

Stockholm 15 september 2021

ri@revisorsinspektionen.se

Promemorian Revisorers och revisionsföretags skyldigheter enligt penningtvättslagen – förslag till föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (Dnr 2021–0480)

FAR har beretts tillfälle att lämna synpunkter över promemorian *Revisorers och revisionsföretags skyldigheter enligt penningtvättslagen – förslag till föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (Dnr 2021–0480)*. FAR får med anledning av detta anföra följande.

Allmänt om förslaget

FAR anser att det är positivt att Revisorsinspektionen (RI) genom förslaget till föreskrifter försöker förtydliga för revisorer och revisionsföretag hur deras arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) ska bedrivas. FAR noterar att de föreslagna föreskrifterna är avsedda att utgöra ett komplement till bestämmelserna i penningtvättslagen. FAR har dock uppmärksammat att föreskrifterna i flera avseenden inte beaktar det riskbaserade förhållningssätt som penningtvättslagen ger uttryck för och att vissa paragrafer tycks införa föreskrifter som går längre än bestämmelserna i penningtvättslagen. Detta gäller till exempel kravet på att utvärdera företagets riktlinjer, rutiner och den allmänna riskbedömningen minst en gång per år, trots att något direktiv om frekvens inte finns i lagen. Detsamma gäller kravet på att den interna kontrollen ska omfatta RI:s föreslagna föreskrifter och revisionsföretagets riktlinjer och rutiner, samt dokumentation däröver jämte de eventuella brister som upptäcks. Även krav på att dokumentera internt genomförda utbildningsinsatser går längre än penningtvättslagens krav, liksom vilka åtgärder som krävs vid hög risk.

Med anledning av att den grundläggande principen om ett riskbaserat förhållningssätt är att verksamhetsutövare bör påverkas så lite som möjligt vad avser det administrativa merarbete som följer av penningtvätsregelverket ska de åtgärder som vidtas för att motverka riskerna stå i proportion till de faktiska riskerna i verksamheten (se prop. 2016/17:173 s. 178). Av den anledningen anser FAR att föreskrifterna i större utsträckning bör anpassas till det riskbaserade förhållningssättet, samt att det är av stor vikt att föreskrifterna mot bakgrund av detta inte går utöver lagens krav. FAR skulle därför önska att RI gör en översyn av förslaget och FAR finns tillgängligt för diskussion om RI önskar.

FAR vill också uppmärksamma RI på att RI:s skrivelser i författningskommentaren och övervägandena ibland avviker från det som anges i de föreslagna föreskrifterna, vilket skapar otydlighet. Detta bör

tillrättaläggas för att undvika motstridigheter, tillämpningssvårigheter och missförstånd. Det gäller till exempel dokumentation av utbildning, där det i skälen för förslaget refereras till vikten av att samtliga anställda tar del av utbildning trots att föreskrifterna hänvisar till lagens krav, som endast gäller sådana personer vars arbetsuppgifter har betydelse för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Rättslig grund för föreskrifterna

I 8 kap. 1 § penningtvättslagen stadgas att det är regeringen eller den myndighet som regeringen utser som får meddela föreskrifter enligt penningtvättslagen. Paragrafen anger även inom vilka av penningtvättslagens områden föreskrifterna får meddelas. Regeringen har i 18–20 §§ förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsförordningen) namngivit dessa myndigheter. Såsom RI själva noterat innefattas RI inte i den uppräkningslistan. RI baserar upprättandet av de aktuella föreskrifterna på förordningen (1995:665) om revisorer. Enligt FAR:s uppfattning är det inte självklart att föreskrifter enligt penningtvättslagen kan utfärdas baserat på andra förordningar, och med denna osäkerhet är det extra viktigt att RI:s föreskrifter inte går längre än bestämmelserna i penningtvättslagen.

Allmänna bestämmelser

FAR föreslår att det, för tydlighets skull, under denna rubrik anges till vem/vilka dessa föreskrifter riktar sig. Av punkten 11.2 i överväganden får läsaren intrycket att RI främst riktar de föreslagna föreskrifterna till revisorer, men RI är enligt en särskild överenskommelse med länsstyrelserna även tillsynsmyndighet, när det gäller penningtvätsfrågor, för skatterådgivare och redovisningskonsulter som är anställda hos registrerade revisionsbolag. FAR skulle uppskatta om RI kunde klargöra avgränsningen för RI:s tillsynsområde, eftersom detta inte klart framgår av penningtvätsregelverken, och anser därför att det bör framgå av föreskrifterna för vilka dessa gäller.

