

Utkast til høringsnotat

Forslag til endringer i hvitvaskingsregelverket

10. juni 2024



Innhold

1	Innledning og bakgrunn	3
2	Hvitvaskingslovens anvendelsesområde og illeggelse av overtredelsesgebyr	4
2.1	Gjeldende rett	4
2.1.1	Skyldkrav og klageadgang	7
2.2	Overtredelsesgebyr og klageadgang etter advokatloven	8
2.3	EØS-rett	9
2.4	Anvendelse og bruk av overtredelsesgebyr for advokater og advokatforetak i andre nordiske land	10
2.4.1	Danmark	10
2.4.2	Sverige	10
2.4.3	Finland	11
2.5	Tilsynsrådets vurderinger	11
2.5.1	Behovet for lovendring	12
2.5.2	Vurderinger i lys av overnasjonalt regelverk og nordisk rett	13
2.5.3	Vurderinger i lys av Tilsynsrådets erfaringer fra tilsyn	13
2.5.4	Vurdering av skyldkrav ved illeggelse av overtredelsesgebyr	14
2.5.5	Vurdering av klageadgang og domstolsprøving	15
2.5.6	Vurdering av eventuelle følgekonskvenser	15
2.5.6.1	Advokater som driver eiendomsmegling	16
2.5.7	Samlet vurdering	16
3	Økonomiske og administrative konsekvenser	17
4	Forslag til endringer i hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriften	18

1 Innledning og bakgrunn

Stortinget vedtok gjeldende hvitvaskingslov 22. mai 2018, med ikrafttredelse 15. oktober samme år. I hvitvaskingsloven er tilsynsmyndigheten gitt adgang til å ilegge rapporteringspliktige overtredelsesgebyr for brudd på en rekke av lovens bestemmelser, jf. hvitvaskingsloven § 49.

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet varslet i brev av 13. oktober 2021 Justis- og beredskapsdepartementet om utfordringer knyttet til bruk av overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven § 49 som følge av at lovens ordlyd tilsier at det er den enkelte advokat, og ikke advokatforetaket som sådan, som er pliktsubjekter etter loven. Tilsynsrådet har som følge av dette så langt ikke benyttet adgangen til å ilegge overtredelsesgebyret i sin tilsynsvirksomhet, og i stedet benyttet andre reaksjoner.¹ Justis- og beredskapsdepartementet ba i brev 23. mai 2023 Tilsynsrådet om å utrede og vurdere hvilke plikter etter hvitvaskingsregelverket som også bør gjelde for advokatforetak, samt muligheten for å kunne ilegge advokatforetak overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven. Tilsynsrådet ble bedt om å foreslå eventuelle regelendringer i den forbindelse.

Innføring av effektive og egnede sanksjonsmuligheter ved brudd på rapporteringspliktiges etterlevelse av anti-hvitvaskingsregelverket er i tråd med Financial Action Task Force (FATF) sine anbefalinger, og forutsettes også i Regjeringens stortingsmelding om styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet (Meld. St. 15 (2023–2024) *Felles verdier – felles ansvar*— *Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet* pkt. 4.1).

Tilsynsrådet har i sin praksis lagt til grunn at det kun er fysiske advokater og rettshjelpere som er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven.² En ny gjennomgang av rettskildene viser at det kan argumenteres for at også advokat- og rettshjelpsforetak er rapporteringspliktige etter gjeldende lov. Bruk av vedtak om å ilegge overtredelsesgebyr er imidlertid inngripende, hvilket forutsetter et klart hjemmelsgrunnlag. Tilsynsrådet vil derfor foreslå endringer i hvitvaskingsloven som gjør også advokat- og rettshjelpsforetak rapporteringspliktige. Nedenfor følger en nærmere redegjørelse for rettskildebildet og Tilsynsrådets vurderinger.

¹ Dette vil typisk være skriftlige pålegg i medhold av hvitvaskingsloven § 47 og irettesettelser/advarsler og forslag om tilbakekall av advokatbevilling i medhold av domstolloven § 225.

² Begrepet «rettshjelper» er sammenfallende med «andre som yter stadig eller ervervsmessig rettshjelp» som definert i hvitvaskingsloven § 4 annet ledd bokstav c.

2 Hvitvaskingslovens anvendelsesområde og ileggelse av overtredelsesgebyr

2.1 Gjeldende rett

Hvitvaskingsloven av 2018 gjennomfører store deler av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv i norsk rett (Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2015/849 fra 20. mai 2015 – heretter betegnet som «fjerde hvitvaskingsdirektiv» eller «hvitvaskingsdirektivet»). I tillegg følger loven opp en rekke anbefalinger fra FATF om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.³

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet fører tilsyn med at praktiserende advokater og rettsjelpere følger gjeldende regelverk, jf. domstoloven § 225 og advokatforskriften § 4-5. Tilsynsrådets mandat omfatter også advokatvirksomheten der den drives i selskaps form, jf. domstoloven § 225 første ledd i.f. Etter hvitvaskingsloven § 43 er Tilsynsrådet definert som tilsyns- og kontrollmyndighet når det gjelder advokaters og rettsjelperes etterlevelse av hvitvaskingsloven og tilhørende regelverk, jf. bestemmelsens første og annet ledd. For advokater som driver eiendomsmevling i kraft av sin advokatbevilling er Finanstilsynet tilsynsmyndighet.⁴

I hvitvaskingsloven § 49 er tilsynsmyndighetene gitt hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr til rapporteringspliktige foretak og personer for brudd på særskilte bestemmelser i hvitvaskingsloven og -forskriften. Bestemmelsen gjennomfører deler av fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 58 og 59 og FATFs anbefaling nr. 35.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som ilegges en enkeltperson eller et foretak for brudd på en plikt fastsatt i lov eller med hjemmel i lov. Reaksjonstypen finnes i en rekke særlover. I tillegg er det gitt generelle fellesregler for ileggelse av overtredelsesgebyr i forvaltningsloven kapittel IX (§§ 43-50). Forvaltningsloven § 46 åpner for at administrative sanksjoner også kan rettes mot foretak, men bestemmelsen gir ikke et selvstendig hjemmelsgrunnlag for å ilegge slikt overtredelsesgebyr.

Hvitvaskingslovens forpliktelser påligger alle som i henhold til loven § 4 første, annet og femte ledd er gjort til «rapporteringspliktige», jf. hvitvaskingsloven § 2 første ledd bokstav c. Sanksjonene i loven, herunder adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr etter § 49, er rettet inn mot den samme krets av personer eller foretak.

Hvem som er rapporteringspliktig etter hvitvaskingsloven, og som dermed kan ilegges overtredelsesgebyr, er definert i loven § 4. Her er ulike grupper av rapporteringspliktige juridiske og fysiske personer listet opp.

Hvitvaskingsloven § 4 annet ledd regulerer lovens anvendelse for enkelte «*juridiske og fysiske personer i utøvelsen av deres yrke*». Etter bestemmelsen gjelder loven uttrykkelig for både

³ FATF (Financial Action Task Force) er en internasjonal samarbeidsgruppe som utarbeider standarder på området for tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Norge har vært medlem i FATF siden 1991.

