Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar över promemorian EU:s penningtvättspaket

(Ert dnr Fi2026/01654)

Revisorsinspektionen lämnar, utifrån de intressen myndigheten har att beakta, följande kommentarer och synpunkter på promemorian.

1 Allmänt

På ett övergripande plan görs det väl avvägda bedömningar i promemorian. Detta gäller t.ex. frågan om att överföra samtliga bestämmelser om penningtvättstillsyn från de olika rörelselagarna till penningtvättslagen och att låta de icke-registrerade revisionsföretagen stå under Revisorsinspektionens penningtvättstillsyn. Vidare delar Revisorsinspektionen promemorians uppfattning att begreppet ”externa revisorer” i den svenska översättningen av EU:s penningtvättspaket rimligtvis avser redovisningskonsulter och inte auktoriserade eller godkända revisorer.[1]

De föreslagna lagändringarna förutsätter kompletterande reglering på förordningsnivå, vars innehåll ännu inte är känt men som kan förmodas få stor betydelse. Till exempel för hur tillsynsansvaret för vissa ansvariga enheter definieras och fördelas. Det är därför inte möjligt att göra en fullständig analys av förslagens innebörd och effekter. Lagförslagen i promemorian kan med denna begränsning dock i huvudsak tillstyrkas. När det gäller vissa frågor på detaljnivå vill Revisorsinspektionen emellertid föra fram följande synpunkter.

[1] Se dock EU-domstolens dom den 5 december 2024 i mål Mistral Trans C-3/24, EU:C:2024:999.

Postadress/Postal address
Box 24014
104 50 Stockholm
Sweden

Besöksadress/Visiting address
Karlavägen 104
www.revisorsinspektionen.se
ri@revisorsinspektionen.se

Telefon/Telephone
08-738 46 00
+46-8-738 46 00

Org.nr
202100-4805

2 Förteckning över icke-registrerade revisionsföretag

Enligt bestämmelserna i 11–17 §§ förordningen (1995:665) om revisorer har Revisorsinspektionen en skyldighet att föra och hålla uppdaterade register över auktoriserade och godkända revisorer samt registrerade revisionsbolag.

I promemorian anges att Revisorsinspektionen redan i dag har förutsättningar för att identifiera vilka tillsynsobjekten är och att det därför inte behöver införas någon registreringsskyldighet för att identifiera revisionsföretag som inte är registrerade.

I promemorian anges också att det i ett revisionsföretag som inte är registrerat endast arbetar revisorer. 10 och 11 §§ revisorslagen (2001:883) innehåller dock ingen begränsning i vilka yrkesroller som kan finnas vid ett revisionsföretag och vilka personer som kan vara anställda vid ett sådant företag. Den begränsning som finns är att icke-registrerade revisionsföretag endast får *ägas och ledas* av godkända och auktoriserade revisorer. En revisor måste också vara anställd vid ett revisionsföretag eller ett s.k. *ägarbolag*[2] för att uppfylla kraven i 12 § revisorslagen. En revisor kan emellertid vara anställd i ett revisionsföretag eller ägarbolag och verksam i ett annat revisionsföretag. Det innebär att Revisorsinspektionen, trots inkomna uppgifter om arbetsgivare som lämnas i samband med ansökan om auktorisation eller godkännande, inte nödvändigtvis innehar uppgifter om samtliga icke-registrerade revisionsföretag. En skyldighet för revisorn att anmäla uppgifter om arbetsgivare kan inte heller likställas med att Revisorsinspektionen har en rätt att upprätta en förteckning över de icke-registrerade revisionsföretagen.

Enligt såväl den föreslagna penningtvättslagen som övrig penningtvättsreglering på EU-nivå förväntats tillsynsmyndigheterna riskbedöma samtliga ansvariga enheter och utifrån detta planera sina tillsynsinsatser. En sådan ordning förutsätter att Revisorsinspektionen kan identifiera samtliga ansvariga enheter och därtill kan bevara och behandla informationen i systematiserad form. Myndigheten behöver därför ha rättslig grund för att upprätta en förteckning över de icke-registrerade revisionsföretagen samt hålla denna uppdaterad. Revisorsinspektionen föreslår därför att en sådan ändring görs i förordningen om revisorer. Myndigheten behöver även rättslig grund för att behandla personuppgifter i detta avseende. Båda dessa behov kan lämpligen mötas genom att det i 11, 15 och 16 §§

[2] Se 11 § andra stycket revisorslagen.

förordningen om revisorer anges att det ska föras en förteckning över revisionsföretag som inte är registrerade revisionsbolag.

3 Tillsynen över icke-finansiella holdingföretag med blandad verksamhet

Förteckning

I artikel 3.3 m EU:s penningtvättsförordning[3] (AMLR) pekas icke-finansiella holdingföretag med blandad verksamhet ut som ansvariga enheter. Med icke-finansiellt holdingföretag med blandad verksamhet avses enligt definitionen i artikel 2 p. 13 AMLR ”ett företag som inte är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag och som inte är dotterföretag till ett annat företag och vars dotterföretag omfattar minst en annan ansvarig enhet som avses i artikel 3.3.”

Enligt förslaget i promemorian bör tillsynen över att icke-finansiella holdingföretag med blandad verksamhet följer penningtvättsregleringen utövas av den myndighet som utövar motsvarande tillsyn över dotterföretaget.

