

RapportDatum
2023-02-07

Dnr

Årsrapport, RUBICON 2022**1 Sammanfattning**

Vid årsskiftet 2021/2022 beslutades om en reviderad avsiktsförklaring för RUBICON-samarbetet och antalet samverkande aktörer utvidgades samtidigt från fyra till sex. Med utgångspunkt i den nya avsiktsförklaringen bildades vid årsskiftet en styrgrupp för att leda och koordinera arbetet inom RUBICON. Styrgruppen har sammanträtt vid fem tillfällen under året och samarbetet i gruppen har fungerat mycket bra.

Under 2022 har två större samverkansaktiviteter bedrivits inom ramen för RUBICON-samverkan. Den första syftade till att ta fram en lönegaranti-handledning. Det övergripande målet med handledningen har varit att minska de felaktiga utbetalningarna från det statliga lönegarantisystemet. Lönegaranti-handledningen färdigställdes och godkändes av styrgruppen under september månad. Den andra aktiviteten - Förfarande för avregistrering av styrelseledamöter - syftade till att utreda möjligheterna för Kronofogden och Skatteverket att initiera ett granskningsärende hos Bolagsverket, vilket kan leda till avregistreringen av en styrelseledamot. Arbetet är i det närmaste färdigt, men slutförandet av aktiviteten har skjutits fram till första halvåret 2023.

Sammantaget görs redan nu bedömningen att de under 2022 genomförda aktiviteterna kommer att visa på tydliga brottsförebyggande effekter när de utvärderas under 2023. Särskilt lönegarantihandledningen svarar mot ett behov som bland annat Riksrevisionen pekat på i sin granskning av det statliga lönegarantisystemet, nämligen att det inte finns någon gemensam standard för handläggningen av ärenden om lönegarantiersättning - trots ett regelverk som gäller för alla.

2 Bakgrund

RUBICON står för rutiner brottsutredningar i konkurs. Sedan tidigt 1990-tal har RUBICON fungerat som en plattform för samverkan i bekämpningen av den konkursrelaterade brottsligheten. I en avsiktsförklaring från 2014 bestämdes hur den fortsatta samverkan skulle bedrivas. Under 2021 togs en reviderad avsiktsförklaring fram och beslutades. Samtidigt utvidgades samarbetet till att omfatta sex aktörer - Ekobrottsmyndigheten (EBM), Kronofogden, REKON, Ackordscentralen, Skatteverket och Bolagsverket (de två sistnämnda tillkom vid årsskiftet).

Grundtanken är att en uttalad samverkan mellan myndigheter och privaträttsliga aktörer verksamma inom konkurs och rekonstruktion skapar goda förutsättningar för att på ett effektivt sätt förebygga och upptäcka ekonomisk brottslighet på ett tidigt stadium. Utbyte av information och erfarenheter, kunskapsöverföring samt ett aktivt samarbete i olika frågor ger en samlad brottsförebyggande effekt som är större än vad de enskilda aktörerna kan uppnå var för sig.

3 Styrgruppens arbete

Den under 2021 reviderade avsiktsförklaringen har lagt grunden för utformningen av RUBICON-samarbetet under 2022. Styrgruppen möttes första gången redan i december 2021 för ett konstituerande sammanträde. Petra Schölander Östman (Kronofogden) utsågs då till styrgruppens ordförande för verksamhetsåret 2022. Övriga i styrgruppen har under året varit Hans Andersson (REKON), Hans Ödén (Ackordscentralen), Anders Öbrink (Skatteverket), Per Hedman, (EBM) och Håkan Larsson (Bolagsverket).

Under året har styrgruppen hållit sammanlagt fem möten (februari, april, juni, september och november), samtliga via Skype. Beslut och andra överväganden som gjorts av styrgruppen framgår av de anteckningar som förts under mötena.

Styrgruppens ordförande har ansvarat för att ta fram utkastet till denna årsrapport. Årsrapporten ska innehålla de under verksamhetsåret 2022 genomförda samverkansaktiviteterna, innefattande en bedömning av aktiviteternas brottsförebyggande effekter. Årsrapporten har fastställts av styrgruppen.