⁴ Se Lov 29. juni 2007 om eiendomsmevling (eiendomsmevlingsloven) § 8-1 første ledd nr. 1 og hvitvaskingsloven § 43 annet ledd a.

revisorer og revisjonsselskaper, regnskapsførere og regnskapsselskaper, og for eiendomsmeglere og eiendomsmeglingsforetak.⁵ For advokater og rettshjelpere er definisjonen bygget opp på en annen måte.

I bestemmelsens annet ledd bokstav c fremgår det at loven gjelder for «advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig rettshjelp» i nærmere angitte situasjoner:

«... når de på klientens vegne utfører finansiell transaksjon eller en transaksjon som gjelder fast eiendom, eller når de bistår ved planlegging eller utføring av transaksjon for klient i forbindelse med

- 1. kjøp og salg av fast eiendom eller virksomhet*
- 2. forvaltning av en klients penger, verdipapir eller andre aktiva*
- 3. åpning eller forvaltning av bank- eller verdipapirkonto*
- 4. fremskaffelse av nødvendig kapital til opprettelse, drift eller ledelse av selskap*
- 5. opprettelse, drift eller ledelse av selskap, fond eller en lignende juridisk person eller formuesmasse, herunder utenlandsk trust eller tilsvarende juridisk arrangement»*

Lovens ordlyd og struktur tilsier at advokat- og rettshjelpsforetak ikke er rapporteringspliktige subjekter etter hvitvaskingsloven. Det øvrige rettskildet bildet nyanserer dette utgangspunktet noe.

Spørsmålet om også advokat- og rettshjelpsforetak som sådan er å anse som rapporteringspliktige etter § 4 annet ledd bokstav c, og som dermed kan ilegges overtredelsesgebyr i medhold av hvitvaskingsloven § 49, er ikke blitt nærmere vurdert i forarbeidene til gjeldende eller tidligere versjoner av hvitvaskingsloven. I forarbeidene til hvitvaskingsloven av 2003, da advokater og rettshjelpere ble omfattet av hvitvaskingsregelverket, uttalte departementet følgende:

«(...) Angivelsen av personkretsen bygger på definisjonen av rettshjelpvirksomhet i domstolloven § 218 første ledd, dog slik at forslaget kun omfatter de som yter «selvstendig» juridisk bistand. Denne kvalifiseringen tar sikte på å klargjøre at husadvokater mv. ikke omfattes av forslaget. Departementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag på dette punktet. (...) For øvrig finner ikke departementet det naturlig å avgrense virkeområdet til virksomhet som er underlagt tilsyn av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, jf også omtale av tilsynsspørsmål i punkt 8.5. (...)»⁶

Enkelte uttalelser i hvitvaskingslovutvalgets utredning NOU 2016:27 *Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering II* indikerer at utvalget forutsetter at også advokatforetak er rapporteringspliktige. Ved behandlingen av spørsmålet om lovens forpliktelser primært påligger

⁵ Jf. hvitvaskingsloven § 4 annet ledd bokstav a, b og d.

⁶ Ot.prp.nr.72 (2002–2003) Lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven) punkt 5.5.5.

den fysiske personen eller foretaket i et tilfelle der en rapporteringspliktig fysisk person er ansatt i en rapporteringspliktig juridisk person, uttalte utvalget blant annet følgende:

«Etter utvalgets oppfatning åpner ikke direktivet for at det i andre tilfeller kan skilles mellom personer som er «obliged entity» i kraft av sitt yrke, og den juridiske person de eventuelt er ansatt i. Ut fra dette bør gjeldende lov videreføres med hensyn til hvem som er rapporteringspliktige, se lovforslaget § 4 annet ledd. Lovforslaget § 4 annet ledd retter seg likevel i hovedsak mot juridiske personer. Virksomhet som utøves av advokater, revisorer, regnskapsførere og eiendomsmeglere kan organiseres på mange ulike måter, f.eks. aksjeselskap, ansvarlig selskap eller enkeltpersonforetak.

Etter utvalgets oppfatning er det ikke nødvendig å ta inn i loven at forpliktelsen til å ha interne rutiner kun gjelder den juridiske personen, f.eks. kun advokatfirmaet og ikke advokaten.»⁷

I merknaden til § 4 i punkt 14.1 i samme utredning uttalte utvalget videre blant annet:

«Rapporteringspliktige som omfattes av annet ledd, er både fysiske personer i kraft av sitt yrke og juridiske personer som advokatfirmaer, revisjonsfirmaer og eiendomsmeglingsforetak.»

I forbindelse med spørsmålet om utmåling av overtredelsesgebyr uttalte departementet i Prop. 40 L (2017-2018) *Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven)* blant annet følgende i forbindelse med lovforslaget:

«Tilsynsmyndighetene bør få tilstrekkelig fleksibilitet til å ilegge tilstrekkelig virkningsfulle sanksjoner overfor rapporteringspliktige til å sikre etterlevelse av loven. Det er åpenbart at det for en del rapporteringspliktige, eksempelvis autoriserte regnskapsførere som driver alene, sjelden vil være forholdsmessig å ilegge et overtredelsesgebyr opp mot grensen på 9 millioner kroner. Annerledes er det i tilfeller der et eksempelvis stort advokatfirma systematisk har unnlatt å følge opp sine forpliktelser etter hvitvaskingsloven.»⁸

I siste versjon av Universitetsforlagets lovkommentar til hvitvaskingsloven på Juridika.no, er det lagt til grunn at hvitvaskingsloven § 4 annet ledd bokstav c må forstås slik at også advokatforetak anses som rapporteringspliktige.⁹ I lovkommentaren uttaler forfatterne samtidig at dette er en annen oppfatning enn de har hatt i tidligere versjoner av sin lovkommentar. Ved den nye vurderingen legges det vekt på en kontekstuell tolkning av § 4 annet ledd, ved at det innledningsvis i annet ledd vises til både juridiske og fysiske personer. Videre viser forfatterne til at både ordlyden i fjerde hvitvaskingsdirektiv og formålsbetraktninger taler for en slik forståelse av loven. Forfatterne nevner også at det ikke har vært lovgivers intensjon at hvitvaskingsloven bare skal gjelde for fysiske personer som utøver advokat- og rettshjelpsvirksomhet.

Det følger av hvitvaskingsloven § 4 fjerde ledd at når rapporteringspliktige fysiske personer etter annet ledd er ansatt i rapporteringspliktige juridiske personer etter samme ledd, er det bare den juridiske personen som er underlagt reglene i loven som stiller krav om risikovurdering, rutiner,

⁷ NOU 2016:27 punkt 3.2.4.2, side 60.

⁸ Prop.40 L (2017-2018) punkt 10.7.3.2.5, side 161.

⁹ Universitetsforlagets lovkommentar til hvitvaskingsloven av Jon Petter Rui, Gunnar Holm Ringen og Kristine Frivold Rørholt på Juridika.no – bekreftet à jour per 1. desember 2022. Kommentarer til § 4 annet ledd bokstav c, punkt 3.4.2.1.

internkontroll, opplæring og varsling. I en slik situasjon kan de fysiske personene heller ikke sanksjoneres etter hvitvaskingsloven for brudd på disse reglene i egenskap av å være rapporteringspliktige fysiske personer.

