

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Dato
08.05.2026

Vår ref.
26/00605-4

Deres ref.
26/387

Svar på høring om gjennomføring av EUs nye antihvitvaskingspakke

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 23. januar 2026, hvor arbeidsgrupperapporten om norsk gjennomføring av EUs nye antihvitvaskingspakke ble sendt på høring. Nedenfor følger Advokattilsynets høringsuttalelse i saken.

1. Innledning

Advokattilsynet er et uavhengig statlig forvaltningsorgan, organisatorisk tilknyttet Justis- og beredskapsdepartementet.

Advokattilsynets samfunnsoppdrag er å føre tilsyn med at advokater, advokatfullmektiger, advokatforetak og organisasjoner eller enheter med organisasjonsadvokater opptrer i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov. Advokattilsynet er tilsynsmyndighet for advokaters etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Gjennom sitt arbeid vil Advokattilsynet også bidra til rettsikkerhet og lav kriminalitet.

Advokattilsynet mener at tilsynet med advokaters etterlevelse av regelverket knyttet til antihvitvasking, terrorfinansiering og sanksjoner (heretter samlet og forkortet til «AML») fortsatt bør ligge hos Advokattilsynet når nytt regelverk trer i kraft. Dette har blant annet bakgrunn i spillingsgevinster som følger av det å både være tilsynsmyndighet på AML-området og også føre «sektortilsynet» med advokater. Også hensynet til borgernes krav på fortrolig bistand og advokaters uavhengighet mener vi vil bli bedre ivaretatt dersom det samlede tilsynet med advokatene forblir i Advokattilsynet.

I tillegg til spørsmålet om hvor AML-tilsynet med advokater skal ligge, finner Advokattilsynet grunn til å kommentere på enkelte andre forslag fra arbeidsgruppen i høringsuttalelsen, herunder unntaket fra advokaters rapporteringsplikt.

2. Valg av tilsynsmyndighet

2.1 Arbeidsgruppens drøftelse og forslag

I arbeidsgrupperapporten kapittel 5.4.3.4 drøfter arbeidsgruppen ulike modeller for tilsynet som skal føres med forpliktete enheter. Arbeidsgruppen foreslår at tilsynet organiseres slik at alt tilsynsansvar samles i et felles nytt tilsynsorgan (modell 2), alternativt at hele tilsynsansvaret plasseres hos en allerede eksisterende tilsynsmyndighet (modell 4). Arbeidsgruppen holder det åpent om dette også skal omfatte tilsynet med advokater og advokatforetak. Arbeidsgruppens forslag er begrunnet i forventningen om at medlemsstatene sikrer effektivt, upartisk og risikobasert tilsyn av alle forpliktete enheter.

Arbeidsgruppen viser i rapporten til at tilsynet med advokater, sammenholdt med advokaters taushetsplikt og uavhengighet, stiller særskilte krav til antihvitvaskingstilsynet, og ønsker derfor at

spørsmålet belyses nærmere i høringsrunden. Advokattilsynet er enig i arbeidsgruppens tilnærming på dette punkt.

2.2 Advokattilsynets syn

Innledning

Advokattilsynet mener at en harmonisering av antihvitvaskingsregelverket og en omforent forståelse av regelverket mellom ulike tilsynsmyndigheter og mellom land, er viktig for å lykkes med å bekjempe økonomisk kriminalitet. Det er viktig å begrense mulighetene for arbitrasje ved at kriminelle kan oppsøke én type forpliktet enhet med svakere regulering eller kontroll enn andre som leverer samme tjeneste, men som hører under en annen tilsynsmyndighet.

Advokattilsynet mener at samordningen bør skje gjennom koordinert arbeid og tett samarbeid mellom tilsynsmyndigheter, og at antihvitvaskingstilsynet fremdeles bør ligge hos Finanstilsynet, Lotteri- og stiftelsestilsynet og Advokattilsynet, heller enn å samle hvitvaskingstilsynet i én felles enhet. Sektorkunnskap synes særlig relevant i tilsyn med alle rapporteringspliktige, og bransjekunnskap og de ulike bransjers risikofaktorer, samt hvitvaskingsetterlevelse som ett av flere kontrollpunkter i det samlede tilsynet vil kunne gi synergieffekter som vi er usikre på om arbeidsgruppen har tatt tilstrekkelig høyde for i sin gjennomgang.

Advokattilsynet bruker i dag betydelige ressurser til tilsynet med advokaters etterlevelse av regelverket knyttet til antihvitvasking-, terrorfinansiering og sanksjoner. Vi har over tid bygget opp erfaring og spesialisert kompetanse, som er nødvendig for å gjennomføre tilsyn med advokater og advokatforetak, som skiller seg vesentlig fra mange andre rapporteringspliktige fordi bare deler av tjenestene de leverer vil være omfattet av regelverket.

Det er viktig for oss å presisere at Advokattilsynets faktiske og reelle uavhengighet også gjør seg gjeldende mot advokatbransjen. Det vises til at Advokatlovutvalgets foretrukne modell i NOU 2015: 3, om å legge tilsynet til Advokatsamfunnet, ikke ble fulgt. Det stilles ikke lavere krav til advokatforetakene fra Advokattilsynets side når det gjelder etterlevelse av antihvitvaskings-, terrorfinansierings- eller sanksjonsregelverket, sammenliknet med andre forpliktete enheter.