Revisorsinspektionen kan inledningsvis konstatera att möjligheten att bedriva tillsyn över icke-finansiella holdingföretag med blandad verksamhet är avhängig att myndigheten har kännedom om vilka ansvariga enheter som omfattas. Revisorsinspektionen kan i dagsläget, i samband med ärenden som rör registrering av revisionsbolag, se att det förekommer företagsstrukturer med s.k. inskjutna ägarbolag[4]. Detta är ett vanligt förekommande sätt för att åstadkomma ett indirekt ägande av andelar i ett revisionsföretag. Mot bakgrund av den särskilda reglering som finns gällande ägande av revisionsföretag[5] är det Revisorsinspektionens uppfattning att endast ägarbolag som är moderföretag till ett revisionsföretag eller registrerat revisionsbolag kan komma att omfattas av definitionen av holdingföretag i artikel 3.3 m. Revisorsinspektionen har emellertid ingen uppfattning om hur många ägarbolag som förekommer inom sektorn eftersom myndigheten inte för och inte heller har rättslig grund att föra en förteckning över dessa. Revisorsinspektionen

---

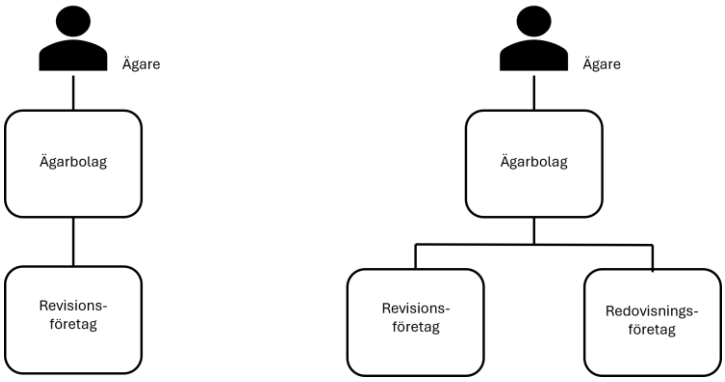
[3] EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2024/1624
av den 31 maj 2024 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.
[4] Se vad som sagts under avsnitt 2 samt 11 § andra stycket revisorslagen.
[5] Se 11–15 §§ revisorslagen.

efterfrågar därför en reglering för upprättande av en förteckning över holdingföretagen (ägarbolagen) i likhet med det som efterfrågats i avsnitt 2 för icke-registrerade revisionsföretag.

Utpekande av tillsynsansvar

Ägarbolagen kan utöver ägandet av revisionsföretag även äga andra företag som bedriver verksamhet som har ett naturligt samband med revisionsverksamhet, exempelvis redovisningsföretag. I en sådan struktur skulle ägarbolaget, såsom icke-finansiellt holdingföretag med blandad verksamhet, riskera att omfattas av såväl Revisorsinspektionens tillsyn som länsstyrelsernas, eftersom dessa myndigheter utövar tillsyn över de respektive dotterföretagen i deras egenskap av ansvariga enheter. Det som talar mot lämpligheten i en sådan ordning är att ett ägarbolag till ett revisionsföretag endast får ägas och ledas av auktoriserade och godkända revisorer. Det faller sig därför mer naturligt att endast Revisorsinspektionen har ett tillsynsmandat över dessa holdingföretag.

Revisorsinspektionen ger i det följande exempel på företagsstrukturer med inskjutna ägarbolag. Det andra exemplet utgör ett förenklat exempel där det kan uppstå frågor om tillsynsmandat.



Revisorsinspektionen efterlyser mot denna bakgrund ett förtydligande i frågan om vilken tillsynsmyndighet som i den nu beskrivna situationen har tillsynsmandatet över ett holdingföretag som har dotterföretag i vilka det bedrivs verksamhet som står under olika myndigheters tillsyn.

Koncernomfattande krav och myndighetens tillsynsmandat

I artikel 16 och 17 AMLR ställs det upp krav som kommer att regleras ytterligare genom tekniska standarder[6] framtagna av EU:s penningtvättsmyndighet AMLA[7]. Kraven innebär bl.a. att moderföretaget i en koncern ska utföra en koncernomfattande riskbedömning, med beaktande av de verksamhetsomfattande riskbedömningar som utförs av samtliga filialer och dotterföretag i koncernen. Moderföretaget ska fastställa och genomföra koncernomfattande riktlinjer, förfaranden och kontroller. Mot denna bakgrund aktualiseras, för Revisorsinspektionens del, frågan om vilken tillsyn som kan bedrivas över redovisningsföretag som ingår i en sådan koncernstruktur.

Därtill uppstår frågor om vilken faktisk tillsyn som ska bedrivas över ett inskjutet ägarbolag (holdingföretag). I sådana bedrivs endast undantagsvis någon egenverksamhet. Den egentliga verksamheten, såväl kvalitetsstyrningsarbete som revisionsverksamheten, bedrivs i stället i revisionsföretaget. Det är därför naturligt och lämpligt att det är revisionsföretaget som tar fram riskbedömningar och riktlinjer med utgångspunkt i dess verksamhet. Att förskjuta ansvaret och tillsynen till ägarbolaget och dess verksamhet framstår som mindre lämpligt.

Revisorsinspektionen efterlyser därför ett förtydligande av dessa frågor i den fortsatta beredningen.