2.1.1 Skyldkrav og klageadgang

Av hvitvaskingsloven § 49 første ledd annet punktum fremkommer det at overtredelsesgebyr kan ilegges rapporteringspliktige foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. For rapporteringspliktige som ikke er foretak, krever loven at vedkommende må ha utvist forsett eller grov uaktsomhet. Hvitvaskingsloven § 49 gir også hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr til personer i ledelsen i rapporteringspliktige foretak, samt til ledelse og ansatte som utfører oppdrag på vegne av rapporteringspliktige ved overtredelse av rapporteringsplikten eller avsløringsforbudet. Skyldkravet er i begge de sistnevnte tilfellene forsett eller grov uaktsomhet.

Hvitvaskingsloven § 50 oppstiller en ikke uttømmende liste med momenter tilsynsmyndighetene skal ta med i vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr. Blant annet skal det legges vekt på overtredelsens grovhet og varighet, overtrederens grad av skyld og overtrederens økonomiske evne.

Etter vedtakelse av gjeldende hvitvaskingslov har det skjedd en utvikling i rettspraksis knyttet til vurderingen av skyldkrav ved ileggelse av foretaksstraff.¹⁰ Blant annet på denne bakgrunn ble forvaltningsloven § 46 om bruk av administrativ foretakssanksjon endret i 2022.¹¹ Bestemmelsen oppstiller nå en hovedregel om alminnelig uaktsomhet ved ileggelse av overtredelsesgebyr til foretak, med mindre annet er bestemt i lov.

I forarbeidene til forvaltningsloven § 46 uttaler departementet at det i utgangspunktet vil være behov for å endre bestemmelser i særlovgivningen som har formuleringen «selv om ingen enkeltperson har utvist skyld» eller lignende. Departementet legger her likevel til grunn at Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) ikke kan tolkes som at det gjelder et absolutt forbud mot bestemmelser om objektivt ansvar ved administrativ foretakssanksjon, men at der det i særlovgivningen skal fastsettes bestemmelser om tilnærmet objektivt ansvar må det foretas en konkret vurdering av behovet for slike regler på det aktuelle området, og om et slikt ansvar ligger innenfor de rammene som EMK oppstiller.¹²

Departementet la i Prop.40 L (2017-2018) til grunn at de alminnelige reglene for klagebehandling i forvaltningsretten skulle gjelde for behandling av klager over vedtak om administrative sanksjoner og forvaltningstiltak. Departementet så ikke behov for å opprette et særskilt klageorgan for å behandle klager over ilagt overtredelsesgebyr, og mente samtidig at likebehandlingshensyn heller ikke nødvendiggjorde et slikt organ. Departementet viste til at advokaters klageadgang var uttømmende regulert i domstolloven § 225 fjerde ledd og at denne

¹⁰ Se Den europeiske menneskerettsdomstols (EMD)s storkammerdom 28. juni 2018 G.I.E.M S.r.l. med flere mot Italia (EMD-2006-1828) og Høyesteretts dom, HR-2021-797-A, avsagt 15. april 2021.

¹¹ LOV-2022-06-17-63 Endringslov til forvaltningsloven.

¹² Prop.81 L (2021–2022) Endringer i forvaltningsloven (skyldkrav ved administrativ foretakssanksjon og habilitetsreglenes anvendelse for statsråder) punkt 7.4. Se også lignende betraktninger i HR-2023-1212A.

ikke omfattet overtredelsesgebyr.¹³ Klageadgangen vil bli vesentlig utvidet ved ikrafttredelse av advokatloven, se punkt 2.2.

Tilsynsrådets avgjørelser kan angripes ved søksmål, jf. domstoloven § 225 fjerde ledd i.f.

2.2 Overtredelsesgebyr og klageadgang etter advokatloven

Lov 12. mai 2022 nr. 28 om advokater og andre som yter rettslig bistand (advokatloven) ble vedtatt av Stortinget 3. mai 2022 og sanksjonert i statsråd 12. mai 2022. Loven har per tid ikke trådt i kraft.

Advokatloven er en helt ny profesjonslov med en helhetlig regulering av advokaters virksomhet og av adgangen til å yte rettslig bistand for andre enn advokater. Advokatloven innebærer hovedsakelig en videreføring av reglene i domstoloven kapittel 11, som regulerer slik virksomhet i dag. På enkelte områder vil imidlertid loven føre til endringer.

I advokatloven § 17 er det inntatt en bestemmelse om at både advokater og advokatforetak kan ilegges overtredelsesgebyr av tilsynsmyndighetene. Det følger av § 17 andre ledd at advokatforetak kan ilegges overtredelsesgebyr i henhold til reglene i forvaltningsloven § 46 første ledd, hvor skyldkravet er alminnelig uaktsomhet med mindre annet er bestemt. Overtredelsesgebyr etter § 17 vil imidlertid bare kunne ilegges ved vesentlige eller gjentatte overtredelser av enkelte av lovens bestemmelser om organisering av advokatvirksomhet, og vil derfor ikke få anvendelse ved brudd på etterlevelse av anti-hvitvaskingsregelverket.

I forarbeidene til advokatloven legges det til grunn at overtredelsesgebyr gitt med hjemmel i § 17 er å anse som straff etter EMK, men ikke etter Grunnloven § 96. Justis- og beredskapsdepartementet uttaler i den forbindelse at det ligger gode rettssikkerhetsgarantier til grunn for ordningen med bruk av overtredelsesgebyr, blant annet klageadgang og full domstolsprøving. Departementet viser til at forvaltningen etter forvaltningsloven § 48 har en veiledningsplikt om vern mot selvinkriminering, og at dette har betydning for hvordan advokatenes opplysningsplikt i advokatloven § 62 tredje ledd kan gjennomføres. Departementet presiserer at vernet mot selvinkriminering først vil inntre når tilsynssaken er avsluttet, og en sak om overtredelsesgebyr er åpnet ved forhåndsvarsel.¹⁴

Det følger av advokatloven § 54 annet ledd første punktum at «*Advokatnemnda skal behandle klager over Advokattilsynets avgjørelser*». Det er i utgangpunktet ingen begrensninger i hvilke avgjørelser som kan påklages. I departementets merknader er det presisert at bestemmelsen også gjelder klage over avgjørelser som Advokattilsynet har truffet med hjemmel i hvitvaskingsloven.¹⁵

¹³ Se Prop. 40 L (2017-2018) punkt 10.7.6.

¹⁴ Prop. 214 L (2020-2021) punkt 19.3.4.2, side 190, med videre henvisninger til merknadene til forvaltningsloven § 46 i Prop. 62 L (2015-2016).

¹⁵ Prop. 214 L (2020-2021) kapittel 24. Merknader til § 54 Advokatnemndas oppgaver.