Tilsynet er risikobasert og bygger på en risikoklassifisering av samtlige advokatforetak i Norge. Modellen er basert på flere kilder, herunder en omfattende, årlig egenrapportering til Advokattilsynet. Det arbeides også med en ny offentlig risikovurdering av advokatbransjen og en revisjon av Advokattilsynets antihvitvaskingsveileder. I forbindelse med arbeidsgruppens rapport anslo Advokattilsynet at det per høsten 2025 ble brukt om lag 8,5 årsverk på hvitvaskingstilsyn med advokater, fordelt på interne og eksterne ressurser. Gitt reglene som forventes innført vil det påregnes behov for noe mer ressursbruk. Det vises til oppdragsbrev av 17. mars då., hvor Finanstilsynet er bedt av Finansdepartementet om å utrede det samlede fremtidige ressursbehovet for et tilstrekkelig risikobasert tilsyn med samtlige aktører som foreslås underlagt hvitvaskingsregelverket, og der også Advokattilsynet har gitt innspill.

Advokatloven har endret forutsetningene for tilsynsvirksomheten ved at Advokattilsynet nå kan gjennomføre tilsyn med bruk av egne interne ressurser, der Tilsynsrådet tidligere benyttet eksterne revisorer til dette arbeidet. Advokattilsynet har etablert en ny tilsynsmodell, og administrasjonen er styrket med revisor- og juristressurser, med sikte på gjennomføring av fremtidige tilsyn. Dette gjelder tilsyn med advokaters etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, så vel som øvrig regelverk som Advokattilsynet fører tilsyn med. Dette gir mulighet til å ha mer effektive og målrettede tilsyn. Det vil også i større grad sørge for at Advokattilsynet kan bygge videre på kompetanse og erfaring på antihvitvaskingsområdet, og sikre kontinuitet blant personell som arbeider med tilsyn.

Advokattilsynet legger vekt på å ha et risikobasert tilsyn med tett oppfølging, og der bruk av sanksjoner inngår som et virkemiddel for å bedre advokatenes etterlevelse. Advokattilsynet nevner i den

forbindelse at det etter endringen av ordlyden i hvitvaskingsloven § 4 annet ledd bokstav c, som trådte i kraft 1. juli 2025 og hvor det ble presisert at også advokatforetak omfattes av loven, er forberedt bruk av overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven, og at foretak har blitt varslet om bruk av slikt gebyr.

Advokattilsynet har et godt samarbeid med alle relevante offentlige og private aktører. Advokattilsynet er innlemmet i Kontaktforum for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering og i OPS ØK. I tillegg til løpende dialog mellom tilsynsmyndighetene, har Advokattilsynet, Lotteri- og stiftelsestilsynet og Finanstilsynet allerede etablert et samarbeid for informasjonsdeling og koordinering i oppfølgingen av samarbeidet med den nye europeiske tilsynsmyndigheten for kamp mot hvitvasking og terrorfinansiering (AMLA). Dersom Advokattilsynet beholder hvitvaskingstilsynet med advokater, vil det forutsette enda større grad av samarbeid med andre tilsynsmyndigheter enn det som er tilfelle i dag, herunder for å sikre en omforent risiko- og regelverksforståelse. Det nevnes i den forbindelse at Advokattilsynet og Finanstilsynet har etablert et forum som møtes årlig for å diskutere aktuelle tema innen antihvitvasking og -terrorfinansiering. Lotteri- og stiftelsestilsynet inviteres til å delta i dette forumet.

Betydningen av sektorkunnskap

Advokater skiller seg fra andre rapporteringspliktige særlig på tre måter, som vi mener øker betydningen av sektorkunnskap også ved tilsyn med advokatens etterlevelse av AML-regelverket.

For det første er det kun enkelte av advokatens tjenester som er omfattet av antihvitvaskingsregelverket, samtidig som grensen kan avhenge av hvordan advokaten selv har definert oppdraget. Et effektivt tilsyn medfører derfor behov for kontroll også med deler av advokatens portefølje, som advokaten selv mener faller utenfor regelverket.

For det andre er det særlig typen oppdrag som avgjør risikoen forbundet med den rapporteringspliktiges virksomhet. Sammenliknet med andre rapporteringspliktige leverer advokater et svært vidt spekter av tjenester og det finnes ingen klare produktdefinisjoner. Tjenestene er ofte sammensatt, og en risikobasert kontroll fordrer derfor særlig kunnskap om hva advokatvirksomhet er. Det nevnes også at advokatforetak kan være organisert på mange ulike måter, ha svært ulik størrelse og ulikt tjenestetilbud. Hvilke tjenester foretaket tilbyr synliggjøres først etter nærmere kunnskap om hva den enkelte advokat i foretaket bistår med. Hensynet til taushetsplikten utfordrer i praksis gjennomføringen av tilsynet, og forutsetter at den som utfører det både har kunnskap om- og forståelse for denne siden av regelverket.

For det tredje har advokatene et viktig unntak fra rapporteringsplikten. Også behandlingen av denne delen av regeletterlevelsen forutsetter særskilt sektorkunnskap.

