

Regeringens proposition till riksdagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

[Text]

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
3 Målsättning	3
4 Förslagen och deras konsekvenser	3
4.1 De viktigaste förslagen	3
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	3
5 Alternativa handlingsvägar	3
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	3
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	3
6 Remissvar	3
7 Specialmotivering	4
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	7
9 Ikraftträdande	7
10 Verkställighet och uppföljning	8
11 Förhållande till andra propositioner	8
11.1 Samband med andra propositioner	8
11.2 Förhållande till budgetpropositionen	8
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	8
LAGFÖRSLAG	9
om ändring av	9
VALITSE KOHDE	11
PARALLELLTEXT	11
om ändring av	11

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

1.2 Beredning

2 Nuläge och bedömning av nuläget

3 Målsättning

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

6 Remissvar

7 Specialmotivering

7.1 Lag om ändring av 1 kap. 2 § i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism

2 §. Tillämpningsområde. Den gällande lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017, nedan *penningtvättslagen*) tillämpas i enlighet med 1 kap. 2 § 1 mom. 12 punkten på en advokat och dennes biträde som avses i lagen om advokater (496/1958) till den del advokaterna handlar för klientens namn eller för klientens räkning vid finansiella transaktioner eller transaktioner avseende fast egendom eller att de i en klients namn deltar i planering eller genomförande av transaktioner närmare definierade i lagen. Ordalydelsen i penningtvättslagen hänvisar till advokater endast som personer, men de facto har de aktörer som bedriver advokatverksamhet av praktiska skäl varit föremål för tillsyn i form av kollektiv verksamhet.

Enligt 1 kap. 4 § 1 mom. 5 punkten i penningtvättslagen avses med rapporteringsskyldig dock sammanslutningar och näringsidkare som avses i 1 kap. 2 § 1 mom. Detta strider mot det faktum att advokatbolagen inte nämns alls i 1 kap. 2 § 1 mom. 12 punkten som gäller advokater.

Skyldigheterna enligt penningtvättslagen gäller uttryckligen rapporteringsskyldiga. I fråga om de skyldigheter och påföljder som hänför sig till anmälningsskyldigheten är det viktigt att det entydigt har definierats om den anmälningsskyldige advokaten är personligen eller advokatbyrån som bolag. En del av advokaterna är enskilda näringsidkare, men en betydande del av advokaterna arbetar vid en advokatbyrå i aktiebolagsform, varvid de inte är sådana näringsidkare som avses i penningtvättslagen, utan är arbetstagare, ägare eller ansvariga personer i ett advokatbolag som är anmälningsskyldigt enligt penningtvättslagen.

Advokaternas ställning i penningtvättslagen skiljer sig från ställningen för andra som tillhandahåller juridiska tjänster, eftersom lagen enligt 1 kap. 2 § 1 mom. 13 punkten i penningtvättslagen i fråga om dem tillämpas på andra som affärs- eller yrkesmässigt tillhandahåller juridiska tjänster till den del det är fråga om att de handlar i en klients namn eller för en klients räkning vid finansiella transaktioner eller transaktioner avseende fast egendom eller att de i en klients namn deltar i planering eller genomförande av följande transaktionen, dvs. en juridisk person, t.ex. en advokatbyrå, inte en enskild jurist, betraktas som anmälningsskyldig. Det är inte enhetligt att man i penningtvättslagen har kommit fram till en annan lösning i fråga om advokater än i fråga om andra som tillhandahåller juridiska tjänster.

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) N:o 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG den 20 maj 2015 (nedan fjärde penningtvättsdirektivet) sattes nationellt i kraft genom penningtvättslagen. I artikel 2.1.3 i det fjärde penningtvättsdirektivet definieras fysiska eller juridiska personer som utövar yrkesverksamhet, däribland notarier och andra oberoende jurister enligt led b.

Tillämpningsområdet för dem som utövar juristyrket enligt artikel 2 i penningtvättsdirektivet har satts i kraft i 1 kap. 2 § 1 mom. 12 och 13 punkten i penningtvättslagen, av vilka 12 punkten är tillämplig på advokater. Enligt 12 punkten tillämpas penningtvättslagen på advokater och deras biträden och enligt 13 punkten på andra som affärs- eller yrkesmässigt tillhandahåller juridiska tjänster.