2.3 EØS-rett

Advokater ble første gang omfattet av hvitvaskingsregelverket ved innføringen av EUs andre hvitvaskingsdirektiv.¹⁶ Anvendelsesområde for advokater mv. er videreført i senere hvitvaskingsdirektiv. I avsnitt 9 i fortalen til fjerde hvitvaskingsdirektiv fremgår det blant annet følgende:

«Legal professionals, as defined by the Member States, should be subject to this Directive when participating in financial or corporate transactions, (...)»

I fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 2 heter det:

«1. This Directive shall apply to the following obliged entities:

(...)

(3) the following natural or legal persons acting in the exercise of their professional activities:

(...)

b) notaries and other independent legal professionals, where they participate, whether by acting on behalf of and for their client in any financial or real estate transaction, or by assisting in the planning or carrying out of transactions for their client concerning the:

(i) buying and selling of real property or business entities;

(ii) managing of client money, securities or other assets;

(iii) opening or management of bank, savings or securities accounts;

(iv) organisation of contributions necessary for the creation, operation or management of companies;

(v) creation, operation or management of trusts, companies, foundations, or similar structures;

Ved alvorlige, gjentatte eller systematiske overtredelser av visse direktivforpliktelser stiller artikkel 59 minstekrav til hvilke sanksjoner og tiltak som skal være tilgjengelige for tilsynsmyndighetene, herunder ileggelse av overtredelsesgebyr, jf. artikkel 59 nr. 2 bokstav e.

Bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering er et prioritert arbeid for norske myndigheter. Det følger av artikkel 58 nr. 1 at medlemsstatene skal sørge for at rapporteringspliktige kan holdes ansvarlige for brudd på nasjonale regler som gjennomfører direktivet i samsvar med artiklene 58 til 61. Videre pålegger artikkel 58 nr. 2 medlemsstatene å gi regler om administrative sanksjoner. Sanksjoner skal være effektive, forholdsmessige og avskrekkende. Medlemsstatene skal sørge for at myndighetene kan vedta slike sanksjoner ved overtredelse av nasjonale regler som gjennomfører direktivet.

I FATFs anbefaling nr. 35 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering fremgår det at statene skal sørge for å ha tilgjengelig et spekter av effektive, forholdsmessige og avskrekkende

¹⁶ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/97/EF av 4. desember 2001 om endring av rådsdirektiv 91/308/EØF om tiltak for å hindre at det finansielle system brukes til hvitvasking av penger.

sanksjoner mot fysiske eller juridiske personer som omfattes av anbefaling 6 og 8 til 23, dersom disse ikke oppfyller antihvitvaskings- og terrorfinansieringsforpliktelsene.¹⁷

2.4 Anvendelse og bruk av overtredelsesgebyr for advokater og advokatforetak i andre nordiske land¹⁸

2.4.1 Danmark

Den danske hvitvaskingslovens anvendelsesområde er i stor grad utformet som i Norge, med en ordlyd som ligger tett opp mot EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv.¹⁹ Advokatrådet fører tilsyn med advokatenes etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. I Advokatrådets hvitvaskingsveileder uttales det imidlertid, under henvisning til hvitvaskingsdirektivet, at det må antas at også advokatselskaper, og ikke bare advokater som fysiske personer, er omfattet av hvitvaskingsloven.²⁰

Advokatrådet er ikke gitt hjemmel i hvidvaskloven til å gi overtredelsesgebyr. Advokatrådet kan overlate en sak til politimessig etterforskning eller klage en advokat eller et advokatselskap inn til Advokatnævnet dersom noen handler i strid med de plikter stillingen medfører.²¹ Advokatnævnet behandler klager over at en advokat eller et advokatselskap har opptrådt i strid med retsplejeloven eller forskrifter gitt i medhold av loven, herunder i strid med god advokatskikk. Overtredelse av regler i hvidvaskloven kan innebære brudd på god advokatskikk.²² Dersom Advokatnævnet finner at en advokat eller et advokatselskap har opptrådt i strid med bestemmelser i loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven, kan vedkommende advokat eller selskap pålegges en bot, med hjemmel i retsplejeloven § 147 c første ledd. Avgjørelser fra Advokatnævnet kan etter retsplejeloven § 147 d. bringes inn for retten.

2.4.2 Sverige

I Sverige gjelder anti-hvitvaskingsregelverket for fysiske og juridiske personer som driver virksomhet som advokat eller advokatforetak («advokatbolag») i den grad virksomheten

¹⁷ Se <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>

¹⁸ Gjennomgangen tar kun høyde for den delen av regelverket som er rettet mot advokater/advokatforetak. Vi har ikke sett nærmere på reglene og anvendelse av overtredelsesgebyr for jurister/juristforetak i de nordiske landene.

¹⁹ Bekendtgørelse af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven) nr. 316 av 11. mars 2022 § 1 første ledd nr. 13 <https://www.elov.dk/hvidvaskloven/>

²⁰ Advokatrådets reviderede hvidvaskvejledning, september 2022 <https://www.advokatsamfundet.dk/med ia/4y ilf1x w/advokat r%C3%A5dets-reviderede-hvidvaskvejledning-2022.pdf>

²¹ Bekendtgørelse af lov om rettens pleje (retsplejeloven) nr. 1655 av 25. desember 2022 § 143 andre ledd andre setning. <https://www.elov.dk/retsplejeloven/>

²² Se f.eks. Advokatnævnets avgjørelse av 19. mars 2019 – sak 2018-2334 <https://www.xn--advokatnvet-edb.dk/advokatnaevnets-praksissamling/artikler/advokaten-havde-ikke-udarbejdet-tilstraekkelig-risikovurdering-politik-og-procedure-i-henhold-til-hvidvaskloven/>

omfatter nærmere angitte tjenester.²³ Advokatsamfundets styre og disiplinærnemnd fører tilsyn med advokatenes og advokatforetakenes etterlevelse av loven.²⁴

Ved brudd på penningtvåttslagen kapittel 2 til 6 kan Advokatsamfundets styre og disiplinærnemnd meddele advokater og advokatforetak en uttalelse («uttalende»), purring («erinran») eller advarsel («varning»).²⁵ Dersom de mener det er grunn til å vurdere om en utstedt advarsel ikke er en tilstrekkelig reaksjon, kan saken overlates til Länsstyrelsen i Stockholm som er gitt myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr («sanktionsavgift»), se penningtvåttslagen kap. 7a, § 7. Overtredelsesgebyret kan rettes både mot advokater og advokatforetaket, i tillegg til en rekke andre personer med tilknytning til foretaket.

2.4.3 Finland

I Finland gjelder anti-hvitvaskingsregelverket for den enkelte advokat og den som bistår vedkommende i forbindelse med nærmere angitte tjenester.²⁶ Advokatforeningen fører tilsyn med advokaters etterlevelse av loven og Advokatforeningens styre fremmer forslag til Regionförvaltningsverket som har myndighet til å ilegge sanksjoner.²⁷ Regionförvaltningsverket kan ilegge advokater og dennes hjelpere ulike typer overtredelsesgebyr («ordningsavgift» og «påföljdsavgift») avhengig av overtredelsens grovhet. Skyldkravet er i begge tilfeller forsett eller uaktsomhet.