Tilsyn med advokatenes etterlevelse av AML-regelverket henger nært sammen med andre kontrolloppgaver, f.eks. generell klientmiddelbehandling, internkontroll, bokføring og rutiner for bruk av klientbankkonto. Vi erfarer i praksis en nær sammenheng mellom foretakets systemer og rutiner knyttet etterlevelse av annet sektorregelverk og evnen til å etterleve AML-regelverket. Oppfølging av advokatforetakene tar i dag høyde for disse sammenhengene. Dersom AML-tilsynet legges til et annet organ, er det grunn til å tro at denne delen av oppfølgingen vil bli svekket eller gå tapt.

Et risikobasert tilsyn med AML-etterlevelsen forutsetter god etterretningsinformasjon. Advokattilsynet har en bred informasjonstilgang knyttet til advokater og advokatforetak fra ulike kilder som er avgjørende for et effektivt tilsyn. For eksempel vil tidligere reaksjoner i tilsyns- eller disiplinærsporet, fristoversittelser, gjeldsopplysninger, forhold avdekket ved annen kontroll og tilsyn, som f.eks. manglende bilagsføring eller avstemming av klientmidler, eller andre forhold som fremgår av advokatenes egenrapportering eller gjennom andre henvendelser og tips være nødvendig informasjon. Ved å skille ut AML-tilsynet er det grunn til å tro at fordelene knyttet til informasjonstilgang vil bli svekket i et nytt organ.

Dersom tilsynet skilles ut blir det et betydelig merarbeid knyttet til det å sortere og videreformidle relevant informasjon til det nye organet. Det vil også være en risiko for at relevant informasjon ikke blir kommunisert. Det vil også reise spørsmål om behov for ytterligere koordinering mellom hvitvaskingstilsynet og sektortilsynet i forbindelse med illeggelse av sanksjoner og forvaltningstiltak, herunder tilbakekall av advokatbevilling. Det vises til AMLD6 artikkel 53 nr. 5. Det fremstår ikke klart for Advokattilsynet at de fordeler en samordning av hvitvaskingstilsynet i en felles enhet har, overstiger ulempene det vil medføre.

Effektiv forebygging og kriminalitetsbekjempelse

I tillegg til å vurdere hvilken effekt det vil ha for hvitvaskingstilsynet dersom det flyttes, må lovgiver også vurdere hvilke konsekvenser en oppdeling vil ha for det resterende sektortilsynet. Advokattilsynet mener den samlede effekten av aktiv kriminalitetsbekjempelse knyttet til advokatvirksomhet vil bli svekket dersom tilsynsoppgavene blir delt mellom to organer.

I Meld. St. 15 (2023–2024) *Felles verdier – felles ansvar – Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet*, er det lagt til grunn (pkt. 4.5) at kontrollerende myndigheter spiller en viktig rolle i forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet gjennom sin kontroll og sanksjonsbruk, uten involvering av politi og påtalemyndighet. Advokatens tjenester er attraktive også for kriminelle, og tjenestene kan tilrettelegge for økonomisk kriminalitet. Misbruk av advokatens bevilling har stort skadepotensial. Tilbakekall av en advokatbevilling som misbrukes er derfor i praksis et viktig verktøy både når det gjelder forebygging og bekjempelse av kriminalitet.

Advokattilsynets kontroll med AML-etterlevelsen i konkrete saker, gir i enkelte tilfeller indikasjoner på mer alvorlige forhold, som igjen reiser spørsmål om det foreligger grunnlag for tilbakekall av advokatens bevilling, jf. advokatloven § 15 første ledd. Dersom denne dele av tilsynet skilles ut, er det grunn til å anta at vurderingene i stor grad vil begrenses til et spørsmål om «formalovertrедelser» av AML-regelverket, og da fortrinnsvis rettet inn mot advokatforetakets forpliktelser, og ikke den enkelte advokat. Lovgiver har lagt en høy terskel for tilbakekall, og tilbakekallsvedtakenes begrunnelse er derfor som regel knyttet til flere ulike kritikkverdige forhold. En utvidet oppfølging, som kan lede til tilbakekall av advokatbevilling, forutsetter både kunnskap om skikkethetsnormen for advokater og informasjon som ligger utenfor AML-området. En deling av tilsynsoppgavene mellom ulike organer vil dermed svekke muligheten til å finne de advokatene som bevisst eller ubevisst medvirker til økonomisk kriminalitet.

Hensynet til uavhengighet og taushetsplikt

Under rapportens punkt 5.4.3.4.1, om drøftelse av tilsynsmodeller, viser arbeidsgruppen til at tilsynet med advokater, sammenholdt med advokatens taushetsplikt og uavhengighet, stiller særskilte krav til antihvitvaskingstilsynet. Også dette taler for at hvitvaskingstilsynet bør bli liggende hos Advokattilsynet.

Ved innføringen av advokatloven la departementet stor vekt på at tilsynet med advokater ga behov for en særlig uavhengighet fra staten, og som ikke gjorde seg gjeldende for andre tilsynsorganer på samme måte. Advokattilsynet kan som følge av dette ikke instrueres i sin myndighetsutøvelse, og Advokattilsynets styre oppnevnes av ulike fagmiljøer, i stedet for bare av departementet. Som arbeidsgruppen har vist til, er Advokattilsynet bundet av de krav til gjennomføring av tilsyn som kan utledes av loven, herunder AML-regelverket.