Allmän riskbedömning

Av 3 § 3 punkten föreskrifterna följer att den allmänna riskbedömningen bland annat ska innehålla en sårbarhetsanalys. Av förarbetena till penningtvättslagen framgår att Lagrådet ansåg att sårbarheter beror på omständigheter såsom verksamhetsutövarens storlek, organisatorisk komplexitet och andra verksamhetsspecifika, men som inte är produkt- eller tjänstrelaterade, omständigheter. Mot bakgrund härav finns det enligt FAR ingen anledning att i föreskrifterna införa krav som lagstiftaren, med hänvisning till Lagrådets kommentarer, inte fann anledning att ta med i penningtvättslagen.

Utbildning

I 5 § föreskrifterna regleras dokumentationen av genomförda utbildningar enligt penningtvättslagen. I författningskommentaren lämnas vägledning om hur dokumentationen kan ske. I övervägandena, under avsnitt 6, behandlas dock inte enbart skälen för den föreslagna bestämmelsen utan det anges även vilka som ska gå dessa utbildningar. Av 2 kap. 14 § första stycket penningtvättslagen följer att utbildningen ska tillhandahållas till de personer ”som utför arbetsuppgifter av betydelse för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism...”. I övervägandena anges dock att samtliga anställda och övriga som deltar i verksamheten ska ta del av utbildningen, utan någon avgränsning motsvarande den som görs i penningtvättslagen. I RI:s författningskommentarer

hänvisas dock endast till ”*de utbildningar som revisorerna genomgår*”. FAR utgår från att avsikten inte är att frånga penningtvättslagens krav i detta avseende, varför formuleringen i övervägandena är olycklig. Utgångspunkten ska som tidigare påpekats vara ett riskbaserat förhållningssätt.

Intern kontroll

Enligt 6 § första stycket föreskrifterna ska revisionsföretaget utföra periodiskt återkommande kontroller av revisorernas åtgärder i enskilda uppdrag för att säkerställa att penningtvättslagen, RI:s föreskrifter och de interna riktlinjerna och rutinerna efterlevs. I andra stycket anges att kontrollen åtminstone ska omfatta åtgärder och dokumentation avseende kundkännedom, kundriskprofil och övervakning. I författningskommentaren till denna paragraf anges bland annat att revisionsföretaget ska kunna dra slutsatser om vilken påverkan som revisorns bedömningar och slutsatser har fått för övervakningen i det enskilda revisionsuppdraget. FAR ställer sig frågande till vad som avses med övervakningen i det enskilda revisionsuppdraget och det vore bra om det tydliggjordes vad detta innebär för den typ av verksamhet som bedrivs vid ett revisionsföretag. Revisorn bör ta höjd för den bedömda risken för penningtvätt i sin planering av revisionsuppdraget utifrån väsentlighet och risk, men ”*övervakning*” i detta sammanhang bör inte medföra en skyldighet att inrätta ett system för att övervaka transaktioner på det sätt som finansiella institut är skyldiga att göra.

Enligt 6 kap. 2 § penningtvättslagen omfattar den interna kontrollen efterlevnad av skyldigheter enligt penningtvättslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av penningtvättslagen. RI:s föreslagna föreskrifter omfattar även krav på kontroller av dels RI:s föreskrifter utfärdade med stöd av förordningen om revisorer, dels revisionsföretagets interna riktlinjer och rutiner. Eventuella upptäckta brister ska dokumenteras. RI:s föreskrifter går således längre än penningtvättslagen, vilket är olyckligt och bör justeras.

Eftersom penningtvättslagen bygger på ett riskbaserat synsätt ifrågasätter FAR också varför de periodiskt återkommande kontrollerna ska ske minst vart tredje år. Kontrollernas omfattning och periodicitet borde enligt FAR:s mening istället vara riskbaserade, vilket också innebär att ytterligare kontroller kan vara motiverade exempelvis i förhållande till riskbedömningen av kunder.

Kontroll av identitet

8 § föreskrifterna behandlar åtgärder vid låg respektive hög risk. I första stycket anges tydligt att identitetskontroll ändå alltid ska göras vid låg risk. För att klargöra att identitetskontroll ska utföras vid alla föreslagna risknivåer föreslår FAR att ett förtydligande avseende detta tas in i 8 § alternativt i föregående paragraf.