2.5 Tilsynsrådets vurderinger

Norge er forpliktet til å påse at rapporteringspliktige holdes ansvarlige for brudd på hvitvaskingsregelverket. Sanksjonene som iverksettes må være effektive, proporsjonale og avskrekkende, jf. fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 58 og FATFs anbefaling nr. 35.

Et hovedmål med å bruke overtredelsesgebyr er å forebygge overtredelser av hvitvaskingsloven. Både hensynet til et effektivt sanksjonssystem og ivaretagelse av rettssikkerheten til den rapporteringspliktige må trekkes inn i vurderingen av om advokat- og rettshjelpsforetak skal gjøres rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven § 4 og dermed være gjenstand for ileggelse av overtredelsesgebyr etter loven § 49. I tillegg må følgekonskvenser av å utvide eller presisere etterlevelsesansvaret til også å gjelde advokatforetaket som sådan, vurderes.

²³ Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvåttslagen) kap. 1, § 2, nr. 21. <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2017630-om-atgarder-mot-penningtvatt-och-sfs-2017-630/>

²⁴ Penningtvåttslagen kap. 7a § 1, jf. rättegångsbalk (1942:740) kap. 8, § 6. Penningtvåttslagen kap. 7a § 2.

²⁵ Penningtvåttslagen kap. 7a § 1, jf. rättegångsbalk (1942:740) kap. 8, § 7. Penningtvåttslagen kap. 7a, § 2 tredje ledd.

²⁶ 28.6.2017/444: lag om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (penningtvåttslagen) Kap. 1, § 2, nr. 12.

²⁷ Penningtvåttslagen kap. 7, § 1 og kap. 8 §§ 1, 2 og 3.

2.5.1 Behovet for lovendring

Som gjennomgangen av gjeldende rett viser, er det i dag uklart om advokat- og rettshjelpsforetak som sådan er omfattet av gruppen rapporteringspliktige omtalt i hvitvaskingsloven § 4 annet ledd c. Lovens ordlyd «advokater og andre», sett opp mot definisjonen av øvrige rapporteringspliktige i hvitvaskingsloven § 4 annet ledd, trekker i retning av at det kun er fysiske advokater og rettshjelpere som er pliktsubjekt etter bestemmelsen. Heller ikke lovens forarbeider tar konkret stilling til spørsmålet. I juridisk teori har man inntatt det syn at gruppen rapporteringspliktige også omfatter advokat- og rettshjelpsforetak, men forfatternes vurdering av dette spørsmålet har endret karakter etter lovens ikrafttredelse, noe som i seg selv vitner om at regelverket er uklart.²⁸

Tilsynsrådet har i sin praksis, av rettssikkerhetshensyn, lagt til grunn at det i dag kun er fysiske advokater og rettshjelpere som er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven med den følge at et eventuelt overtredelsesgebyr kun kan ilegges advokaten og rettshjelperen personlig. Dette krever at det er utvist grov uaktsomhet eller forsett hos den enkelte advokat eller rettshjelper, jf. hvitvaskingsloven § 49 første ledd siste punktum.

Overtredelsesgebyr er etter sin art en inngripende reaksjonsform, hvilket krever at det ikke er tvil om hvem som kan ilegges en slik sanksjon. Det er derfor behov for en lovregel som er utformet på en måte som gjør anvendelsesområdet klart. Dette vil sikre forutberegnelighet og rettssikkerhet for de rapporteringspliktige, samtidig som det hindrer unødvendig ressursbruk for tilsynsmyndigheter og domstolen knyttet til avklaring av kompetansespørsmål og kompliserte vurderinger av skyldspørsmål.

En stor andel av de rapporteringspliktige advokatene driver sin virksomhet gjennom advokatforetak med mange ansatte advokater. I slike tilfeller blir vurderingen av subjektiv skyld hos den enkelte advokat en vanskelig øvelse. Problemet forsterkes av at bare deler av advokatens virksomhet omfattet av loven, og at den enkelte advokatens arbeid med saker som er omfattet kan variere i omfang. I tillegg kommer at sentrale plikter etter hvitvaskingsloven, som for eksempel utforming av virksomhetsinnrettet risikovurdering (§ 7), rutiner (§ 8), internkontroll (§ 35) og opplæring (§ 36) normalt vil være oppgaver som foretaket som sådan er best i stand til å løse.

Ansvarsfordelingen i større advokatforetak vil variere mellom ulike grupper av advokater. For eksempel er det kun advokater med ansvar for foretakets regnskap, revisjon og rapportering til Tilsynsrådet som i praksis vil anses som ansvarlige for den overordnede driften av advokatforetaket.²⁹ Ansatte advokater er i stor grad fritatt for dette ansvaret gjennom dispensasjon fra disse forpliktelsene.³⁰ I realiteten vil det normalt være enklere å konstatere skyld for den enkelte advokat i små foretak, enn i store. Dette kan igjen medføre at det utvikler seg en urimelig forskjellsbehandling når det gjelder bruk av overtredelsesgebyr. Hensynet til likebehandling ved bruk av overtredelsesgebyr tilsier derfor at advokat- og rettshjelpsforetakene som sådan er rapporteringspliktige.

²⁸ Universitetsforlagets lovkommentar til hvitvaskingsloven av Jon Petter Rui, Gunnar Holm Ringen og Kristine Frivold Rørholt på Juridika.no – bekreftet à jour per 1. desember 2022. Kommentarer til § 4 annet ledd bokstav c, punkt 3.4.2.1.

²⁹ Forskrift til domstoloven kapittel 11 (Advokatforskriften) § 3a-13.

³⁰ Advokatforskriften § 3a-14.

Rapporteringspliktige pålegges en rekke forpliktelser etter hvitvaskingsloven. Krav om etterlevelse av disse forpliktelsene er i seg selv et inngrep overfor den fysiske og juridiske personen det gjelder. Slike inngrep krever hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 113. Overtredelse av flere av forpliktelsene kan møtes med forvaltningstiltak og administrativ sanksjon i form av overtredelsesgebyr. Ved tolkningen av om et inngrep har tilstrekkelig hjemmel i lov er lovens ordlyd sentral. Tolkningstvil må løses ut fra hva som er best i samsvar med en avveining av samtlige rettskildefaktorer og som sikrer tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet.³¹ Tilsynsrådet viser i denne forbindelse også til at administrative sanksjoner etter forvaltningsloven § 43 er å anse som straff etter EMK.

Hvem som er rapporteringspliktig subjekt når det gjelder advokat- og rettshjelpsvirksomhet bør i lys av dette fremgå klart av lovteksten.

2.5.2 Vurderinger i lys av overnasjonalt regelverk og nordisk rett

En tydeliggjøring av at også advokat- og rettshjelpsforetak er omfattet av forpliktelsene etter hvitvaskingsloven, kan innebære en mer lojal implementering av forpliktelsene som følger av fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 58 og FATFs anbefaling nr. 35. Uklarheter i regelverket på dette punktet har en negativ virkning på effektiviteten av administrative sanksjoner som er innført med tanke på å virke forebyggende.