4 Genomförda aktiviteter under 2022

4.1 Inledning

Arbetet inom RUBICON har genom den nya avsiktsförklaringen fått ett mer projektnriktat fokus där det varje år genomförs ett antal aktiviteter med det övergripande syftet att motverka ekonomisk brottslighet inom ramen för konkurs och rekonstruktion.

Styrgruppen har inför verksamhetsåret diskuterat ett antal förslag på lämpliga samverkansaktiviteter. I början av året beslutade styrgruppen att starta samverkansprojekten - ”Lönegarantihandledning” och ”Förfarande för avregistrering av styrelseledamöter”. Det bestämdes även att Kronofogden skulle ha huvudansvaret för den förstnämnda aktiviteten och EBM för den senare. Aktiviteterna skulle genomföras under perioden mars till och med oktober 2022, i enlighet med framtagna uppdragsbeskrivningar.

4.2 Lönegarantihandledning

Beslut om statlig lönegaranti fattas av konkursförvaltare och rekonstruktörer. Årligen uppgår de utbetalade ersättningarna till ett par miljarder kronor.¹

Under de senaste åren har missbruket av våra välfärdssystem stått i fokus. Den statliga lönegarantin kan räknas till dessa. Hösten 2021 genomförde RUBICON seminarier på temat missbruk av den statliga lönegarantin. En viktig erfarenhet som då drogs var att det inte finns någon enhetlig hantering av den statliga lönegarantin, trots ett regelverk som gäller för alla. Det är mycket upp till den enskilde konkursförvaltaren eller rekonstruktören att avgöra hur mycket eller hur lite som behöver utredas innan lönegaranti beviljas eller avslås och vilka kontroller som ska göras. En annan viktig erfarenhet är att det finns stora skillnader i utredningar och bedömningar i ärenden där det finns varningssignaler som tyder på försök till lönegarantimissbruk.

Mot den angivna bakgrunden togs under januari månad en uppdragsbeskrivning fram för en aktivitet syftandes till att ta fram en lönegarantihandledning. På styrgruppsmötet den 15 februari beslutades att starta upp aktiviteten med deltagare från samtliga sex samverkansparter. Det bestämdes av Kronofogden skulle hålla samman arbetet i arbetsgruppen.

Projektets övergripande syfte var att ta fram en handledning som skulle kunna fungera som ett stöd för konkursförvaltare och rekonstruktörer när de i sina utredningar identifierar omständigheter som skulle kunna vara tecken på försök till missbruk av den statliga lönegarantin (s.k. varningssignaler). Målet var att en lönegarantihandledning ska kunna leda till en högre grad av enhetlighet i utredningarna inför beslut om lönegaranti och bidra till att utredningarna håller en tillräckligt god kvalitet. Den övergripande målsättningen var att det skulle fattas fler korrekta lönegarantibeslut, så att färre felaktiga utbetalningar kom att göras från lönegarantisystemet.

Lönegarantihandledningen bestående av en PM och en checklista färdigställdes under september månad. Dessförinnan hade förslaget till handledning utvärderats tillsammans med några förvaltarbyråer. Lönegarantihandledningen beslutades av styrgruppen den 30 september 2022. Handledningen har distribuerats till landets konkursförvaltare och rekonstruktörer under oktober månad genom REKON och Ackordscentralens försorg. Övrig implementering har skett inom respektive myndighet. Lönegarantihandledningen och att dess avsedda effekter uppnås kommer att utvärderas under 2023 genom styrgruppens försorg.

¹ Under 2020 var utgifterna för lönegarantin över 3 miljarder kronor.

I sammanhanget kan det noteras att Skatteverket den 15 oktober 2021 fick ett regeringsuppdrag som rör lönegarantin.² Skatteverket fick i uppdrag att utreda och lämna förslag på åtgärder som krävs för att hindra felaktiga utbetalningar som upptäcks i samband med handläggning och kontroll av lönegarantiärenden. Skatteverket har redovisat sitt uppdrag till Finansdepartementet den 3 juni 2022.³

Vidare lämnade Riksrevisionen sin granskningsrapport över den statliga lönegarantin den 1 mars 2022.⁴

4.3 Förfarande för avregistrering av styrelseledamöter

Användandet av s.k. bolagsmålvakter är vanligt förekommande när det gäller ekonomisk brottslighet bland annat för att dölja de som egentligen ligger bakom brottsligheten och den ekonomiska vinningen av denna. Det finns idag olika sätt att försöka komma till rätta med målvaktsproblematiken. Några av de verktyg som identifierats redovisas i en rapport från EBM i augusti 2021.⁵

I brottsutredningar är det vanligt förekommande att målvakter identifieras. I den mån det är möjligt lagförs dessa och när förutsättningar för det föreligger framställs också yrkanden om näringsförbud mot dessa personer. Det är dock inte ovanligt att de påstådda målvakterna förnekar kännedom om att de registrerats som styrelseledamot i en eller flera verksamheter. Det förekommer dessutom ofta att registrerade styrelseledamöter lämnat landet eller av andra orsaker inte går att få kontakt med. I vissa fall är det också fråga om kapade eller till och med påhittade utländska identiteter som används för att registrera styrelseledamöter i t ex aktiebolag. Dessa utländska personer är ofta omöjliga att få tag på och delge till exempel en talan om näringsförbud.

Genom Bolagsverkets utökade brottsförebyggande uppdrag finns det möjlighet för dem att initiera ett granskningsärende som i sin tur kan komma att ligga till grund för ett avregistreringsförfarande. Syftet är att informationen i Bolagsverkets register ska vara korrekta och spegla verkliga förhållanden. Avregistrering kan göras efter en samlad bedömning av förhållandena i ett företag. Beslutet fattas av Bolagsverket, men informationen som ligger till grund för att ett granskningsärende inleds kan komma från en annan aktör.

I samverkan mellan EBM:s brottsförebyggande verksamhet och Bolagsverket finns redan idag rutiner framtagna som beskriver hur EBM kan överlämna

² Fi2021/03377.

³ Skatteverkets skrivelse den 3 juni 2022 (8-1289519).

⁴ RiR 2022:4.

⁵ Näringsförbud på annan grund än brott – Målvaktsprojektet 2.0, augusti 2021.

information till Bolagsverket, t ex gällande bolagsmålvakter, vilken sedan kan leda till en granskning av den aktuella registerinformationen.

Mot den angivna bakgrunden togs under januari månad en uppdragsbeskrivning fram för en aktivitet för att undersöka förutsättningarna även för Kronofogden och Skatteverket att initiera ett granskningsärende hos Bolagsverket. I uppdraget ingick även att ta fram rutiner för hur och i vilka situationer ett sådant förfarande kan inledas. På styrgruppsmötet den 15 februari beslutades att starta upp aktiviteten med deltagare från EBM, Bolagsverket, Skatteverket och Kronofogden. Det bestämdes av EBM skulle vara huvudansvarig för aktiviteten. REKON och Ackordscentralen skulle informeras löpande och få möjlighet att lämna synpunkter.

Det övergripande målet med aktiviteten var att försvåra och minska nyttjandet av målvakter i bolagssammanhang och till att Bolagsverkets register ska spegla verkliga förhållanden. Genom att flera aktörer med brottsförebyggande fokus agerar tillsammans ökar den samlade förmågan att verka mot bolagsmålvakter avsevärt.

Arbetsgruppen tog under hösten fram rutiner för hur och vilken information som ska skickas till Bolagsverket för att möjliggöra att ett granskningsärende kan inledas.

Skatteverket har sedan meddelat att man inte kan skicka målvaktsuppgifter till Bolagsverket. Det beror på att det råder en absolut sekretess för uppgifterna inom Skatteverket - och att det inte heller finns några tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser. Kronofogden har däremot konstaterat att myndigheten kan skicka information till Bolagsverket om bolag där det kan misstänkas att målvakter använts. Det räcker att Bolagsverket får information om vilket företag som är aktuellt, för att därefter bedöma informationen utifrån myndighetens befintliga rutiner.