4 Lämplighetsprövning

Förfarandet

Revisorsinspektionen ska, enligt 4 § revisorslagen, i ärenden om auktorisation pröva/bedöma om sökanden är redbar och i övrigt lämplig att utöva revisionsverksamhet. Myndigheten inhämtar uppgifter om de sökande från Skatteverket och stämmer av mot skattekontoutdrag att sökanden sköter sina inbetalningar av skatter och avgifter eller om det finns andra beslut från verket. Uppgifter inhämtas även från Polismyndighetens belastnings- och misstankeregister.[8] Gällande belastningsregistret får Revisorsinspektionen uppgifter om huruvida den sökande har begått stöld, rån och andra tillgreppsbrott,

[6] Se Draft Regulatory Technical Standards under Articles 16(4) and 17(3) of Regulation (EU) 2024/1624.
[7] Anti-Money Laundering Authority.
[8] Se 13 § första stycket 2 förordningen (1999:1134) om belastningsregister samt 4 § 14 förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

bedrägeri och annan oredlighet, förskingring, annan trolöshet och mutbrott, brott mot borgenärer, förfalskningsbrott samt mened, falskt åtal och annan osann utsaga. Myndigheten får också uppgifter om brott mot skattebrottslagen (1971:69) samt lagen (2014:307) om straff för penningtvättbrott. Detta gäller dock endast om brotten lett till någon annan påföljd än böter. Rörande misstankeregistret finns ingen sådan begränsning.

Om Revisorsinspektionen finner att en sökande förekommer i belastningsregistret kan detta läggas till grund för att neka en auktorisation.

Revisorsinspektionens möjligheter att begära uppgifter ur belastningsregistret begränsas dock enligt 13 § förordningen om belastningsregistret till *ärenden om auktorisation eller godkännande*. Sådana ärenden öppnas när en ansökan om auktorisation görs för första gången och, eftersom en auktorisation eller ett godkännande endast gäller i fem år, vid en ansökan om förnyelse.

Av förslagen i promemorian framgår att lämplighetsprövningen ska göras utifrån såväl revisorslagens bestämmelser som penningtvättslagens. Vidare anges att alla förbrott till penningtvättsbrott ska omfattas av prövningen, att verkliga huvudmän ska lämplighetsprövas samt att myndigheten ska följa upp lämplighetsprövningar genom stickprov i den riskbaserade tillsynen.

Revisorsinspektionen konstaterar att förslaget inte innehåller någon angiven brottskatalog rörande vilka brott som utgör förbrott till penningtvättsbrott, men utgår ifrån att den tänkta brottskatalogen är mer omfattande än den som gäller vid ett auktorisationsärende. För att kunna göra en sådan mer omfattande lämplighetsprövning behövs därför enligt inspektionens bedömning en utvidgning av brottskatalogen i 13 § förordningen om belastningsregister.

Vidare konstaterar myndigheten att prövningen av verkliga huvudmän i registrerade revisionsbolag, i vilka det är möjligt för andra än revisorer att äga andelar, kan komma att omfatta andra personer än auktoriserade och godkända revisorer. Myndigheten behöver därför kunna begära utdrag ur belastningsregistret även i andra ärenden än auktorisationsärenden. En justering av 13 § förordningen om belastningsregister är även nödvändig för att myndigheten ska kunna uppfylla kraven på att löpande genomföra de föreslagna stickprovskontrollerna, dvs. inte endast i samband med ett ärende om auktorisation eller godkännande av en revisor.

Revisorsinspektionen önskar även ett förtydligande kring vilka påtryckningsmedel som kan och bör utövas om en verklig huvudman i ett registrerat revisionsbolag, och som inte

funnits lämplig, inte efterkommer ett föreläggande om att vidta rättelse, dvs. säljer sina andelar. Exempelvis om det kan resultera i att det registrerade revisionsbolaget blir av med sin registrering.

Sekretessprövning

Det anges i promemorian att ingen sekretessreglering föreslås för uppgifter inhämtade ur belastningsregistret utifrån penningtvättslagens bestämmelser.

Revisorsinspektionen är av uppfattningen att bestämmelserna i 30 kap. 17 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) ger ett visst skydd för uppgifter som inhämtas inom ramen för lämplighetsprövningen i den mån uppgifterna avser revisorns eller revisionsföretagets *ekonomiska förhållanden*. Bestämmelsen skyddar däremot inte uppgifter som huvudsakligen avser revisorers *personliga förhållanden*. Inspektionen är därför av uppfattningen att uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret inte omfattas av denna bestämmelse när de hämtas in i ett auktorisationsärende. Däremot ger bestämmelsen visst skydd avseende personliga förhållanden för andra personer än revisorer och som omfattas av lämplighetsprövningen i ett registreringsärende. Sekretesskyddet ser alltså något olika ut beroende vem uppgiften rör. Det kan därutöver ifrågasättas om uppgifter som inhämtas utanför auktorisationsärenden omfattas, så som uppgifter rörande verkliga huvudmän som inte är auktoriserade eller godkända revisor, eller uppgifter som inhämtas genom stickprovskontroll. Mot denna bakgrund bör frågan om sekretesskydd för uppgifter som inhämtas för lämplighetsprövning enligt det nya regelverket analyseras ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Övrigt

Revisorsinspektionen noterar även att det i avsnitt 7.1 anges följande

När det gäller sådana ansvariga enheter som omfattas av tillsyn av länsstyrelse – dvs. bland annat s.k. kontanthandlare och de som bedriver yrkesmässig verksamhet som avser bokföringstjänster eller revisionstjänster […]

Revisorsinspektionen vill i detta sammanhang påpeka att det kan finnas pedagogiska skäl till att förtydliga att det rör sig om revisionstjänster som inte utförs av auktoriserade eller godkända revisorer.

5 Periodisk rapportering

Tillsynsorganens förutsättningar för att kunna tillämpa en riskbaserad tillsynsmetod kommer till uttryck i EU:s sjätte penningtvättsdirektiv[9] (AMLD6). AMLD6 stadgar att tillsynsorganen ska ha en klar uppfattning om riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i sin medlemsstat och bedöma all relevant information om de specifika nationella och internationella risker som är kopplade till de ansvariga enheternas kunder, produkter och tjänster. Den riskbaserade tillsynsmetoden innebär också att tillsynsorganen ska basera den interna, externa och tematiska tillsynens frekvens och intensitet på de ansvariga enheternas riskprofil och på risker för penningtvätt och finansiering av terrorism i medlemsstaten (artikel 40.1 första stycket).