Etter Tilsynsrådets vurdering åpner direktivet for en løsning hvor advokatforetak og rettshjelpsforetak også gjøres til rapporteringspliktige etter medlemsstatenes hvitvaskingsregelverk. En naturlig språklig forståelse av termen «legal professionals» i artikkel 2 nr. 1 tredje ledd, tilsier at både fysiske og juridiske personer kan være omfattet, herunder også advokatforetak. Det er opp til medlemsstatene å definere nærmere hvilke subjekter dette er. Forpliktelsene etter fjerde hvitvaskingsdirektiv er minstekrav.

Løsningen som er valgt i Sverige viser at man har vurdert det som nødvendig og/eller formålstjenlig å gjøre advokatforetak til pliktsubjekter etter loven. Advokatforetak kan ilegges såkalt sanksjonsavgift ved overtredelse av loven. Også i Danmark er det som vist lagt til grunn at advokatforetak er underlagt lovens forpliktelser.

Som i Norge gis tillatelsen til å drive advokatvirksomhet i Sverige og Danmark til advokaten personlig. Videre kan advokatvirksomhet, på visse betingelser, organiseres i fellesskap eller i selskap. Det er således ingen avgjørende forskjeller i systemet for innvilgelse av tillatelser og organisering av advokatvirksomhet som skulle tilsi at man i Norge har en annen regel for hvem som er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven.

2.5.3 Vurderinger i lys av Tilsynsrådets erfaringer fra tilsyn

Selv om det etter hvitvaskingslovens ordlyd er den enkelte advokat og rettshjelper som er rapporteringspliktig, er det Tilsynsrådets erfaring at det er en utbredt forståelse blant advokater

³¹Jf. Rt. 2014 s. 1281 avsnitt 48.

at vesentlige deler av lovens forpliktelser i realiteten påhviler advokatforetaket som sådan. Skriftlige dokumenter som virksomhetsinnrettet risikovurdering, rutiner, internkontroll, opplæringsdokumentasjon m.v. som fremlegges under tilsyn er i de aller fleste tilfeller utarbeidet og implementert på foretaksnivå. Tilsynsrådets erfaring er at det normalt vil være foretaket ved ledelsen som har best forutsetninger for å utarbeide disse dokumentene. Unntak fra dette utgangspunktet kan være eiendomsmeglingsvirksomhet som drives i kraft av en advokatbevilling, da denne virksomheten ofte drives adskilt fra den egentlige advokatvirksomheten og som regel begrenser seg til noen få av de ansatte advokatene i foretaket.

Tilsvarende vurderinger ligger til grunn for bestemmelsen i hvitvaskingsloven § 4 fjerde ledd om at det er den rapporteringspliktige juridiske personen som er underlagt enkelte av lovens forpliktelser, og ikke den rapporteringspliktige fysiske personen der denne er ansatt i et rapporteringspliktig foretak. Risikovurdering og rutiner mv. utarbeidet på foretaksnivå bidrar til å sikre en enhetlig etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, samtidig som det trolig også fører til bedre kvalitet på risikovurderingen og rutinene.

Når advokater driver advokatvirksomhet gjennom et advokatforetak, har foretaket uansett et selvstendig ansvar for å påse at virksomheten som sådan er innrettet i tråd med regler som regulerer advokatvirksomhet. Tilsynsrådets mandat omfatter også advokatvirksomhet som drives fra et foretak, jf. domstoloven § 225 første ledd i.f. Av sistnevnte grunn har Tilsynsrådet også gitt reaksjoner etter domstoloven § 225 tredje ledd til advokatforetak der det ved tilsyn er avdekket mangelfull etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Når det gjelder ilegging av pålegg om retting etter hvitvaskingsloven § 47, har Tilsynsrådet gitt pålegget til advokatforetaket ved dets advokater, som en konsekvens av hvem som etter ordlyden i hvitvaskingsloven § 4 annet ledd bokstav c er rapporteringspliktige.

2.5.4 Vurdering av skyldkrav ved ilegging av overtredelsesgebyr

Endringen av forvaltningsloven § 46 reiser spørsmål om rekkevidden av det skyldkravet som er angitt i hvitvaskingsloven § 49.

Tilsynsrådet forstår rettstilstanden slik at det etter utviklingen i rettspraksis og endringen av forvaltningsloven § 46, kan stilles spørsmål ved om det i dag er mulig å ilegge overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven på rent objektivt grunnlag. Tilsynsrådet viser også til at Finanstilsynet i sin praksis har lagt til grunn at det ved ilegging av slikt gebyr overfor foretak, stilles krav om at den eller de som har opptrådt på vegne av foretaket, har utvist skyld i form av minimum alminnelig uaktsomhet.³²

Tilsynsrådet antar likevel at problemstillingen har begrenset praktisk betydning. Ved vurderingen av om gebyr skal ilegges, skal det uansett tas hensyn til overtredersens skyld, jf. hvitvaskingsloven § 50. Tilsynsrådet viser videre til at departementet i prop.81 L (2021-2022)

³² Se f.eks. Finanstilsynets tilsynsrapport og vedtak om overtredelsesgebyr i sak 21/11597 vedrørende MYBANK ASA og sak 22/4209 vedrørende Askim & Spydeberg Sparebank <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/tilsynsrapporter/2023/tilsynsrapport-og-vedtak-om-overtredelsesgebyr--mybank-asa/> <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/tilsynsrapporter/2023/tilsynsrapport-og-vedtak-om-overtredelsesgebyr---askim--spydeberg-sparebank/>

legger til grunn at uaktsomhetskravet i forvaltningsloven § 46 skal kunne oppfylles av anonyme gjerningspersoner og ved kumulative feil.³³

2.5.5 Vurdering av klageadgang og domstolsprøving

Etter gjeldende rett er det som nevnt ikke klageadgang over avgjørelser som Tilsynsrådet treffer etter hvitvaskingsloven, jf. domstolloven § 225 fjerde ledd. Det vil derfor heller ikke være klageadgang over avgjørelser om illeggelse av overtredelsesgebyr. Spørsmålet om klageadgang ble vurdert i forarbeidene til dagens hvitvaskingslov, uten at verken utvalget eller departementet den gang fant grunn til å etablere en særskilt klageordning for advokater ved bruk av overtredelsesgebyr.³⁴ Tilsynsrådet har derfor ikke funnet grunn til å foreslå en endring av dette nå. Det vises til at klageadgangen utvides når advokatloven trer i kraft, og at en vedtak om bruk av overtredelsesgebyr uansett vil kunne angripes ved søksmål mot staten ved Tilsynsrådet for advokatvirksomhet.

2.5.6 Vurdering av eventuelle følgekonsekvenser

Hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriften henviser i flere tilfeller til «advokat eller annen som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig rettshjelp» i ulike deler av regelverket. Ved en utvidelse av anvendelsesområdet i § 4 annet ledd bokstav c vil det være nødvendig å tilpasse ordlyden i disse bestemmelsene. Der hvitvaskingsloven i visse tilfeller gjør unntak for advokater m.v., for eksempel § 26 tredje ledd, vil unntakene også gjelde foretak. Det vises til forslaget nedenfor.