Det nuvarande nationella genomförandet av penningtvättslagen motsvarar till denna del inte det fjärde penningtvättsdirektivet, eftersom lagens bestämmelse om tillämpningsområde i fråga om advokater har skrivits in till skillnad från det fjärde penningtvättsdirektivet. I penningtvättslagen har tillämpningen av lagen på advokater skrivits in på ett annat sätt än i fråga om andra tillhandahållare av juridiska tjänster, medan dessa har skrivits in på samma sätt i det fjärde penningtvättsdirektivet. Det nuvarande nationella genomförandet av penningtvättslagen inskränker i fråga om advokater tillämpningsområdet för det fjärde penningtvättsdirektivet, eftersom advokater är anmälningsskyldiga endast personligen.

I förarbetena till den gällande penningtvättslagen (RP 228/2016 rd s. 89–90) tas det inte ställning till hur advokaters anmälningsskyldighet ska tolkas. Inte heller i förarbetena till den lag om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008) som upphävts genom den gällande penningtvättslagen nämns det att advokater avsiktligt har definierats som anmälningsskyldiga personligen. Andra som tillhandahåller juridiska tjänster, till exempel advokatbyråer, övervakas uttryckligen som näringsidkare och inte som enskilda jurister.

Det fjärde penningtvättsdirektivet, som genomförts genom penningtvättslagen, jämte ändringar i det femte penningtvättsdirektivet är det s.k. minimiharmoniseringsdirektivet. Minimikraven i minimiharmoniseringsdirektivet har underskridits i Finland, eftersom advokater anses vara rapporteringsskyldiga endast personligen, när juridiska eller fysiska personer enligt direktivet är rapporteringsskyldiga.

I den nya EU-lagstiftningen om penningtvätt föreskrivs det om anmälningsskyldigheten i fråga om notarier, jurister och andra självständiga jurister på motsvarande sätt som i det fjärde penningtvättsdirektivet. Enligt artikel 3.3 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1624 om förhindrande av att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (nedan penningtvättsförordningen) är anmälningsskyldiga fysiska eller juridiska personer som utövar yrkesverksamhet, såsom notarier, jurister och andra oberoende jurister, om dessa antingen handlar för sin kunds namn och för dennes räkning vid transaktioner som hänför sig till ekonomisk verksamhet eller fast egendom eller för kundens räkning deltar i planeringen eller utförandet av de transaktioner som närmare anges i förordningen. Enligt ordalydelsen i förordningen är således fysiska och juridiska personer anmälningsskyldiga.

I skäl 42 i ingressen till förordningen om penningtvätt konstateras det att ”*på motsvarande sätt bör privatpersoner som bedriver verksamhet som omfattas av denna förordning inte i sig betraktas som ansvariga enheter om dessa verksamheter bedrivs under deras anställning hos den ansvariga enheten, till exempel när det gäller jurister eller revisorer som är anställda av ett advokat- eller revisionsföretag*”. Penningtvättsförordningen trädde i kraft den 9 juli 2024 och den tillämpas från och med den 10 juli 2027. Den nya penningtvättsförordningen möjliggör inte reglering av samma slag som i nuläget, där advokater är personligen rapporteringsskyldiga.

Finlands Advokatförbund, vars firma fr.o.m. den 1 januari 2025 är Finlands Advokater, utövar tillsyn över att bestämmelserna och föreskrifterna i penningtvättslagen följs i fråga om advokater med stöd av 7 kap. 1 § 2 mom. i penningtvättslagen. Med stöd av 8 kap. i penningtvättslagen har Finlands Advokatförbund behörighet att föreslå administrativa påföljder för advokater genom att göra en framställning till Regionförvaltningsverket i Södra Finland.

Helsingfors förvaltningsdomstol har i sitt beslut 3077/2024 av den 21 maj 2024 tagit ställning till tolkningen av bestämmelsen om penningtvättslagens tillämpningsområde. I det fall som avgjordes i förvaltningsdomstolen hade advokaten påförts ordningsavgift på grund av att han i egenskap av verkställande direktör för advokatbyrån hade försummat sin skyldighet enligt 2 kap. 3 § 1 och 2 mom. i penningtvättslagen att göra en riskbedömning när advokatbyråns

riskbedömning var bristfällig och inte hade uppdaterats samt sin skyldighet enligt 9 kap. 1 § i penningtvättslagen att utbilda personalen till den del advokatbyrån inte hade fullgjort sin skyldighet att utbilda personalen.