Advokattilsynets særlige uavhengighet henger nært sammen med det systemet advokatloven etablerer. Sentralt er at Advokatnemnda er uavhengig klageinstans for Advokattilsynets avgjørelser, og at vernet av taushetsplikten, som er avgjørende for tillitsforholdet mellom advokat og klient, også ivaretas av Advokattilsynet. Grunnleggende hensyn bak den etablerte ordningen lar seg ikke overføre til et mer ordinært forvaltningsorgan uten særlig grad av tilpasninger, noe som vil være svært ressurskrevende å etablere i to ulike spor. Å konstruere tilsvarende uavhengighetsgarantier for et nytt tilsynsorgan

fremstår derfor som lite hensiktsmessig, og øker samtidig risikoen for at man ender opp med et tilsyn som ikke har den legitimitet som kreves for å ivareta rollen på en troverdig måte.

Hensynet til taushetsplikt og uavhengighet ble vurdert som avgjørende da hvitvaskingslovutvalget i NOU 2015: 12 fant at Finansdepartementet ikke burde være klageinstans for behandling av klager over Tilsynsrådets avgjørelser etter hvitvaskingsregelverket. Utvalget mente at det ville innebære et for vidtgående innhugg i taushetsplikten om Finansdepartementet, uten noen form for uavhengighet, ble klageinstans, se NOU 2015: 12 kapittel 7.3.2. Det vil utgjøre et mindre inngrep i borgernes rett til konfidensiell juridisk bistand dersom det kun er ett tilsynsorgan som fører tilsyn med advokater, og som behandler slike opplysninger.

Samlet sett mener Advokattilsynet at hensynet til et effektivt og helhetlig tilsyn med advokater innenfor rammene av uavhengighet og advokaters taushetsplikt, taler for at hvitvaskingstilsynet med advokater også i fremtiden bør ligge hos Advokattilsynet.

2.3 Tilsynsansvaret for skatterådgivere og uavhengige jurister

Arbeidsgruppen peker på behovet for å identifisere en tilsynsmyndighet for skatterådgivere og andre som yter selvstendig rettshjelp uten å være advokater.

Hvitvaskingsloven og advokatloven er dårlig harmonert når det gjelder tilsyn med andre enn advokaters etterlevelse av AML-regelverket. Etter hvitvaskingsloven har Advokattilsynet, i tillegg til å være tilsynsmyndighet for advokater, også et ansvar for andre som yter stadig eller ervervsmessig rettshjelp. Advokatloven legger på sin side ikke opp til at Advokattilsynet skal føre tilsyn med denne gruppen, jf. advokatloven § 45. I dag er det frivillig for jurister å registrere seg i Advokattilsynets juristregister, jf. advokatforskriften § 60 andre ledd. Advokattilsynet har derfor ikke noen fullstendig oversikt over jurister eller andre som yter rettslig bistand.

Arbeidsgruppen fremhever i kapittel 5.2.4.3 at det etter opphevelsen av rettsrådsmonopolet er en potensielt stor gruppe som har anledning til å yte bistand omfattet av AMLR artikkel 3 nr. 3 b, uten at det i dag finnes noen tilsynsmyndighet. Advokattilsynet mener det er uklart om også andre enn jurister kan anses å være «independent legal professionals» i henhold til forordningen, og det fremstår heller ikke helt klart hva arbeidsgruppen mener om dette. Arbeidsgruppen uttaler at tilsynsansvaret for denne gruppen bør løses på samme måte som for skatterådgivere, og viser til behandlingen i rapportens kapittel 5.4, hvor det holdes åpent om hvitvaskingstilsynet skal samles, eventuelt med unntak for tilsynet med advokater.

Uavhengig av hvem som blir tilsynsmyndighet for andre enn advokater som yter rettslig bistand, herunder juridisk skattebistand, vil Advokattilsynet peke på viktigheten av at det fremgår tydelig hvem denne gruppen omfatter. Herunder om også andre enn jurister kan anses som «independent legal professionals». Advokattilsynet legger til grunn at dagens problem med manglende registreringsplikt, vil bli løst gjennom arbeidsgruppens forslag til ny hvitvaskingslov § 3-1. I lys av denne nye regelen om registreringsplikt, må det vurderes om det er nødvendig å gjøre endringer i advokatloven med forskrift, blant annet i reglene om oppføring i juristregisteret, uavhengig av hvor tilsynet med denne gruppen blir liggende. Det vil også kunne oppstå spørsmål om hvordan denne gruppen skal identifiseres når rettsrådsmonopolet nå er opphevet.

I dag er det i utgangspunktet bare advokater som ved årlig bidrag finansierer Advokattilsynet, i tillegg til at personer i juristregisteret betaler et mindre bidrag. Dersom Advokattilsynet skulle få ansvar for hvitvaskingstilsynet med andre enn advokater, vil denne gruppen måtte betale et langt høyere bidrag enn det juristene gjør i dag. Det er grunn til å tro at det vil medgå mye ressurser til slikt tilsyn relativt til hvor mange personer eller virksomheter det antas å være tale om.