Vidare anser FAR att ett förtydligande avseende identitetskontroll av verklig huvudman vore av stort praktiskt intresse och kan förslagsvis även förtydligas i tabellen i 7 §. RI uppger i sitt förslag under 8.1 *Identitets- och behörighetskontroll av juridiska personer* att det som gäller för identitetskontroll av fysiska personer även ska tillämpas på verklig huvudman. Huruvida en identitetskontroll avseende verklig huvudman är att eftersträva oavsett utgången av riskbedömningen av kunden är en fråga som FAR anser det önskvärt att få klargjord. Det framgår vidare inte vad som gäller för det fall att det finns mer än en verklig huvudman och hur omfattande identitetskontrollen i så fall bör vara.

Att inhämta registreringsbevis eller liknande underlag avseende identitetskontroller av juridiska personer är av största vikt då företag kan vara föremål för utnyttjande i penningtvättssyfte på många olika sätt. För exempelvis juridiska personer som är registrerade i Sverige är direktåtkomsten till aktuella registreringsbevis, såväl digitalt som i pappersform, väldigt enkel. Så är också informationen om eventuella pågående registreringsärenden, såsom styrelseändringar, avseende den juridiska personen. När det gäller identitetskontroll av juridiska personer som inte är registrerade i Sverige kan underlag som registreringsbevis eller liknande handlingar skilja sig åt såväl vad gäller åtkomst till dessa som vad dessa dokument innehåller informationsmässigt. Finansinspektionen ger i 3 kap. 7 § i sina föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (FFFS 2017:11) en vidare möjlighet till underlag vid identitetskontroll avseende juridiska personer på distans. FAR föreslår att möjligheten till lättnader i dokumentationsskyldigheten rörande identitetskontroller för juridiska personer ses över, förslagsvis med ledning av Finansinspektionens föreskrifter.

Åtgärder vid låg respektive hög risk

I 8 § andra stycket föreskrifterna anges att när revisorn vid hög risk vidtar skärpta åtgärder för kundkännedom ska åtminstone ytterligare information om kundens ekonomiska situation och varifrån dennes ekonomiska medel kommer hämtas in. Av 3 kap. 16 § första stycket penningtvättslagen följer att om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen bedöms som hög, ska särskilt omfattande kontroller, bedömningar och utredningar enligt 3 kap. 7, 8 och 10–13 §§ göras. I andra stycket samma lagrum anges att sådana åtgärder kan avse inhämtande av ytterligare information om kundens affärsverksamhet eller ekonomiska situation och uppgifter om varifrån kundens ekonomiska medel kommer. Den föreslagna bestämmelsen i 8 § andra stycket innebär att strängare krav åläggs revisorer och registrerade revisionsbolag i detta avseende, då föreskrifterna anger att denna ytterligare information ska inhämtas vid förhöjd risk oavsett omständigheterna i övrigt, medan penningtvättslagen anger att de skärpta åtgärderna kan avse sådan informationsinhämtning.

FAR anser att föreskrifterna tydligare ska reflektera penningtvättslagens riskbaserade synsätt, varvid de skärpta åtgärder som behöver vidtas vid förhöjd risk bör kunna anpassas till omständigheterna i den aktuella situationen/kunden.

I 8 § andra stycket föreskrifterna anges även att det finns ytterligare krav på skärpta åtgärder för kunder som är etablerade i ett högriskredjeländ i 3 kap. 17 § penningtvättslagen. Enligt 3 kap. 19 § penningtvättslagen är det inte enbart i dessa fall skärpta åtgärder behöver vidtas utan även om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning, s.k. PEP. Någon påminnelse om kravet på skärpta åtgärder i sistnämnda fall lämnas varken i föreskrifterna eller i författningskommentaren. FAR föreslår därför att föreskrifterna kompletteras med en hänvisning till kraven i 3 kap. 19 § penningtvättslagen.