Direktivet innehåller även ett mandat för AMLA att utarbeta förslag till tekniska standarder för tillsyn och lägga fram dessa för kommissionen för antagande. Dessa förslag ska fastställa riktmärken och en metod för att bedöma och klassificera den inneboende och kvarstående riskprofilen för ansvariga enheter, samt med vilken frekvens sådana riskprofiler ska ses över (artikel 40.2).

I promemorian anges att en av förutsättningarna för att tillsynsorganen ska kunna tillämpa en riskbaserad tillsynsmetod är att de har en klar uppfattning om var riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism finns så att de koncentrerar sina resurser till de områden där riskerna är som störst. För detta ändamål behöver tillsynsorganen ha tillgång till uppgifter som gör det möjligt för dem att riskklassificera tillsynsobjekten.

Enligt promemorian bör regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för ansvariga enheter att periodiskt eller på begäran lämna uppgifter om sin verksamhet, sina kunder och andra förhållanden som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den risk som kan förknippas med den ansvariga enheten. I promemorian görs dock bedömningen att den verksamhet som bedrivs av Revisorsinspektionen generellt sett inte anses vara av sådan art och omfattning att det är motiverat med periodisk rapportering.

---

[9] EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2024/1640
av den 31 maj 2024 om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om ändring och upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

Revisorsinspektionen är Sveriges representant i den arbetsgrupp (Task Force) som har tillsatts av AMLA för framtagande av datapunkter som ska ligga till grund för riskbedömningen av de ansvariga enheterna inom den icke-finansiella sektorn.[10] Arbetet syftar till att skapa en harmonisering av riskbedömningen av ansvariga enheter inom respektive sektor i EU. Det är Revisorsinspektionens uppfattning, utifrån det pågående arbetet i AMLA, att det finns en förväntan på samtliga nationella tillsynsmyndigheter att inhämta periodisk rapportering innehållande de datapunkter som pekats ut av AMLA. Tillsynsmyndigheterna förväntas därför arbeta datadrivet och rikta sina insatser mot de ansvariga enheter där riskerna är som störst. Samtliga underlag för bedömning av riskprofiler samt de åsatta riskprofilerna ska, enligt de föreslagna tekniska standarderna rörande Database, årligen rapporteras och överföras till AMLA:s databas.[11] Tillsyns-myndigheterna förväntas även arbeta datadrivet med tematisk tillsyn, vilket även det kräver att det hämtas in information från de ansvariga enheterna.

Utifrån det omfattande pågående arbetet inom EU rörande informationsinhämtning för tillsynen ställer sig Revisorsinspektionen frågande till bedömningen att just revisors-sektorn i Sverige inte behöver göra någon periodisk rapportering.

Om bedömningen alltjämt är den att sådan rapportering skulle bli onödigt betungande för branschen, önskar Revisorsinspektionen förtydliganden kring – i avsaknad av periodisk rapportering – vilka uppgifter som myndigheten ska basera sina riskbedömningar på, hur myndigheten ska kunna upprätta årliga övervakningsprogram och hur avvikelsen från reglering från AMLA ska motiveras för den europeiska tillsynsmyndigheten.

[10] Se Draft Regulatory Technical Standards on the methodology for assessing and classifying the inherent and residual risk profile of obliged entities in the non- financial sector under Article 40(2) of Directive (EU) 2024/1640. Samt Annex I and II Data points - draft RTS under Article 40(2) AMLD.
[11] Se Draft Regulatory Technical Standards on the AML/CFT Central Database under Article 11(6) of Regulation (EU)2024/1620.

6 Tillsynens inriktning och omfattning

Tolkningen av 5 kap. 8 § penningtvättslagen

I promemorian föreslås att 5 kap. 8 § penningtvättslagen får följande lydelse.

Tillsynsorganen ska genom riskbaserad tillsyn kontrollera att ansvariga enheter efterlever sina skyldigheter enligt TFR-förordningen, penningtvättsförordningen, denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Tillsynen enligt första stycket omfattar övervakning av lämpligheten och genomförandet av ansvariga enheters riktlinjer, förfaranden och kontroller samt de personalresurser som tillsatts för utförande av uppgifter enligt penningtvättsförordningen. Om en ansvarig enhet är moderföretag i en koncern omfattar tillsynen även genomförandet av koncernens riktlinjer, förfaranden och kontroller.

Revisorsinspektionen efterlyser inledningsvis ett förtydligande kring hur första och andra stycket förhåller sig till varandra. Det framstår som att det första stycket fastställer en skyldighet att bedriva tillsyn rörande samtliga skyldigheter enligt penningtvättsregelverket. Revisorsinspektionen ställer sig dock frågandes till innebörden av andra stycket och om det ska läsas som en exemplifiering av vilken tillsyn som ryms inom det i första stycket angivna området eller om det utgör en uttömmande lista över områden som ska tillsynas.

Formuleringen i andra stycket förefaller utgå från de krav som uppställs enligt artikel 9 AMLR som rör omfattningen av interna riktlinjer, förfaranden och kontroller. I detta ligger en skyldighet för de ansvariga enheterna att ta fram interna riktlinjer och förfaranden som särskilt omfattar utförande och uppdatering av den verksamhetsomfattande riskbedömningen, åtgärder för kundkännedom, rapportering och övervakning.

En tillsyn av skyldigheterna enligt artikel 9 kan dock inte likställas med den materiella prövning som tillsynsmyndigheterna behöver göra av exempelvis innehållet i och lämpligheten av den verksamhetsomfattande riskbedömningen[12] eller en prövning av huruvida den inhämtade kundkännedomen[13] är tillräcklig och den åsatta kundriskprofilen adekvat.

