samfundet anser därför att det finns skäl att utforma lagstiftningen så att möjligheten för verksamhetsutövare att utbyta information om enskilda blir mer begränsad än vad som följer av betänkandets förslag.

Tillsynsstrukturen

Advokatsamfundet delar utredningens bedömning att en ny tillsynsstruktur där ansvaret för tillsyn på penningtväts- och terroristfinansieringsområdet läggs på färre tillsynsorgan än idag inte skulle vara bättre än den befintliga tillsynsstrukturen.

Advokatsamfundet vill här även understryka det som också framhålls i betänkandet (s. 439 f.) om vikten av att tillsynen över advokatverksamhet även framledes utövas av

samfundet såsom ett från statsmakterna oberoende organ, något som betonats i flera tidigare lagstiftningssammanhang.⁴

Övrigt

På s. 92 i betänkandet beskrivs förfarandet enligt lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet såsom ett anmälningsförfarande. Så var också förhållandena enligt en tidigare version av lagen. Viss förvirring uppstod genom den äldre regleringen, eftersom Finansinspektionen länge behandlade anmälningsförfarandet såsom ett tillståndsförfarande.⁵ Numera gäller istället en *registreringsskyldighet*.⁶ Givet komplexiteten hos den omfattande regleringen av finansiell verksamhet och utmaningarna också för en myndighet som Finansinspektionen att tillämpa reglerna konsekvent är det angeläget att offentligt tryck, såsom betänkandet, återger gällande rätt på ett korrekt och rättvisande sätt. I den vidare hanteringen av ärendet bör således särskild uppmärksamhet ägnas åt detta.

I betänkandets förslag till den nya bestämmelsen i 4 a kap. 4 § tredje stycket PTL erinras om straffansvaret enligt 20 kap. 3 § BrB. Tystnadsplikten inom den finansiella sektorn är föremål för en något osammanhängande reglering. De i det närmaste likalydande bestämmelserna i 1 kap. 11 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse skiljer sig t.ex. åt i ett väsentligt avseende. Brott mot tystnadsplikt i värdepappersbolag är nämligen kriminaliserat enligt 20 kap. 3 § BrB,⁷ medan så inte är fallet för brott mot motsvarande regler i kreditinstitut eller betalningsinstitut.⁸ I sitt remissvar över den utredning som ledde fram till lagen om värdepappersmarknaden pekade Advokatsamfundet bl.a. på detta, och det otillfredsställande i att det i betänkandet inte heller föreslogs någon lösning med hänvisning till att frågan kräver särskilda överväganden.⁹

⁴ Se bl.a. SOU 1999:31 s. 166 f. och SOU 2007:23 s. 179.

⁵ Se D. Hanqvist, Tillståndsförvaltningen – särskilt avseende den finansiella sektorn (Del I av II), SvJT 2019 s. 397 (s. 403 f.), med hänvisningar bl.a. till klargörande propositionsuttalanden.

⁶ Se lagens 2 §. Registreringsskyldigheten infördes genom SFS 2017:639.

⁷ Jfr prop. 2006/07:115 s. 556.

⁸ Se 1 kap. 10 § tredje stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse respektive 3 kap. 12 § andra stycket lagen (2010:751) om betaltjänster.

⁹ Se Advokatsamfundets yttrande över betänkandet En ny lag om värdepappersmarknaden (SOU 2006:50).



Advokatsamfundet återkom till saken i sitt remissvar inför införandet av lagen (2010:751) om betaltjänster och kritiserade utredningen för att den föreföll ha antagit att betalningsinstitutet i detta avseende kunde assimileras till kreditinstitutet, utan att det motiverades. Exempelvis klagades inte varför brott mot tystnadsplikt inte behövde kriminaliseras beträffande betalningsinstitut, men att kriminalisering behövdes i värdepappersbolag, trots att alltså regleringen för värdepappersbolag uttryckligen hade fått stå modell för motsvarande reglering av betalningsinstitut.¹⁰

Inte heller i samband med att lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder antogs genomfördes någon mer samlad bedömning av vilka brott mot tystnadsplikt inom den finansiella sektorn som borde kriminaliseras. Detta trots att regeringen redan i samband med att lagen om bank- och finansieringsrörelse infördes ansåg att utformningen av sekretessbestämmelserna för banker och kreditmarknadsföretag borde övervägas ytterligare, samt att detta borde ske i ett vidare perspektiv som även innefattade en översyn av sekretesskyddet i övrig finansiell verksamhet.¹¹ Detta förefaller inte ha blivit av. Betänkandets förslag i denna del bör därför inte genomföras utan en sådan närmare behandling av frågan om kriminalisering.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander

¹⁰ Se Advokatsamfundets yttrande över Finansdepartementets remiss av Finansinspektionens utredning Genomförandet av betaltjänstdirektivet.

¹¹ Se prop. 2002/03:139 s. 484.