Advokattilsynet har notert seg at arbeidsgruppen foreslår å endre dagens hvitvaskingslov § 4 andre ledd ny bokstav j, slik at det uttrykkelig fremgår at enhver person som yter skatterådgivning som definert i bestemmelsen omfattes av loven. Slik Advokattilsynet forstår det mener arbeidsgruppen at disse aktørene i all hovedsak allerede er rapporteringspliktige, slik som f.eks. advokater. Advokattilsynet legger til grunn at lovens anvendelsesområde med det vil utvides for de rapporteringspliktige som driver slik virksomhet, ettersom ren skatterådgivning ikke dekkes av ordlyden i dagens hvitvaskingslov § 4 annet ledd bokstav c. Slik forslaget til § 4 annet ledd ny bokstav j er utformet vil likevel loven bare få anvendelse for slik skatterettslig bistand når den rapporteringspliktige har dette som sin viktigste forretningsvirksomhet eller yrkesvirksomhet. Hva som ligger i ordet «viktigste» fremstår som noe uklart. Advokattilsynet leser det slik at det vil gjøre lovens anvendelse for slik bistand uaktuell for de aller fleste rapporteringspliktige advokater i alminnelighet, ettersom det antas at de færreste vil ha dette som sin viktigste virksomhet.

3. Rapporteringsplikten og unntak fra denne

3.1 Innledning

Arbeidsgruppen behandler rapporteringsplikten og advokaters særskilte unntak fra denne i rapportens kapittel 8.

Advokattilsynet legger, som arbeidsgruppen, til grunn at utgangspunktet for rapporteringsplikten, etter AMLR artikkel 69, i hovedsak videreføres, men likevel med en utvidelse sammenlignet med dagens rettstilstand. Dette ved at ordlyden i bestemmelsen også omfatter rapportering om midler eller aktiviteter knyttet til kriminell aktivitet. Som arbeidsgruppen fremhever, er det tvilsomt om man ved dette har ment at det faktisk skal rapporteres om *aktivitet* knyttet til kriminell aktivitet. Advokattilsynet er enig i at dette bør avklares.

Når det gjelder unntaket fra rapporteringsplikten, peker arbeidsgruppen på at ordlyden i AMLR artikkel 70 nr. 2 ikke korresponderer med rammene for advokaters taushetsplikt i advokatloven § 32, straffeprosessloven § 119 eller tvisteloven § 22-5. Arbeidsgruppen mener derfor at det kan finnes tilfeller hvor advokater har plikt til å rapportere om forhold som omfatter advokaters taushetsplikt på bevisforbudets område. For å gjøre dette klart, foreslår arbeidsgruppen å innta en bestemmelse om dette i inkorporasjonsbestemmelsen til AMLR, forslag til ny hvitvaskingslov § 2-1 syvende ledd. Det foreslås også en bestemmelse om at det kan deles opplysninger underlagt bevisforbudet ved advokaters rapportering i gjeldende hvitvaskingslov § 26 fjerde ledd nytt annet punktum, som skal virke frem til EUs nye antihvitvaskingspakke trer i kraft.

Arbeidsgruppen har i rapportens punkt 8.2.3 gått inn på den debatt som har versert om hvorvidt unntaket fra rapporteringsplikten slik det er nedfelt i någjeldende hvitvaskingslov § 26 faller sammen med bevisforbudsreglene etter straffeprosessloven § 119 og tvisteloven § 22-5, eller ikke. Advokattilsynet (tidligere Tilsynsrådet) har lagt til grunn en annen lovforståelse enn Advokatforeningen når det gjelder rekkevidden av unntaket. Tilsynsrådet fikk i 2019 støtte av Finansdepartementet for sin forståelse om at unntaket fra rapporteringsplikten ikke nødvendigvis faller sammen med grensene for bevisforbudet i norsk rett. Advokatforeningen har imidlertid fastholdt sitt syn, og har fått støtte blant annet av forfatterne av lovkommentaren til hvitvaskingsloven på Juridika.no.

Advokattilsynet antar at denne norske uenigheten i prinsippet ikke vil ha noen betydning den dagen AMLR trer i kraft, all den tid man da ikke lenger vil stå overfor en norsk lovtekst som kan tolkes på grunnlag av norske lovforarbeider, men en forordning som må tolkes basert på EU-rettslige kilder.

Ettersom AMLR er en forordning, vil norsk lovgiver ikke ha mulighet til å påvirke bestemmelsens nærmere innhold i forbindelse med implementeringen. Hvorvidt bestemmelsen i AMLR art. 70 nr. 2

første ledd gjennom begrepet «ascertaining the legal position of that client» mv. oppstiller en selvstendig EU-rettslig avgrensning av rammene for unntaket fra rapporteringsplikten, eller om normen skal anses som en henvisning til bevisforbudsnormen slik den til enhver tid er utviklet i nasjonal rett, er omdiskutert og vil i prinsippet måtte avklares gjennom rettspraksis fra EU- og/eller EFTA-domstolen.

Ordlyden i AMLR art. 70 nr. 2, og at bestemmelsen er gitt i forordning, taler for at det oppstilles en selvstendig EU-rettslig norm for unntaket fra rapportering. At bestemmelsen også gjelder for andre enn advokater trekker i samme retning.

Forordningens fortale punkt 12 refererer samtidig til konseptet «legal privilege» / «retten til fortrolighet» som sådan, som i norsk rett i praksis reguleres gjennom Høyesteretts forståelse av bevisforbudsreglene i straffeprosessloven § 119 / tvisteloven § 22-5 og beslagsforbudet i straffeprosessloven § 204 («bevis- og beslagsforbudet»).