Ett förtydligande behövs därför gällande vad som menas med *övervakning av lämpligheten och genomförandet* av enheters riktlinjer, förfaranden och kontroller. Detta är av betydelse för att kunna utröna om det finns ett mandat för att göra en materiell prövning av samtliga

[12] Se art 10 AMLR samt Draft guidelines on Business-wide risk assessment under Article 10 (4) – Regulation (EU) 2024/1624

[13] Se exempelvis art 28 AMLR och Draft Regulatory Technical Standards under Article 28(1) of Regulation (EU) 2024/1624.

skyldigheter enligt penningtvättsregelverket eller om mandatet endast tar sikte på lämpligheten av de framtagna riktlinjerna.

Om andra stycket i 5 kap. 8 § penningtvättslagen inte ska utläsas som en uttömmande lista kan det ifrågasättas om det behövs.

Val av juridisk person vid ingripanden och Revisorsinspektionens tillsynsmandat

Som framhålls i avsnitt 2 kan en revisor vara anställd i såväl ett revisionsföretag som ett ägarbolag.[14] Ett ägarbolag kan, men behöver inte, äga andelar i ett revisionsföretag och på sådant sätt vara ett icke-finansiellt holdingföretag med blandad verksamhet. Det kan också vara så att det är revisionsföretaget som äger andelar i ett ägarbolag. Det kan alltså vara fråga om ett ägarbolag som är utpekad ansvarig enhet, men behöver inte vara det.[15]

En revisor kan välja att vara anställd i ett ägarbolag men utöva sin verksamhet i revisionsföretaget. Villkoren för ägande och anställning är av särskild betydelse i och med den nya regleringen i artikel 15 AMLR om var det disciplinära ansvaret ska riktas vid överträdelser mot penningtvättsregelverket. I artikeln anges att

Om en fysisk person tillhör någon av kategorierna enligt artikel 3.3 och utövar sitt yrke som anställd hos en juridisk person, ska de krav som fastställs i denna förordning gälla den juridiska och inte den fysiska personen.

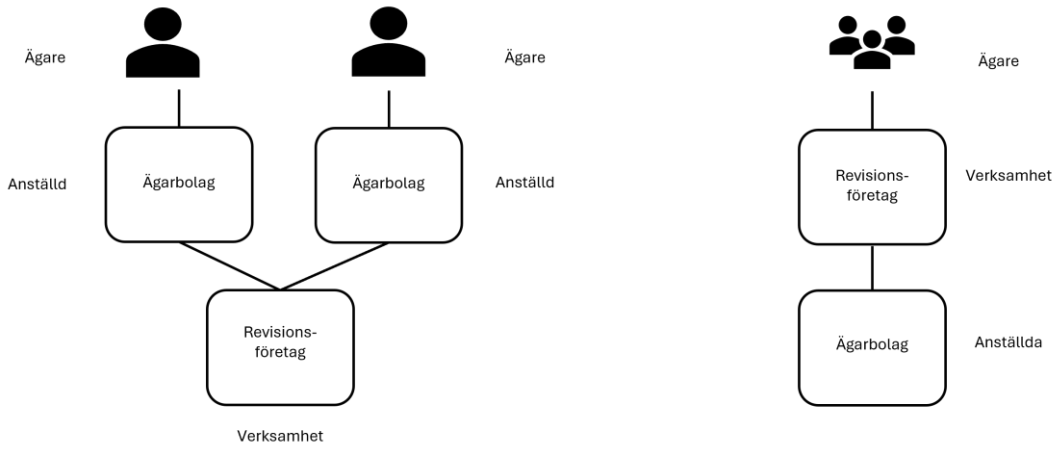
Mot bakgrund av regleringen av ansvaret i artikel 15 uppstår flera frågor.

Den första frågan avser vilken juridisk person som ska hållas ansvarig vid överträdelser, givet att anställningen kan ligga i en annan juridisk person än den i vilken verksamheten utövas. Myndigheten efterlyser därför ett förtydliganden i denna del.

Den andra frågan rör myndighetens tillsynsmandat. I situationen där ägarbolaget utgör ett icke-finansiellt holdingföretag med blandad verksamhet skulle detta, enligt förslaget i promemorian, komma att omfattas av Revisorsinspektionens tillsyn. Ägarbolag står inte i dag under inspektionens direkta tillsyn. Om ägarbolaget inte är ett sådant holdingföretag som enligt AMLR pekas ut som ansvarig enhet kan det därför ifrågasättas om myndigheten kommer att ha ett tillsynsmandat över den juridiska person där den fysiska personen är anställd. Detta kan illustreras på följande sätt.

---

[14] Se 11 och 12 §§ revisorslagen.
[15] För mer om hur revisionsverksamhet kan struktureras se Revisorsinspektionens tematillsyn *Revisionsföretagens ägande och struktur* (dnr 2021–0140)
https://www.revisorsinspektionen.se/publikationer/tematillsyn/



Mot bakgrund av att myndighetens tillsynsmandat enligt förslaget i promemorian lyfts ur revisorslagen, vill Revisorsinspektionen erinra om att detta tydligt behöver pekas ut i annan författning.