Etter domstolloven og advokatforskriften har ikke tilsynsmyndighetene i dag adgang til å nedlegge forbud mot virksomheten i et advokatforetak som sådan. En slik hjemmel er heller ikke tatt inn i advokatloven. Selv om tillatelser til å drive advokatvirksomhet kun gis til advokater i egenskap av å være fysiske personer, og ikke til advokatforetak, forutsetter Tilsynsrådet at den enkelte advokat eller rettshjelper fortsatt kan holdes ansvarlig for eventuelle overtredelser av hvitvaskingslovens regler og at forholdet, dersom det er alvorlig nok, også vil kunne medføre tilbakekall av personens advokatbevilling, jf. domstolloven § 230 første ledd nr. 1. Det vises i den forbindelse til at ansvaret for en forsvarlig innretning av den overordnede driften i foretaket påhviler den enkelte advokat med regnskaps- og rapporteringsplikt.³⁵ Dette vil også gjelde etter advokatloven.

³³ Prop.81 L (2021-2022) punkt 6.4.

³⁴ NOU 2015: 12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering – første delutredning punkt 7.3.2 og prop.40 L (2017-2018) punkt 10.7.6.

³⁵ Se for eksempel LB-2018-192788-2.

2.5.6.1. Advokater som driver eiendomsmegling

Advokater kan drive eiendomsmegling i medhold av sin advokatbevilling.³⁶ Finanstilsynet fører tilsyn med denne delen av advokatens virksomhet.³⁷ Finanstilsynets mandat omfatter imidlertid ikke advokatforetakene som den enkelte advokaten driver eiendomsmegling fra. Dersom hvitvaskingsloven endres slik at også advokatforetak blir rapporteringspliktige, følger det av hvitvaskingsloven § 4 fjerde ledd at det kun er advokatforetaket som er ansvarlig for risikovurdering, rutiner, internkontroll, opplæring og varsling.

En slik endring vil følgelig få betydning for Finanstilsynets sanksjonsmuligheter overfor de advokater som har anledning til å drive eiendomsmegling i kraft av sin advokatbevilling, men som selger disse tjenestene fra et advokatforetak. Forslaget som er fremsatt av Eiendomsmeglingsutvalget i NOU 2021:7 om å frata advokater rett til å drive eiendomsmegling fra advokatforetak fjerner denne problemstillingen.³⁸ Det er imidlertid usikkert om forslaget vil bli fulgt opp. Tilsynsrådet mener det derfor er behov for å gjøre et unntak i hvitvaskingsloven § 4 fjerde ledd for rapporteringspliktige advokater som driver eiendomsmegling i medhold av sin advokatbevilling. Dette slik at Finanstilsynet fortsatt har sine sanksjonsmuligheter i behold etter lovendringen.

Et spørsmål som reiser seg ved vurderingen av om det skal inntas et unntak fra regelen i hvitvaskingsloven § 4 fjerde ledd, er i hvilken grad et slikt unntak er forenlig med direktivets artikkel 46 nr. 1 tredje ledd. Slik Tilsynsrådet forstår direktivet, vil det fortsatt være anledning til å pålegge fysiske personer ansatt i et foretak å være ansvarlig for at det utarbeides rutiner, m.v. Ettersom det i disse tilfellene ikke er advokatforetaket som sådan som gis tillatelse til å drive eiendomsmegling, antar Tilsynsrådet at det personlige ansvaret for de advokater som har en slik rett kan beholdes selv om advokatforetaket som sådan er rapporteringspliktig.

2.5.7 Samlet vurdering

Ut fra lovens forarbeider og sammenhengen i regelverket fremstår det som utilsiktet at advokat- og rettshjelpsforetak ikke er særskilt nevnt i hvitvaskingsloven § 4 annet ledd bokstav c. Etter Tilsynsrådets syn er det ingen tungtveiende grunner til å behandle advokatforetak vesentlig annerledes enn for eksempel eiendomsmeglingsforetak, regnskapsselskaper og godkjente revisjonsselskaper når det gjelder pliktene etter hvitvaskingsloven. Dette gjelder selv om det ikke er advokatforetaket som innehar tillatelsen, men den enkelte advokat.

En presisering av at også advokatforetak er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven, vil i større grad sikre etterlevelse av regelverket og redusere risikoen for at advokatvirksomhet blir misbrukt til hvitvasking eller terrorfinansiering. Ettersom overtredelser av hvitvaskingsloven er sanksjonert, og det er internasjonale forventninger om at sanksjonene benyttes, bør det fremgå klart av ordlyden i lovteksten hvem som er pliktsubjekter etter loven.

³⁶ Lov om eiendomsmegling (eiendomsmeglingsloven) § 2-1 første ledd nr. 2.

³⁷ Eiendomsmeglingsloven § 8-1 første ledd nr. 1 og hvitvaskingsloven § 43 annet ledd bokstav a.

³⁸ NOU 2021: 7 Trygg og enkel eiendomsmegling — Evaluering av eiendomsmeglingsloven og forslag til en fremtidsrettet regulering.

Fordi ansvaret for etterlevelse av sentrale deler av regelverket i praksis anses å tilligge foretaket, mener Tilsynsrådet at det vil være mer effektivt å rette sanksjoner også mot foretakene. Det vises i den forbindelse til at både dagens regelverk og advokatloven hjemler få reaksjonsmidler overfor foretakene som sådan. En regelendring som gjør advokatforetakene rapporteringspliktige vil også bringe det norske regelverket nærmere den løsningen som synes valgt både i Danmark og i Sverige.

På denne bakgrunn foreslår Tilsynsrådet at hvitvaskingsloven endres slik at det fremgår uttrykkelig av lovteksten at også advokat- og rettshjelpsforetak er rapporteringspliktige. Et unntak i hvitvaskingsloven § 4 fjerde ledd for advokater som driver eiendomsmegling i medhold av sin advokatbevilling vil sørge for at Finanstilsynet vil ha de nødvendige sanksjonsmuligheter i behold inntil en eventuell lovendring vedrørende advokaters mulighet til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet er på plass.

Tilsynsrådet mener det er hensiktsmessig å benytte termen «advokatforetak» i hvitvaskingsloven da det er denne som benyttes i advokatloven. Denne betegnelsen dekker det som i dag er alle tillatte organisasjonsformer for advokatvirksomhet etter domstolloven § 231, og bestemmelsen er i all hovedsak videreført gjennom advokatloven §§ 20 og 21.

3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tilsynsrådet foreslår endringer i hvitvaskingsloven som gjør advokatforetak og rettshjelpsforetak til rapporteringspliktige subjekter etter loven. Dette innebærer at lovens forpliktelser vil gjelde for slike foretak når de bistår innenfor de områder som er angitt i § 4 annet ledd bokstav c.