FATF legger i sin Interpretive Note til FATF Recommendation 23 til grunn at «It is for each country to determine the matters that would fall under legal professional privilege or professional secrecy.» Dette gir grunn til å reise spørsmål ved om unntaket for rapporteringsplikten i Norge må sammenfalle med grensene for det norske bevisforbudet. I den grad EU- / EFTA-domstolen følger denne tilnærmingen vil det være avgrensningen av bevisforbudet etter norsk rett som utgjør avgrensningen etter AMLR art 70. Advokattilsynet bemerker at dersom bevisforbudsnormen, slik den følger av straffeprosessloven § 119, § 204 og tvisteloven § 22-5, legges til grunn for grensen for rapporteringsunntaket, foreligger det ganske omfattende rettspraksis på området, som kan gi veiledning for hvor hvordan grensen skal trekkes.

Dersom AMLR art 70 derimot anses å etablere en autonom EU-/EØS-rettslig avgrensning av bevisforbudet / «legal privilege», vil det *i prinsippet* kunne oppstå enkelttilfeller som faller utenfor den EU-/EØS-autonome normen, men innenfor den tilsvarende norske bevisforbudsnormen, og motsatt. Advokattilsynet antar at forskjellen vil være begrenset, all den tid begge normene som et minimum må omfatte alt som er vernet av EMK art 8 jf. EMDs avgjørelse Michaud mot Frankrike (12323/11), og de fundamentale rettsstatlige prinsipper som bærer bevisforbudsnormen i alle EU-/EØS-jurisdiksjonene er de samme. Advokattilsynet merker seg at arbeidsgruppen i sin gjennomgang på s. 149 i rapporten ikke har gitt eksempler på konkrete situasjoner som vil falle utenfor unntaket i AMLR art 70 nr. 2 første ledd, men innenfor bevisforbudet.

3.2 Betraktninger om behov for klargjøring av grensene for bevisforbud / unntak fra rapporteringsplikt ved kombinasjon av rettslig rådgivning og ren transaksjonsgjennomføring

Advokattilsynet tar til etterretning at rekkevidden av AMLR art 70 nr. 2 ikke vil kunne påvirkes gjennom den norske implementeringen. Advokattilsynet finner imidlertid grunn til å peke på enkelte praktisk viktige spørsmål som det vil være hensiktsmessig å søke avklart på egnet måte: Det er i stor grad en glidende overgang fra det som anses som alminnelig juridisk rådgivning til bistand med transaksjoner, og det kan være ulik grad av tilknytning mellom det juridiske rådet og transaksjonen. Videre kan det være tilfeldig om - og når – forespørselen fra klienten om juridisk bistand oppstår. I et oppdrag som i utgangspunktet gjaldt juridisk bistand, kan advokaten på et senere tidspunkt i oppdraget få spørsmål om å bistå med transaksjoner som i større eller mindre grad kan ha tilknytning til den opprinnelige bistanden. Grensen for rapporteringsplikt vil kunne avhenge av tilfeldigheter, som hvordan advokaten har definert og avgrenset bistanden i oppdragsbrevet, hvordan saken registreres i advokatens saksbehandlingssystem, og hvordan klienten selv definerer oppdraget. Dette vil kunne lede til ulik rapporteringspraksis hos advokater, avhengig av hvilke rutiner man f.eks. har for saksregistrering. Videre er det vanskelig å se at advokater som opptrer som skatterådgivere i praksis vil ha noen rapporteringsplikt, med unntak for medvirkertilfellene og der klienten søker råd med mål om å hvitvaske.

Dersom det er tilstrekkelig at et oppdrag inneholder et juridisk råd for at hele oppdraget skal anses unntatt rapporteringsplikt, kan dette bevisst utnyttes – ved at et advokatråd av begrenset omfang «legges til» et oppdrag som i realiteten gjelder transaksjonsbistand eller annen forretningsmessig rådgivning, nettopp for å avskjære rapporteringsplikten. En slik løsning vil undergrave rapporteringsformålet i hvitvaskingsloven.

I den grad AMLR art 70 nr. 2 etablerer en EU/EØS-konform avgrensning må avklaringen nødvendigvis skje på EU/EØS-nivå. I den grad bestemmelsen refererer til den nasjonale bevisforbudsnormen vil en eventuell klargjøring måtte skje gjennom lovvedtak knyttet til straffeprosessloven § 119 / tvisteloven § 22-5.

Advokattilsynet mener det uansett er viktig å sikre at unntaket treffer sin egentlige kjerne: vernet om den konfidensielle kommunikasjonen mellom advokat og klient i forbindelse med rettslig bistand. Advokattilsynet legger i den forbindelse til grunn at også endringen av ordlyden (omtalt som presisering) i dagens hvitvaskingslov § 26 fjerde ledd, vil foranledige nærmere vurderinger i det videre lovarbeidet, samt ytterligere veiledning for hvordan grensene skal trekkes.

3.3 AMLRs regler om unntak fra unntaket fra rapporteringsplikten

AMLR art 70 nr. 2 andre ledd litra a) bestemmer at advokater uavhengig av det generelle unntaket i første ledd, er forpliktet til å rapportere i tilfeller der den rapporteringspliktige *deltar* i hvitvasking, primærforbrytelser eller terrorfinansiering. Dette korresponderer med unntaket fra bevis- og beslagsforbudet etter norsk rett som følger av straffeprosessloven § 204 andre ledd. Det samme gjelder bestemmelsens litra b) om tilfeller der den rapporteringspliktige yter juridisk rådgivning med henblikk på hvitvasking, primærforbrytelser eller terrorfinansiering. I disse tilfellene oppstår dog en utfordring ved at selvinkrimineringsvernet er til hinder for straffsanksjonering av en rapporteringsplikt om egne straffbare forhold.