Individtillsyn

Den nya regleringen i artikel 15 AMLR innebär att samtliga krav på den ansvariga enheten kommer att riktas mot den juridiska personen och inte den anställde. Detta innebär en viss förskjutning av ansvaret för efterlevnaden av penningtvättsregelverket från fysiska personer till juridiska personer. Revisorsinspektionen har med anledning av detta efterfrågat en reglering som möjliggör fortsatt individtillsyn på penningtvättsområdet i syfte att kunna motverka att enskilda kan verka som möjliggörare under titeln auktoriserad eller godkänd revisor. Revisorsinspektionen uppfattar att den föreslagna 2 a § i revisorslagen har tagits fram just i detta syfte och välkomnar detta. I den anges bl.a. att

Revisorsinspektionen får avstå ingripande enligt denna lag, om ingripande görs enligt lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Ett ingripande enligt lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism mot en juridisk person i vilken en auktoriserad eller godkänd revisor är anställd hindrar inte att disciplinära åtgärder vidtas mot revisorn enligt denna lag.

Revisorsinspektionen ställer sig emellertid frågande till om bestämmelsen i första stycket behövs. Ordet *får* kan motsatsvis läsas som att myndigheten annars har en *skyldighet* att ingripa enligt revisorslagen. Revisorsinspektionens tillsyn utgår emellertid i dag från att så inte är fallet. Myndigheten har alltså inte någon allmän skyldighet att t.ex. baserat på en anmälan initiera ett tillsynsärende. Tvärtom är det inspektionens uppfattning att samtliga ingripanden görs på myndighetens eget initiativ (ex officio). Detta synsätt har vunnit stöd i rättspraxis på sådant sätt att anmälare inte har kunnat överklaga ett beslut att inte öppna ett tillsynsärende eftersom de inte ansetts ha talerätt baserat på allmänna förvaltnings-

rättsliga principer. Detta innebär att Revisorsinspektionen alltid *får* avstå ett ingripande, oavsett om ett sådant tidigare har skett med stöd av penningtvättslagen eller inte. Med detta som utgångspunkt framstår bestämmelsen i första stycket som obehövlig och Revisorsinspektionen förordar att den utgår helt.

När det gäller paragrafens andra stycket anser Revisorsinspektionen att det bör utvecklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet hur denna möjlighet att agera ska fungera i praktiken. Det som är relevant för Revisorsinspektionens verksamhet är vad som gäller för en och samma gärning (t.ex. en brist avseende inhämtande av kundkännedom i ett revisionsuppdrag) med två olika tillsynsobjekt, en juridisk och en fysisk person. Att en juridisk person är disciplinärt ansvarig enligt artikel 15 AMLR får anses framgå direkt ur artikeln. I praktiken innebär bestämmelsen bl.a. att de brister i efterlevnaden av penningtvättsregelverket som Revisorsinspektionen uppmärksammar inom ramen för ett tillsynsärende på en enskild revisor kommer att behöva lyftas ut ur det ärendet och utredas vidare i ett tillsynsärende på dennes arbetsgivare, dvs. den juridiska personen. Revisorsinspektionen anser därför att det som bör utvecklas under den fortsatta beredningen är under vilka omständigheter 2 a § andra stycket kan tillämpas.

Revisorsinspektionen vill här ge ett exempel som enligt myndighetens mening skulle kunna aktualiseras. Enligt penningtvättsregelverket ska en ansvarig enhet skaffa sig kundkännedom och brister i detta avseende kan föranleda ett ingripande. Eftersom alla auktoriserade eller godkända revisorer måste vara anställda vid ett revisionsföretag följer det av artikel 15 AMLR att den disciplinära åtgärden ska riktas mot den juridiska person (revisionsföretaget).[16] Men att skaffa sig förståelse för sin kund är även ett nödvändigt moment i revisionsprocessen. Den revisor som inte skaffar sig kundkännedom har inte tillräckliga förutsättningar för att göra en fullgod planering och riskbedömning som underlag för den revision som sedan ska göras. I den nu beskrivna situationen borde alltså en och samma brist kunna leda till två olika disciplinära åtgärder. En med stöd av penningtvättsregelverket och riktad mot revisionsföretaget och en riktad mot den ansvariga revisorn med stöd av revisorslagen och reglerna kring god revisionssed. Det nu beskrivna bör beaktas vid ärendets fortsatta beredning i syfte att ge Revisorsinspektionen ytterligare ledning till hur 2 a § andra stycket ska kunna tillämpas.

---

[16] Även en revisor som utövar revisionsverksamhet som enskild näringsidkare utgör revisionsföretag (2 § p. 4 a revisorslagen), detta förekommer dock inte i någon större utsträckning.

7 Ingripanden

Möjlighet att ingripa

I 6 kap. 1 § första stycket penningtvättslagen anges att ett tillsynsorgan ska ingripa om en ansvarig enhet har åsidosatt sina skyldigheter enligt TFR-förordningen, penningtvättsförordningen, denna lag [penningtvättslagen] eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I 6 kap. penningtvättslagen anges även vilka alternativ som finns vid ingripanden. Under 6 kap. 2 § penningtvättslagen anges följande

Ett ingripande mot en ansvarig enhet får göras genom beslut om rekommendation enligt 6 § eller föreläggande enligt 7 eller 8 § i syfte att den ansvariga enheten ska vidta eller upphöra med viss åtgärd.

Ett ingripande mot en ansvarig enhet får även göras genom beslut om anmärkning eller erinran eller varning enligt 12 § som enligt 13 § kan förenas med sanktionsavgift. Ett ingripande får också göras genom att den ansvariga enheten föreläggs att upphöra med sin verksamhet eller att godkännande eller dylikt för verksamhet eller yrkesutövning återkallas enligt 19 §.

Ett ingripande mot en person i ledningen för en ansvarig enhet får göras enligt vad som följer av 21 §.