Lovendringene innebærer at Tilsynsrådet vil iverksette bruken av overtredelsesgebyr, jf. hvitvaskingsloven § 49. I Financial Action Task Force sin femårsoppfølgingsrapport om Norge ble blant annet effektiviteten av tilsyn vurdert.³⁹ I oppfølgingsrapporten påpeker FATF viktigheten av at tilsynsmyndighetene tar i bruk sanksjonshjemlene i hvitvaskingsloven. Den foreslåtte lovendringen vil bidra til å bringe forvaltningspraksis mer i tråd med denne anbefalingen og sikre oppfyllelsen av Norges forpliktelser etter hvitvaskingsdirektivets artikkel 58 nr. 1. Iverksettelsen av overtredelsesgebyr for advokat- og rettshjelpsforetak vil også kunne føre til at advokatene og rettshjelperne intensiverer innsatsen for å etterleve regelverket.

Etter Tilsynsrådets syn er det ikke grunn til å tro at regelendringene vil innebære nevneverdige praktiske konsekvenser for foretakene. Det vises her til at hvitvaskingsregelverket i dag i de aller fleste tilfellene allerede praktiseres som om forpliktelsene påligger foretaket som sådan. Iverksettelse av bruken av overtredelsesgebyr kan få økonomiske konsekvenser for de foretakene som eventuelt blir ilagt slikt gebyr. En intensivering av etterlevelsforpliktelsene kan innebære økte kostnader for de rapporteringspliktige foretakene.

³⁹ FATF Follow-Up Assessment Norway 2019 <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/mutualevaluations/documents/fuar-norway-2019.html>

Bruk av overtredelsesgebyr vil medføre økt ressursbruk hos Tilsynsrådet (Advokattilsynet). Det antas imidlertid at det kun vil være aktuelt å benytte slikt gebyr i et relativt begrenset antall saker i løpet av et år. Der dette vil være aktuelt ville saken uansett blitt forberedt og fremlagt for Tilsynsrådet (Advokattilsynet) for behandling. På den annen side vil vurderingene av om overtredelsesgebyr skal ilegges, samt gebyrets størrelse, foranledige noe mer arbeid fra tilsynsmyndighetens side. Som følge av at overtredelsesgebyr er en inngripende reaksjon, vil det måtte stilles høyere krav til tilsynsmyndighetens saksforberedelse og til begrunnelsen i vedtakene.

Overtredelsesgebyr er en reaksjon som foretakene antakelig også vil oppleve som mer alvorlig enn dagens system med skriftlig irettesettelse/advarel i kombinasjon med krav om dekning av Tilsynsrådets utgifter i forbindelse med tilsynet. Det er derfor grunn til å tro at disse vedtakene i større grad vil bli brakt inn for domstolen for gyldighetsprøving.

Etter ikrafttredelse av advokatloven, vil Advokattilsynets vedtak om overtredelsesgebyr kunne påklages til Advokatnemnda. Dette vil medføre kostnader for Advokattilsynet knyttet til forberedelse av klagesaken og til vurdering av omgjøring av eget vedtak. Videre vil det medføre ressursbruk og kostnader for Advokatnemnda knyttet til klagebehandlingen.

4 Forslag til endringer i hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriften

Forslag til endringer i lov av 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven)

Ny § 4 annet ledd bokstav c skal lyde:

- c. Advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig rettshjelp, **advokatforetak og rettshjelpforetak** når de på klientens vegne utfører finansiell transaksjon eller en transaksjon som gjelder fast eiendom, eller når de bistår ved planlegging eller utføring av transaksjon for klient i forbindelse med
1. kjøp og salg av fast eiendom eller virksomhet
 2. forvaltning av en klients penger, verdipapir eller andre aktiva
 3. åpning eller forvaltning av bank- eller verdipapirkonto
 4. fremskaffelse av nødvendig kapital til opprettelse, drift eller ledelse av selskap
 5. opprettelse, drift eller ledelse av selskap, fond eller en lignende juridisk person eller formuesmasse, herunder utenlandsk trust eller tilsvarende juridisk arrangement

Ny § 4 fjerde ledd skal lyde:

- (4) Når rapporteringspliktige fysiske personer etter annet ledd er ansatt i rapporteringspliktige juridiske personer etter samme ledd, er det bare den juridiske personen som er underlagt reglene i loven om risikovurdering, rutiner, internkontroll, opplæring og varsling. **Dette gjelder ikke rapporteringspliktige advokater som**

driver eiendomsmegling i medhold av norsk advokatbevilling etter eiendomsmevlingsloven § 2-1 første ledd nr. 2.

Ny § 21 annet ledd skal lyde:

(2) Første ledd gjelder ikke når **rapporteringspliktige som nevnt i § 4 annet ledd bokstav c**, fastslår en klients rettsstilling eller bistår en klient i forbindelse med rettergang.

Ny § 22 første ledd bokstav l.) skal lyde:

(1) For gjennomføring av kundetiltak som nevnt i § 12 første til tredje ledd og femte ledd, § 13 første ledd til tredje ledd og femte ledd og § 14, kan rapporteringspliktige etter skriftlig avtale legge til grunn kundetiltak utført av følgende tredjeparter:

(...)

l. advokat og annen som ervervsmessig eller stadig yter rettshjelp, **advokatforetak og rettshjelpforetak**

Ny § 24 femte ledd skal lyde:

(5) Fjerde ledd gjelder ikke når **rapporteringspliktige som nevnt i § 4 annet ledd bokstav c**, fastslår en klients rettsstilling eller bistår en klient i forbindelse med rettergang.

Ny § 26 tredje ledd skal lyde:

(3) **Rapporteringspliktige som nevnt i § 4 annet ledd bokstav c**, skal ikke oversende opplysninger som de mottar fra eller innhenter om klienten når de fastslår en klients rettsstilling eller bistår en klient i forbindelse med rettergang. Tilsvarende gjelder for andre rapporteringspliktige når de bistår en advokat eller annen som ervervsmessig, eller stadig yter selvstendig rettshjelp, **et advokatforetak eller rettshjelpforetak** i arbeid som nevnt i første punktum. Departementet kan i forskrift gi regler om at **rapporteringspliktige som nevnt i § 4 annet ledd bokstav c**, skal oversende opplysninger til Økokrim via et annet organ.

Forslag til endring i forskrift av 14. september 2018 nr. 1324 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsforskriften)

Ny § 4-1 fjerde ledd skal lyde:

4) Advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig rettshjelp, **advokatforetak og rettshjelpsforetak** anses for å ha etablert et kundeforhold når de har påtatt seg et oppdrag som nevnt i hvitvaskingsloven § 4 annet ledd bokstav c. Advokater og andre som ervervsmessig eller stadig yter selvstendig rettshjelp, **advokatforetak og rettshjelpsforetak** anses i alle tilfeller for å ha påtatt seg et oppdrag som nevnt i første punktum når oppdragsbekreftelse er sendt klienten.

Ny § 5-2 bokstav g skal lyde:

Følgende kategorier av rapporteringspliktige anses å inngå i samme profesjonskategorier, jf. hvitvaskingsloven § 28 sjette ledd

(...)

g. advokater og rettshjelpere, **advokatforetak og rettshjelpsforetak** som nevnt i hvitvaskingsloven § 4 annet ledd bokstav c.