For bestemmelsens litra c) – tilfeller der den rapporteringspliktige har kjennskap til at klienten søker juridisk rådgivning med henblikk på hvitvasking, underliggende primærlovbrudd eller terrorfinansiering – vil det ikke i seg selv oppfylle medskyldigvilkåret i straffeprosessloven § 204 andre ledd. I disse tilfellene vil man derved stå overfor rapporteringsplikt etter AMLR for opplysninger som er undergitt bevisforbud etter norsk rett. Dette unntaket er nytt, og må antas å få viktig praktisk betydning som grunnlag for advokaters rett og plikt til å rapportere. Ved rapportering i disse tilfellene må det etableres betryggende rutiner for å sikre at de opplysninger som sendes inn til FIU-en blir tydelig merket med at de er undergitt bevisforbud etter straffeprosessloven § 119 / tvisteloven § 22-5 så vel som avledet taushetsplikt etter advokatloven § 33 (3).

Bestemmelsen i AMLR art 70 nr. 3 etablerer et nasjonalt handlingsrom for å definere ytterligere tilfeller hvor unntaket fra rapporteringsplikten ikke skal gjelde, i situasjoner med forhøyet risiko for hvitvasking, primærforbrytelser eller terrorfinansiering knyttet til bestemte transaksjonstyper. Slike unntak må eventuelt etableres innenfor rammene av EMK. Arbeidsgruppen uttaler på s. 149 at den ikke har hatt anledning til å vurdere om slike særlige rapporteringsplikter bør innføres. Avhengig av hvordan bestemmelsene om rapporteringsplikt og unntak fra denne i art. 70 nr. 2 skal forstås, blant annet i relasjon til de problemstillinger som er skissert ovenfor, antar Advokattilsynet at det kan være behov for å etablere unntak fra rapporteringsunntaket for visse transaksjonstyper. I lys av EMKs krav til positiv lovregulering og vurdering av forholdsmessighet, mener Advokattilsynet at det er grunn til å i forbindelse med implementeringen av forordningen, foreta en grundig analyse av hvorvidt det foreligger behov og tilstrekkelig grunnlag for å fastsette unntak etter bestemmelsen.

Advokattilsynet vil på generelt grunnlag bemerke at rapporteringsplikten i tillegg til å oppfylle antiwhitvaskingslovens formål, kan bidra til å ivareta viktige rettssikkerhetsprinsipper, som borgernes rett til å la seg bistå av advokat. Rapporteringsadgangen har som konsekvens at advokaten kan påta seg

advokatoppdrag som har høyere risiko for hvitvasking, uten frykt for selv å bli straffeforfulgt for f.eks. uaktsom hvitvasking, også der advokaten faktisk har opptrådt uaktsomt. Det er lagt til grunn i juridisk teori at frivillig rapportering i et slikt tilfelle må føre til straffrihet for advokaten, se lovkommentaren av Jon Petter Rui m.fl. på Juridika.no punkt 2.1.5.2. I lovkommentaren tas det også til orde for at forsettlige handlinger kan være straffrie, men unntak gjelder selvsagt der advokaten med hensikt og overlegg deltar i hvitvasking.

Rapportering av opplysninger underlagt bevisforbudet til bruk i FIU-ens etterretningsarbeid, betyr selvsagt ikke at politiet gis tilgang til opplysningene. Oversending av slike opplysninger etablerer imidlertid et behov for klare regler og prosedyrer for hvordan opplysningene skal merkes og håndteres for å sikre at de ikke direkte eller indirekte blir viderefremmet utenfor FIU-en. Advokattilsynet mener at slike regler bør forankres direkte i loven.

Advokattilsynet mener derfor at det i det videre lovarbeidet må vurderes om man skal ta inn en bestemmelse om dette i ny antihvitvaskingslov § 2-1, der det klargjøres at når rapportering etter AMLR artikkel 69, jf. artikkel 70 inneholder opplysninger omfattet av bevisforbud etter straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd, skal rapportering og videre håndtering av slike opplysninger innrettes slik at opplysningene sikres mot direkte eller indirekte bruk i strid med bevisforbudet. Det bør fastsettes at opplysninger omfattet av taushetsplikt etter advokatloven § 32 skal håndteres i samsvar med advokatloven § 33 tredje ledd.

For øvrig er Advokattilsynet enig i arbeidsgruppens merknader om at det for begge typer klientbankkontoer som advokater kan ha, se advokatforskriften § 23, kan tenkes overføringer som omfattes av antihvitvaskingslovens anvendelsesområde, og kan involvere rapporteringspliktige transaksjoner.