Utvärdering och uppdatering av kundkännedomen och kundens riskprofil

Enligt 9 § första stycket föreskrifterna ska en revisor utvärdera kundkännedomen och kundens riskprofil under pågående uppdrag och vid behov uppdatera dessa. Utvärdering ska göras minst en

gång per år. I 3 kap. 13 § penningtvättslagen finns bestämmelser om löpande uppföljning av kundkännedom. Enligt denna paragraf ska en verksamhetsutövare löpande och vid behov följa upp pågående affärsförbindelser i syfte att säkerställa att kännedomen om kunden är aktuell och tillräcklig för att hantera den bedömda risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

I både författningskommentaren till föreskrifterna och i avsnitt 8.4 överväganden anges att hur ofta en utvärdering ska göras beror på omständigheterna och de identifierade riskerna i kundrelationen, men i vart fall minst en gång per år. FAR instämmer med denna bedömning som är i linje med vad som följer av penningtvättslagens riskbaserade synsätt, dvs. att de åtgärder för kundkännedom som behöver vidtas styrs av den risk som kan förknippas med kundrelationen. Detta bör dock även framgå av 9 § första stycket föreskrifterna. Nuvarande skrivning kan tolkas som att föreskrifterna avser att införa strängare krav än de som följer av penningtvättslagen. FAR föreslår därför att 9 § första stycket föreskrifterna anpassas till bestämmelserna i 3 kap. 13 § penningtvättslagen och det som kommer till uttryck i författningskommentaren till föreskrifterna och övervägandena till föreskrifterna så att det framgår att en revisor löpande och vid behov ska utvärdera kundkännedomen och kundens riskprofil.

I övervägandena till 9 § föreskrifterna anges exempel på frågor som en revisor ska ställa sig i samband med utvärdering av kundens riskprofil och kundkännedomen. FAR noterar att det inte finns någon hänvisning till att kunden får en ny verklig huvudman, vilket kan vara en viktig omständighet att beakta. Däremot anges det att revisorn ska ta ställning till om det finns något avvikande beteende utan någon närmare förklaring av vad som avses med detta. I författningskommentaren till 4 kap. 1 § penningtvättslagen anges att med avvikande aktiviteter avses sådana omständigheter som en verksamhetsutövare kan iaktta vid sammanträffanden med kunden eller på annat sätt. FAR hade önskat att övervägandena hade kompletterats med en förklaring av vad som avses med avvikande aktiviteter i linje med författningskommentaren till 4 kap. 1 § penningtvättslagen.

Särskilt om nivåer för riskbedömning

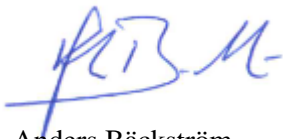
Av 11 § föreskrifterna framgår att när revisorn gör sina riskbedömningar ska minst tre nivåer, motsvarande normal, låg och hög risk, tillämpas, varvid normal risk ska vara utgångspunkten. FAR håller med om att det rimligtvis även bör anses existera en normal nivå enligt penningtvättslagen. FAR ifrågasätter däremot om det verkligen finns ett behov av att ställa krav på att tillämpa tre nivåer. Varken länsstyrelserna eller Finansinspektionen kräver detta, och det finns idag revisionsföretag som har system byggda på två nivåer där exempelvis låg risk inte existerar. Mot bakgrund av de kostnader som är förenade med att förändra sina system anser FAR att det bör vara frivilligt att tillämpa en nivå som är lägre än utgångspunkten och att man härvid bör avvakta utvecklingen inom EU.

FAR noterar också att det i föreskrifterna anges att nivån för riskbedömningarna får bestämmas till låg ”vid en sammantagen bedömning” av olika omständigheter men för att klassificeras som hög risk verkar det räcka med en omständighet. FAR anser att kravet på en sammantagen bedömning även ska gälla vid hög risk då detta annars kan få oönskade konsekvenser. Exempelvis skulle det kunna innebära att ett statligt bolag med bara svenska kunder men där det finns en PEP i styrelsen alltid skulle anses vara en hög risk, trots att det sannolikt inte bör klassificeras som det.

Övrigt

Av redaktionella skäl föreslår vi att 10 § under rubriken *Åtgärder som ska vidtas av revisorn* samt 12 § under rubriken *Hur dokumentationen ska bevaras och organiseras* läggs i följd alternativt slås samman till en avslutande paragraf. Dessa behandlar båda frågor kring dokumentation medan 11 § under rubriken *Särskilt om nivåer för riskbedömningar*, som i förslaget är placerat mellan de två ovanstående paragraferna, inte behandlar dokumentationsfrågan.

FAR



Anders Bäckström

Ordförande FAR:s Specialistgrupp Etik