Förvaltningsdomstolen har i sitt beslut konstaterat att en advokat och dennes biträde är anmälningsskyldig i advokatverksamhet enligt penningtvättslagen. I det överklagade beslutet hade skyldigheterna och brott mot dem dock inte bedömts med tanke på om verkställande direktörsadvokaten personligen i sin egen verksamhet som advokat har försummat sina skyldigheter enligt penningtvättslagen. Enligt förvaltningsdomstolen skulle det således först bedömas om beslutet om påförande av ordningsavgift har kunnat riktas mot bolagets verkställande direktör på grund av brister i bolagets verksamhet.

Förvaltningsdomstolen konstaterade att det i penningtvättslagen inte föreskrivs om advokatbyråns verkställande direktörs ansvar för att penningtvättslagstiftningen iakttas i advokatbyråns verksamhet i aktiebolagsform.

Eftersom det måste föreskrivas exakt i lag om grunderna för skyldigheten att betala administrativa påföljdsavgifter av sanktionskaraktär, inklusive bestämmandet av betalningsskyldigheten, kunde Advokatförbundets anvisningar som i och för sig är bindande för advokaterna inte ges avgörande betydelse i ett ärende som gäller påförande av ordningsavgift enligt penningtvättslagen. Inte heller 2 kap. 3 § 3 mom. i penningtvättslagen, där det föreskrivs om ledningens ansvar när den rapporteringsskyldiga är en juridisk person, lämpar sig för den aktuella situationen där en påföljd enligt penningtvättslagen har riktats mot en fysisk person i egenskap av rapporteringsskyldig. Att ordningsavgiften riktades till advokatbyråns verkställande direktör på ett sätt som avviker från lagens ordalydelse kunde inte heller motiveras av de ändamålsenlighetsskäl som regionförvaltningsmyndigheten nämnde i sitt utlåtande.

Med stöd av vad som anförts ovan ansåg förvaltningsdomstolen att påförandet av ordningsavgift enligt penningtvättslagen till verkställande direktörsadvokaten personligen på grund av eventuella brister i advokatbyråns verksamhet inte grundade sig på lag. Det överklagade beslutet skulle således upphävas och den ordningsavgift som påförts verkställande direktörsadvokaten slopas. Beslutet har inte vunnit laga kraft. Regionförvaltningsverket i Södra Finland ansökte om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen i juni 2024. Behandlingen av ärendet pågår.

Enligt ordalydelsen i penningtvättslagen och förvaltningsdomstolens riktlinjer är advokatbyråer i aktiebolagsform inte rapporteringsskyldiga enligt penningtvättslagen och på dem kan inte tillämpas skyldigheterna enligt penningtvättslagen eller riktas sanktioner enligt 8 kap. i penningtvättslagen. Det är oklart om en advokatbyrå i bolagsform kan göra en sådan byråspecifik riskbedömning för penningtvätt och finansiering av terrorism som avses i 2 kap. 3 § i penningtvättslagen samt verksamhetsprinciper och förfaranden för att minska och effektivt hantera riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism eller om varje advokat som arbetar vid byrån ska göra en egen, personlig riskbedömning. Om det vid advokatbyrån dock görs en gemensam riskbedömning för byrån, är det oklart vilken betydelse den skulle ha vid bedömningen av hur skyldigheterna fullgörs i fråga om en enskild advokat.

I Finland finns det hundratals advokatbyråer där fler än en advokat bedriver advokatverksamhet i bolagsform. Den tolkning enligt vilken varje advokat som arbetar vid advokatbyrån personligen är anmälningsskyldig och således i advokatbolaget varje enskild advokat är skyldig att göra en egen riskbedömning av riskerna för penningtvätt är ohållbar. Cirka 2 300 advokater och 42 procent av alla advokater arbetar vid de 20 största advokatbyråerna, vilket innebär att advokaterna i stället för 20 gemensamma riskbedömningar ska genomföra 966 riskbedömningar.

Advokatverksamhet bedrivs i bolagsform under ledning av advokatdelägare som äger aktier och en av dem utsedd verkställande direktör. En enskild advokats verksamhet i advokatbolag är inte företagarbaserad, utan en advokat som inte är delägare är i arbetstagarställning. Enskilda arbetstagaradvokaters möjligheter att påverka t.ex. bedrivandet av en stor advokatbyrås affärsverksamhet och riskhanteringen eller mottagandet av uppdrag är små. En enskild advokat har också liten möjlighet att påverka byråns gemensamma riskbedömning. I praktiken är det inte möjligt att varje advokat vid en advokatbyrå endast gör en riskbedömning av sin egen verksamhet. Advokatförbundet kan inte heller övervaka de stora advokatbyråerna så att det går igenom varje enskild advokats egen riskbedömning och övervakar vars och ens egen verksamhet i bolaget. Detta kan inte heller anses vara lagstiftarens avsikt.