4. Krav til tilsyn

4.1 Selvregulerende organer

Arbeidsgruppen legger til grunn at Advokattilsynet i dag ikke er et selvregulerende organ slik omtalt i AMLD6 artikkel 37 nr. 3. Hvis tilsynet skulle reguleres slik, ville man måtte utnevne en offentlig myndighet til å føre oppsyn med det selvregulerende organet. Arbeidsgruppen har videre under kapittel 15.3.5 stilt spørsmål ved om departementet eller Kongen i statsråd av hensyn til et effektivt tilsyn skal kunne avsette Advokattilsynets styre i spesielle tilfeller, men har ikke forfulgt spørsmålet nærmere.

Advokattilsynet mener hjemmelen i advokatloven § 43 tredje ledd utgjør en tilstrekkelig mekanisme for å sikre et effektivt tilsyn, og mener i tillegg at det ville kunne stride mot den lovfestede uavhengigheten som det er bestemt at tilsynet skal ha. Som arbeidsgruppen påpeker har Advokattilsynet en faglig uavhengighet av departementet, men er bundet av de regler for Advokattilsynets virksomhet som er gitt i lov eller i medhold av lov. Advokattilsynet er videre enig med arbeidsgruppen i at Advokattilsynet ikke i dag er et selvregulerende organ, og finner derfor ikke grunn til å kommentere denne delen av rapporten nærmere.

4.2 Administrative sanksjoner og forvaltningstiltak

AMLR artikkel 15 presiserer at dersom en fysisk person som faller inn under en kategori forpliktet enhet som nevnt i artikkel 3 punkt 3 (for eksempel en advokat), utfører profesjonell aktivitet som ansatt i en juridisk person, gjelder kravene i AMLR for den juridiske personen, og ikke den ansatte.

Artikkelen er generelt utformet og gjør ikke unntak for enkelte deler av forpliktelsene i forordningen, slik som i dag. Arbeidsgruppen har bare i noen grad kommentert denne artikkelen, ved blant annet å

bemerke at den innebærer en videreføring og utvidelse av dagens regler (i hvitvaskingsloven § 4 fjerde ledd).

Advokattilsynet mener det fremstår noe uklart hva som er de fulle konsekvensene av AMLR artikkel 15, særlig når AMLD6 artikkel 53 nr. 4 på sin side krever at medlemsstatene skal sikre at fysiske personer ansatt i en juridisk person skal kunne ilegges reaksjoner når disse etter nasjonal rett er ansvarlig for bruddet.

Et eksempel er sammenhengen mellom AMLR artikkel 15 og bestemmelsen om overtredelsesgebyr i arbeidsgruppens forslag til ny antihvitvaskingslov § 8-24 (2), som er helt generelt utformet og åpner for å ilagge fysiske personer overtredelsesgebyr. Det er ikke presisert hvilke fysiske personer dette er, og Advokattilsynet kan heller ikke se at det fremkommer på noen klar måte under rapportens behandling av spørsmålet, i kapittel 15.3.6. Det er også uklart om tilsynsmyndigheten kan anvende forvaltningstiltak overfor fysiske personer som i utgangspunktet er en forpliktet enhet, men som er ansatt i en juridisk person som også er omfattet av regelverket.

Som kjent er det etter advokatloven bare fysiske personer som gis tillatelse (bevilling) til å drive advokatvirksomhet, enten gjennom et enkeltpersonforetak eller en annen selskapsform. Foretak gis ikke slik tillatelse, og Advokattilsynet har ikke i dag hjemmel til å nedlegge helt eller delvis forbud mot at foretak kan drive advokatvirksomhet, eller til å legge ned eller avvikle foretak på annen måte. I lys av reglene nevnt over er det uklart for Advokattilsynet i hvilken grad advokater ansatt i advokatforetak kan holdes ansvarlig for personlige forsømmelser av f.eks. reglene om kundetiltak eller rapporteringsplikten. Dette vil være avgjørende for om Advokattilsynet kan bruke manglende etterlevelse av hvitvaskingsregelverket som grunnlag for tilbakekall av en (personlig) bevilling der vedkommende er ansatt i et advokatforetak. Advokattilsynet mener at lovgiver bør tydeliggjøre hvilke – om noen – reaksjonsmuligheter tilsynsmyndigheten har overfor fysiske personer ansatt i juridiske personer som er forpliktete enheter.

Arbeidsgruppen har i forslag til ny antihvitvaskingslov § 3-2 fjerde ledd inntatt en regel om fremleggelse av avgrenset uttømmende politiattest etter politiregisterloven § 41 nr. 1 blant annet for personer i ledelsen i forpliktete enheter. Advokattilsynet finner grunn til å gjøre oppmerksom på at selv om det gjelder vandelskrav også for advokater og personer i ledelsen i advokatforetak, stilles det for disse bare krav om fremleggelse av såkalt utvidet ordinær politiattest.

Advokattilsynet mener på denne bakgrunn at advokatloven bør endres slik at også advokater og personer i ledelsen i advokatforetak må fremlegge en avgrenset uttømmende politiattest på området for økonomisk kriminalitet. Dette behovet er generelt, og gjelder også utover etterlevelse av forpliktelsene i hvitvaskingsregelverket. Det vises i denne sammenheng til at advokater, i tillegg til å kunne håndtere klientmidler etter fullmakt fra klienter, er gitt anledning til å benytte klientbankkonto og at det i dag er få rammer for bruk av klientkonto. Advokattilsynet mener lovgiver må vurdere om politiattesten skal være uttømmende også på andre områder.

Med hilsen
Advokattilsynet

Tonje Hovde Skjelbostad
Direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur