

REGIONALA UNDERRÄTTELSECENTRET Stockholm

Strategisk rapport Samhällshotande bedrägerier mot den statliga lönegarantin

1	SAMMANFATTNING	4
2	PROBLEMBESKRIVNING	5
2.1	Organiserat missbruk av lönegaranti	5
2.2	Covid-19 effekter	5
2.3	Metod	5
2.3.1	B 16421-19	5
2.4	Företag som brottsverktyg	6
2.5	Konkursförvaltare som möjliggörare	6
2.6	Brister i kontrollsystem och kommunikation	6
2.7	Sekretess	7
3	SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR MM	8
3.1	SYFTE	8
3.2	FRÅGESTÄLLNINGAR	8
3.2.1	Hur omfattande är bedrägeriet mot den statliga lönegarantin?	8
3.2.2	Vad möjliggör bedrägerierna?.....	8
3.2.3	Vilka svagheter kan identifieras som kriminella framgångsfaktorer?	8
3.2.4	Identifierade risker	9
3.2.5	Vad bör göras i framtiden?	9
4	Gällande rätt	9
4.1	Bakgrund	9
4.2	Konkurslag (1987:642)	10
4.3	Förmånsrättslag (1970:979)	10
4.4	Lönegarantilag (1992:497)	10
5	DIREKT INVOLVERADE MYNDIGHETER/AKTÖRER	10
5.1	Fordringsägare/Borgenärer	10
5.2	Konkursgäldenären	11
5.3	Arbetsstagare – lönefordringsägare	11
5.4	Tingsrätten	11
5.5	Tillsynsmyndigheten (Konkurstillsynen)	12
5.5.1	Förvaltarlistor.....	12
5.6	Konkursförvaltaren	13
5.7	Länsstyrelsen	13
6	INDIREKT INVOLVERADE MYNDIGHETER/AKTÖRER .	13
6.1	Bolagsverket	13
6.2	Skatteverket	13
6.3	Försäkringskassan	14
6.4	Pensionsmyndigheten	14
6.5	Arbetsförmedlingen	14

6.6	Arbetslöshetskassorna	14
6.7	Ekobrottsmyndigheten	15
6.8	Polisen	15
7	PRIVAT MYNDIGHETSUTÖVNING	15
7.1	Konkursförvaltarens roll	15
7.2	Risker för missbruk	16
7.3	Jäv	16
8	LÖNEFORDRINGAR I KONKURS	17
8.1	Vilka lönefordringar omfattas	17
8.1.1	Återkrav mot arbetstagare.....	17
9	FÖRETAG SOM BROTTVERKTYG	18
9.1	Schematisk bild	18
10	ANALYS OCH SLUTSATSER	18
10.1	Maximering av brottsvinsten.....	18
10.2	Spridning inom organiserad brottslighet	18
10.3	Samhällshotande angrepp	19
11	REKOMMENDATIONER	19
11.1	PÅ KORT SIKT	19
11.1.1	Riskindikatorer.....	19
11.1.2	Konkursförvaltare som upprepade gånger efterfrågas	19
11.1.3	Förvaltarförslag.....	20
11.1.4	Personer som upprepade gånger erhåller statlig lönegaranti.....	20
11.1.5	Personer som tidigare blivit dömda för ekonomisk brottslighet ...	20
11.1.6	Informationsutbyte	20
11.1.7	Erfarenhetsutbyte.....	20
11.1.8	Länsstyrelsens Kontrolluppgift	20
11.1.9	Sekretess	20
11.1.10	Bolagsverkets roll	21
11.2	I DET LÄNGRE PERSPEKTIVET	21
12	KÄLLFÖRTECKNING	23

1 SAMMANFATTNING

Bedrägerier mot den statliga lönegarantin, har tidigare varit men, bör åter bli föremål för en genomgripande och snabb översyn i syfte att förhindra och omöjliggöra ett ökande missbruk genom systematiska och storskaliga bedrägeriupplägg av kriminella organisationer som idag obehindrat berikar sig med skattemedel som är avsedda för skyddsvärda ändamål.

I avvaktan på dylik översyn och framtida lagändringar, bör dock omedelbara åtgärder vidtas av, i första hand, de myndigheter och aktörer, Skatteverkets borgenärsverksamhet, Tingsrätterna, Kronofogdens konkurstillsyn, konkursförvaltare, Länsstyrelsen som idag är direkt involverade i handläggningen av den statliga lönegarantin.

Dessa omedelbara åtgärder är mer akuta nu än någonsin tidigare med hänsyn till den rådande Covid-19 pandemin och dess effekter bl.a. innebärande ett ökat antal förväntade konkurser¹

Även övriga myndigheter och aktörer som indirekt påverkas av beslut om lönegaranti, Bolagsverket, Skatteverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen och A-kassorna bör, i högre grad än vad som sker idag, involveras i arbetet med problembilden och dess skadeverkningar som följer av fullbordade bedrägerier mot den statliga lönegarantin.

Bland de åtgärder som rekommenderas kan särskilt nämnas följande:

Ansvaret för utbetalning och handläggningen av den statliga lönegarantin bör flyttas från Länsstyrelserna till Skatteverket (se nedan punkt 11.2).

Tingsrätterna bör med omedelbar verkan upphöra att ”slentrianmässigt” godta konkursgäldenärers förslag på förvaltare och framledes strikt hålla sig till en rättvis och slumpmässig tilldelning av förvaltaruppdrag efter de s.k. förvaltarlistorna. Endast i undantagsfall bör gäldenär eller borgenär kunna påverka valet av konkursförvaltare.

Samtliga direkt och indirekt involverade myndigheter och aktörer bör ha tillgång till- och kunskap om de riskfaktorer som typiskt indikerar potentiella angrepp mot den statliga lönegarantin.

Konkurstillsynen och Tingsrätterna bör gemensamt kunna övervaka och i förekommande fall närmare undersöka/utreda varför vissa konkursförvaltare vid upprepade tillfällen föreslås av konkursgäldenärer och om samme förvaltare tidigare föreslagits av företrädaren i tidigare konkurser.

Konkursförvaltarkollektivet, konkurstillsynen och handläggande personal hos de direkt involverade myndigheterna bör regelbundet hålla utbildningstillfällen och erfarenhetsutbyten där man gemensamt kan inhämta/utbyta värdefull kunskap om nya modus m.m.

Kontrolluppgift/avstämningsuppgift från Länsstyrelsen till Skatteverket bör obligatoriskt innefatta uppgift om organisationsnummer/bolagsnamn som legat till grund för den aktuella utbetalningen av lönegaranti.

Bolagsverket bör ges samma möjligheter som Skatteverkets företagsregistrering att, efter utredning och personlig kontakt med den anmälda ledamoten, basera sitt beslut om registrering mer på de objektiva faktiska omständigheterna i det enskilda fallet än på rent formella grunder.

¹ Se nedan punkt 2.2

2 PROBLEMBESKRIVNING

2.1 Organiserat missbruk av lönegaranti

Missbruk av den statliga lönegarantin har vid ett flertal tidigare tillfällen påtalats i rapporter, uppsatser, utredningar, promemorior och i media. Trots att rekommendationer och förslag har lämnats verkar förvånansvärt lite ha gjorts åt problemet.

2.2 Covid-19 effekter

Kronofogdemyndigheten har i en analys från maj 2020 framhållit följande:

” Under ett vanligt år sker ca 8 000 konkurser i Sverige. Det har gjorts olika prognoser för hur många konkurser som kommer att inträffa under 2020. Det troliga utfallet bedöms ligga i spannet 14 000 - 20 000 konkurser under 2020.”

” I lönegaranti utbetalades år 2019 - 2,3 miljarder kronor. Under 2020 förväntas utbetalningarna öka till 4 miljarder kronor. Under mars månad 2019 utbetalades 84 miljoner kronor och i mars 2020 utbetalades 121 miljoner kronor. Utbetalningar som är felaktiga är mycket svåra att få tillbaka. Efterkontroll förutsätter att pengar kan återkrävas vilket ofta inte är möjligt vid kriminella upplägg. Tidig signalfångst är därför viktig för att förebygga denna typ av kriminalitet.

Konkursförvaltarna har ett krav på snabb utbetalning av lönegarantin. För att fatta ett sådant beslut krävs fullgott underlag. Ibland går det för snabbt utan tillräcklig kontroll. Det finns idag ungefär 400 konkursförvaltare i Sverige. När konkurserna förväntas öka leder detta till ett ökat tryck på konkursförvaltarna och att nya oberoende aktörer förväntas tillkomma. Det finns därför en risk för att de kontroller som konkursförvaltarna gör blir lidande och att felaktiga utbetalningar därmed sker.”