Revisorsinspektionen kan inte utläsa hur denna bestämmelse förhåller sig till övriga bestämmelser i 6 kap. penningtvättslagen. Bl.a. anges i 2 § att 6–8 §§ får tillämpas i syfte att den ansvariga enheten *ska vidta eller upphöra med viss åtgärd*. Medan det i de aktuella bestämmelserna förefaller som att de avser ingripanden i syfte att *förebygga eller förhindra en överträdelse*. Det framstår därför som att 2 § tar sikte på andra omständigheter än de som regleras i 6–8 §§.

Vidare ger bestämmelsen i 6 kap. 2 § penningtvättslagen ingen ledning för valet av ingripande. Som exempel kan nämnas det fall då en ansvarig enhet inte efterkommer en begäran att lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som behövs för tillsynen enligt kravet i 5 kap. 10 § penningtvättslagen. En sådan situation faller inte in under det som anges i 6 kap. 6–8 §§ och alternativa åtgärder enligt 6 kap. 2 § andra stycket synes inte tillämpas på motsvarande sätt som Revisorsinspektionen gör i dag.

Revisorsinspektionen har i dagsläget möjlighet att ingripa disciplinärt enligt 32 § revisorslagen mot en revisor som inte följer ett föreläggande enligt 28 § samma lag om att inkomma med dokumentation. Ett sådant ingripande innebär i praktiken att en revisor först meddelas en varning med ett nytt föreläggande om att inkomma med dokumentation och därefter att revisorn kan få sin auktorisation upphävd om det senare föreläggandet inte efterlevs.

Revisorsinspektionen önskar därför ett förtydligande kring om 6 kap. 1 § penningtvättslagen innebär att myndigheten alltjämt kan ingripa mot den revisor eller det revisionsföretag som inte följer en begäran enligt 5 kap. 10 § samma lag och vilka ingripanden som står till buds enligt 6 kap. 2 § penningtvättslagen. För det fall att Revisorsinspektionen får möjlighet att inhämta periodisk rapportering behövs en möjlighet att vidta åtgärder även i de situationer som sådana uppgifter inte lämnas till myndigheten.

Terminologi

Revisorsinspektionens val av disciplinära åtgärder följer i dag av bestämmelserna i revisorslagen. Av 32 § andra stycket kan utläsas att varning utgör normalgraden för en disciplinär åtgärd. Om det anses tillräckligt får en erinran meddelas. Är omständigheterna synnerligen försvårande, eller revisorn uppsåtligen har gjort orätt i sin revisionsverksamhet, får auktorisationen eller godkännandet upphävas. En varning kan även förenas med en sanktionsavgift eller ett tidsbegränsat förbud (32 a § revisorslagen).

Revisorsinspektionen har genom 35 § revisorslagen även möjlighet att förelägga en revisor eller ett revisionsbolag om rättelse. Denna möjlighet används i praktiken mycket sällan.

I det föreslagna 6 kap. penningtvättslagen regleras tillsynsorganens möjligheter till ingripande mot de ansvariga enheterna. Av särskild betydelse är i detta sammanhang det som anges i 6 kap. 2 § penningtvättslagen.

Av 6 kap. 12 § framgår att Revisorsinspektionen vid en överträdelse får besluta om erinran i stället för en ”anmärkning”, dvs. i likhet med regleringen i revisorslagen. Bestämmelsen ger även uttryck för att varning ska meddelas först när det rör sig om allvarligare överträdelser eller upprepade eller systematiska överträdelser. Det förefaller därför i detta sammanhang som att erinran utgör normalgraden av påföljd för överträdelser mot penningtvättsregelverket.

Vidare framgår det av 6 kap. 13 § penningtvättslagen att tillsynsmyndigheten *ska* besluta om en sanktionsavgift om den ansvariga enheten meddelas en varning. En sådan avgift *får* även beslutas vid en erinran. I revisorslagen finns i dag ingen möjlighet att påföra en sanktionsavgift i samband med en erinran och en varning kan meddelas utan att sanktionsavgift beslutas.

Det föreligger alltså väsentliga skillnader mellan revisorslagen och penningtvättslagen när det gäller valet av ingripande. Skillnaderna är sådana att det enligt Revisorsinspektionens

mening vore lämpligare och tydligare för de ansvariga enheterna om kopplingen mellan penningtvättslagen och revisorslagen i detta avseende klipps. Detta skulle innebära att den terminologi som följer av penningtvättslagen, så som ”anmärkning”, bör gälla även vid Revisorsinspektionens penningtvättstillsyn.

Vidare anges i 6 kap. 4 och 17 §§ dels vilka omständigheter som ska beaktas vid valet av ingripande, dels vilka hänsyn som ska tas vid bestämmandet av sanktionsavgiftens storlek. Revisorsinspektionen vill i dessa avseenden påminna om de regleringar som just nu förbereds inom EU och som kommer att ges ut av AMLA i form av tekniska standarder och vägledningar.[17] Dessa anger vad som ska beaktas för att kategorisera olika typer av överträdelser, vilket i sig får en påverkan på vilka basbelopp tillsynsorganen ska utgå ifrån vid bestämmandet av sanktionsavgiftens storlek.

8 Det behövs ökade resurser för penningtvättstillsynen

Revisorsinspektionens verksamhet är fullt ut avgiftsfinansierad. Avgifterna består bl.a. av årsavgifter från såväl revisorer som revisionsbolag. Intäkterna från avgifterna är avgörande för myndighetens resurssättning och tillsynsaktiviteter.

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 11 kap. 6 § penningtvättslagen får tillsynsmyndigheten för särskilt listade ansvariga enheter ta ut avgifter för att bekosta sin verksamhet enligt ”denna lag” (penningtvättslagen). Bland de listade ansvariga enheterna anges auktoriserade eller godkända revisorer, registrerade revisionsbolag eller revisionsföretag enligt revisorslagen. Enligt bestämmelsen träffas även ansvariga enheter enligt artikel 3.3 m i AMLR i den utsträckning som motsvarande tillsyn över dotterbolaget som står under myndighetens tillsyn bekostas genom avgifter. Artikel 3.3 m avser de icke-finansiella holdingföretag med blandad verksamhet.