Dessutom är det oklart om advokatbyrån är skyldig att ordna den tillsyn som avses i 2 kap. 3 § i penningtvättslagen för att skyldigheterna enligt lagen ska kunna fullgöras och vem som ska ansvara för utarbetandet av riskbedömningen, verksamhetsprinciperna och förfarandena samt ordnandet av tillsynen vid en advokatbyrå i aktiebolagsform.

Enligt 2 kap. 3 § 3 mom. i penningtvättslagen ska styrelsen, den ansvariga bolagsmannen eller någon annan person i motsvarande ställning som hör till den högsta ledningen, om den rapporteringsskyldiga är en juridisk person, godkänna de verksamhetsprinciper, förfaranden och tillsyn som avses i 2 mom. samt följa upp och utveckla åtgärderna i anslutning till dem. Om det anses att en advokatbyrå i aktiebolagsform inte är anmälningsskyldig enligt penningtvättslagen, är det enligt bestämmelserna i penningtvättslagen inte möjligt för advokatbyråns styrelse att godkänna ovan nämnda verksamhetsprinciper, förfaranden eller ordna den tillsyn som avses i lagen eller följa upp och utveckla åtgärder i anslutning till dem, utan varje advokat ska för sin del se till att de utarbetas, utvecklas och övervakas.

Enligt den bokstavliga tolkningen är advokatbyrån inte heller skyldig att utarbeta en sådan kanal för rapportering av misstänkta överträdelser som avses i 7 kap. 8 § i penningtvättslagen eller att sörja för skyldigheten enligt 9 kap. 1 § i penningtvättslagen att utbilda och skydda arbetstagarna.

Med beaktande av det som anförts ovan föreslås det att 1 kap. 2 § 1 mom. 12 punkten i penningtvättslagen ändras så att det till punkten fogas en hänvisning till advokatbolaget så att om advokatverksamhet bedrivs i bolagsform, gäller anmälningsskyldigheten uttryckligen advokatbolaget. Med advokatbolag avses i lagen alla eventuella bolagsformer där advokatverksamhet bedrivs. Advokatverksamhet kan med tillstånd av Finlands Advokatförbunds styrelse bedrivas i aktiebolagsform och aktiebolaget är den vanligaste bolagsformen i advokatverksamhet. Advokatverksamhet kan dock bedrivas också i öppna bolag och kommanditbolag samt som enskild näringsidkare. Dessutom föreslås det att omnämmandet av biträde till advokat stryks som onödigt.

Genom ändringen korrigeras det nationella genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet och undanröjs oklarheterna i de gällande bestämmelserna om tillämpningen av anmälningsskyldigheten enligt penningtvättslagen på advokater.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

9 Ikraftträdande

10 Verkställighet och uppföljning

11 Förhållande till andra propositioner

11.1 Samband med andra propositioner

11.2 Förhållande till budgetpropositionen

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017)
1 kap. 2 § 1 mom. 12 punkten som följer:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på

12) advokater som är näringsidkare enligt lagen om advokater (496/1958) eller, i det fall att advokatverksamhet bedrivs i bolagsform, advokatbolag, till den del advokaten handlar i en klients namn eller för en klients räkning vid finansiella transaktioner eller transaktioner avseende fast egendom eller att de i en klients namn deltar i planering eller genomförande av följande transaktioner:

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 20xx

Statsminister

Förnamn Efternamn

..minister Förnamn Efternamn

Lag

om ändring av

I enlighet med riksdagens beslut:

Gällande lydelse

1 kap.

Allmänna bestämmelser

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på

12) advokater enligt lagen om advokater (496/1958) och på dem som biträder advokaterna, till den del det är fråga om att de handlar i en klients namn eller för en klients räkning vid finansiella transaktioner eller transaktioner avseende fast egendom eller att de i en klients namn deltar i planering eller genomförande av följande transaktioner:

Föreslagen lydelse

1 kap.

Allmänna bestämmelser

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på

12) advokater som är näringsidkare enligt lagen om advokater (496/1958) eller, i det fall att advokatverksamhet bedrivs i bolagsform, advokatbolag, till den del advokaten handlar i en klients namn eller för en klients räkning vid finansiella transaktioner eller transaktioner avseende fast egendom eller att de i en klients namn deltar i planering eller genomförande av följande transaktioner:

Denna lag träder i kraft den 20 .