Under december månad skickade Kronofogden de första bolagsuppgifterna till Bolagsverket i enlighet med vad som överenskommits.

Aktiviteten kommer att pågå över årsskiftet och en bit in på 2023, då både arbetssättet och den översända informationens ”träffsäkerhet” behöver utvärderas vartefter målvaktsuppgifterna börjar komma Bolagsverket tillhanda. Beroende på utfall kan även krav på lagändringar behöva initieras.

5 Bedömning

Inrättandet av en styrgrupp har givit RUBICON-samverkan en tydligare ledning och styrning, vilket i sin tur gynnat både planering, genomförande och uppföljning av samarbetet. Styrgruppen har snabbt etablerat välfungerande rutiner för sitt arbete, under ledning av gruppens ordförande.

Det uttalade fokuset på ett fåtal väl definierade och avgränsade samverkansaktiviteter har varit lyckat då samarbetet redan under 2022 har kunnat uppvisa tydligare och mer konkreta resultat än tidigare.

Lönegarantihandledningen svarar upp mot en brist som blivit allt tydligare på senare år, nämligen avsaknaden av en gemensam standard för de utredningar som föregår beslut om lönegaranti i både konkurs och företagsrekonstruktion. Riksrevisionen har också pekat på den här bristen i sin granskning av det statliga lönegarantisystemet (jämför särskilt s. 55-57 i Riksrevisionens granskningsrapport).

Bedrivandet av den andra aktiviteten - Förfarande för avregistrering av styrelseledamöter - har möjliggjorts genom att Bolagsverket sedan årsskiftet ingår i RUBICON-samverkan.

Målet med aktiviteten är att försvåra och minska användandet av målvakter i bolagssammanhang. Betydelsen av att bekämpa bolagsmålvakter kan inte överdrivas. Med hjälp av målvakter bedriver kriminella en rad olika typer av ekonomisk brottslighet och den verkliga huvudmannen undviker ofta straffansvar, då det är svårt att bevisa kopplingen till bolaget ifråga.

Under utredningen klargjordes det att Skatteverket på grund av sekretess inte har möjlighet att skicka relevanta uppgifter till Bolagsverket. Kronofogdens bedömning var däremot att myndigheten hade den möjligheten och efter att rutiner etablerats skickades de första bolagsuppgifterna från Kronofogden till Bolagsverket under december månad.

Aktiviteten fortsätter en bit in på 2023 och de nya rutinerna förväntas ge full effekt först under nästa år, då även en utvärdering kommer att göras.

Utöver de bägge genomförda aktiviteterna har diskussioner förts och information utbytt i en rad frågeställningar vid styrgruppens möten under året. Inte minst gäller det de så aktuella lönegarantifrågorna, bland annat utifrån Riksrevisionens granskning och förslaget att Skatteverket ska överta utbetalningen av lönegaranti från länsstyrelserna. Andra frågor som avhandlats är problematiken runt molnbaserad bokföring i konkursbolag, förvaringen av konkursgäldenärens

räkenskapsinformation efter lagändringarna den 1 juli 2021 och innehållet i konkursförvaltarnas underrättelser enligt 7 kap. 16 § konkurslagen.

Allmänt sett kan sägas att möjligheterna till ett bredare anslag i olika aktiviteter inom RUBICON har ökat i och med att även Skatteverket och Bolagsverket kommit med i samarbetet.

Sammantaget har RUBICON-samverkan under 2022 resulterat i att två större aktiviteter har kunnat genomföras. Bedömningen är att både lönegaranti-handledningen och den nya rutinen för avregistrering av styrelseledamöter kommer att ge tydliga brottsförebyggande effekter. Uppföljning och utvärdering kommer att göras under 2023.

Denna Årsrapport har fastställts digitalt av RUBICON:s styrgrupp.

Petra Schölander Östman, Kronofogden

Per Hedman, EBM

Anders Öbrink, Skatteverket

Håkan Larsson, Bolagsverket

Hans Andersson, REKON

Hans Ödén, Ackordscentralen