Revisorsinspektionen uppfattar förslagen som att avgifter får tas ut från såväl revisorer och revisionsföretag som från holdingföretag (se avsnitt 3). Detta talar ytterligare för Revisorsinspektionens behov av tillförlitliga förteckningar över såväl de icke-registrerade revisionsföretagen som holdingföretagen (se avsnitt 2 och 3) i syfte att kunna ha en ordnad avgiftshantering. Behovet av förteckningar får även anses påkallat av myndig-

[17] Se Draft Regulatory Technical Standards on pecuniary sanctions, administrative measures and periodic penalty payments under Article 53(10) of Directive (EU) 2024/1640 och Consultation Paper – Guidelines on base amounts under Article 53(11) AMLD.

hetens skyldigheter att kunna tillsätta resurser och ta fram ett årligt övervakningsprogram för tillsynsinsatserna på penningtvättsområdet.

Revisorer och de registrerade revisionsbolagen betalar i dag en årsavgift.[18] Avgiften är tänkt att täcka de kostnader som myndigheten har för tillsynen, både vad gäller efterlevnaden av internationella standarder för revision, etiska regler och penningtvättsregelverket. Revisorsinspektionen kan av EU:s penningtvättsreglering inte utläsa annat än att den ställer högre krav än i dag på hur myndigheten ska planera och bedriva sin tillsyn samt ökade krav på såväl inhämtning av data från de ansvariga enheterna samt rapportering till AMLA. Kraven slår inte bara mot tillsynsmyndigheterna, de påverkar även de ansvariga enheterna som förväntas efterleva fler och mer komplexa regleringar. I båda avseendena förväntas arbetet med EU:s penningtvättspaket bli mer datadrivet. Detta förutsätter därför att myndigheterna och de ansvariga enheterna investerar i tekniska lösningar som kan möta kraven.

Revisorsinspektionen ser ett behov av ytterligare resurser för att kunna möta de förväntningar som finns på myndigheten, särskilt som det nya regelverket kommer att ställa större och andra krav på tillsynen. Inspektionen bedömer att det kommer att behövas investeringar i nya IT-system och personalförstärkningar på c:a tre årsarbetskrafter.

9 Övriga synpunkter

9.1 Offentliggörande av beslut

Av artikel 58.3 AMLD6 framgår att tillsynsmyndighetens offentliggörandet av beslut åtminstone ska innehålla information om vilken typ och art av överträdelse det rör sig om och vilka personer som är ansvariga samt, för sanktionsavgifter och löpande viten, beloppen. Artikeln innehåller vissa möjligheter till undantag från eller ett uppskjutande av offentliggörandet av identiteten på de ansvariga personerna eller personuppgifterna för sådana personer om det är oproportionellt mot bakgrund av en bedömning i det enskilda fallet eller om offentliggörandet äventyrar finansmarknadernas stabilitet eller en pågående utredning.

[18] Avgifter tas även ut för att få skriva revisorsexamen, få ansöka om eller förnya auktorisation eller registrering, vid förhandsbesked eller ansökan om exempelvis dispens.

Revisorsinspektionen vill i detta avseende påminna om regleringen i 22 b § förordningen om revisorer som anger att beslut om disciplinära åtgärder ska offentliggöras i avidentifierad form. Ett avsteg från denna ordning för beslut som rör överträdelser av penningtvättsregelverket kräver en annan reglering än det som gäller i dag enligt revisorsförordningen.

9.2 Uppgifter ur mekanismen

I promemorian föreslås att Revisorsinspektionen genom regleringen i förslaget till 4 kap. 2 § lagen om register över konton, värdefack och virtuella IBAN får begära ut uppgifter ur den s.k. mekanismen. I kommentaren till bestämmelsen tydliggörs att uppgifterna begränsas till myndighetens penningtvättstillsyn. Revisorsinspektionen är emellertid av uppfattningen att uppgifter ur mekanismen kan vara nödvändiga även inom ramen för myndighetens övriga riskbaserade tillsyn. Som exempel kan nämnas uppgifter om huruvida revisorer har kontofullmakter för revisionskunder, något som strider mot det etiska regelverk som revisorer har att förhålla sig till. Det vore därför önskvärt om Skatteverkets uppgiftsskyldighet gentemot Revisorsinspektionen inte begränsades till att avse endast penningtvättstillsynen.

9.3 Konsekvent terminologi

Revisorsinspektionen noterar även att promemorian inte är konsekvent i sin beskrivning/hänvisning till myndighetens tillsynsobjekt. Ibland anges registrerat revisionsföretag i stället för registrerat revisionsbolag, ibland anges revisionsföretag som samlingsnamn för såväl revisionsbolag som icke-registrerade revisionsföretag och kommateringen skiljer sig när promemorian refererar till såväl revisorer som revisionsföretag. Jämför t.ex. skrivningarna i 3 kap. 2 § 3 penningtvättslagen med 6 kap. 12 § eller och 11 kap. 6 §. Se även 2 a § revisorslagen. En översyn behöver även göras av författningskommentarerna, se t.ex. skrivningarna avseende 6 kap. 12 § penningtvättslagen.

Detta yttrande har beslutats av myndighetschefen Anders Ahlgren i närvaro av chefsrevisorn Anna-Karin Brusk Rönnqvist, avdelningsdirektören Jessica Otterstål samt avdelningsdirektören Claudia David Toronjo, som har föredragit ärendet.

Anders Ahlgren

Claudia David Toronjo