” I nuläget ser myndigheten att bolag inför en konkurs ”fylls på” med personer som de facto inte arbetat i företaget inför kommande upplåsta anspråk på lönegaranti.

Konkurstillsynen har viss påverkan i valet av vem som utses till förvaltare. När det gäller valet av rekonstruktör så har konkurstillsynen ingen tillsyn över denna process.”

” Med tanke på de ökade volymerna av konkurser och de pengaflöden som kommer att betalas ut finns det grogrund för att detta utnyttjas av kriminella aktörer. Det är myndighetens bedömning att den konkursrelaterade brottsligheten förväntas öka under året.”

Andra i lönegarantiprocessen involverade myndigheter och aktörer (se nedan punkt 5.1 – 5.7 , 6.1 – 6.8) kommer i likhet med Kronofogden att drabbas av en högre arbetsbelastning och nya ändrade arbetsuppgifter som sannolikt kommer att påverka de befintliga kontrollfunktioner och utrymme för utredningsåtgärder som idag finns i negativ riktning. Detta i kombination med de enorma summor i form av stödåtgärder som satts in under våren kommer att gynna framför allt den organiserade brottsligheten.

2.3 Metod

Underlag för denna rapport har utgjorts av gällande lagstiftning, tidigare publicerade PM, rapporter, SOU, remissvar, examensarbeten, doktrin i ämnet, myndighetspublikationer, artiklar i media samt intervjuer med ansvariga utredare hos Skattebrottsenheten (se källförteckning nedan).

2.3.1 B 16421-19

Vid Stockholms Tingsrätt pågår sedan 2020-09-21 en rättegång där totalt 47 personer står åtalade. Brottsmisstankarna i ärendet gäller omfattande grova bedrägerier mot lönegarantisystemet, grova bokföringsbrott och penningtvättsbrott.²

² <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/press/nyheter/2020/9/manga-atalade-i-omfattande-lonegarantibedrageriherva/>

2.4 Företag som brottsverktyg

Att handel med företag vars enda syfte är att används som brottsverktyg är sedan länge ett välkänt faktum. Det som på senare år uppmärksammats är dock att företag som brottsverktyg inte längre behöver inskränka sig till en och samma brottstyp. Svenska aktiebolag används idag i allt större utsträckning som verktyg för att begå;

- Bedrägeribrott³ (försäljningsbedrägerier, kreditbedrägerier, investeringsbedrägerier, ROT-RUT bedrägerier m.fl.)
- Skattebrott⁴
- Bokföringsbrott
- Bidragsbrott
- Osant intygande, missbruk av urkund
- Brukande av falsk urkund
- Brott mot aktiebolagslagen
- Penningtvättsbrott
- Olovlig identitetsanvändning⁵

Mer om företag som brottsverktyg se nedan avsnitt 9.

2.5 Konkursförvaltare som möjliggörare

Misstankar om att konkursförvaltare tillsammans och i samråd med organiserat kriminella nätverk och individer direkt och indirekt medverkar till att stora belopp felaktigt betalas ut för osanna eller direkt falska löneanspråk har vid ett antal tillfällen uppmärksammats i samband med utredningar av ekonomisk brottslighet.

2.6 Brister i kontrollsystem och kommunikation

Som nedan kommer att utvecklas närmare har systemet med statlig lönegaranti under ett stort antal år utsatts för angrepp och missbruk. En starkt bidragande orsak till detta är att processen, från att ett företag hamnar på obestånd till att statlig lönegaranti utbetalas, involverar flera olika myndigheter samt en privat aktör (konkursförvaltaren) i en central roll för myndighetsutövning (beslut om lönegaranti).

Som framgår nedan (punkt 5.1 – 5.7 nedan) har varje myndighet/aktör i lönegarantiprocessen olika roller och förutsättningar för att påverka det slutliga utfallet av ett lönegarantianspråk eller andra myndigheters löpande hantering av processen.

Ingen av de involverade har på egen hand en sådan överblick, insyn och detaljkunskap avseende konkursgäldenären och dess företrädare som skulle behövas för att förhindra missbruk och brott. Härtill kommer att den kommunikation som sker mellan berörda myndigheter/aktörer försvåras av sekretess samt det faktum att hanteringen måste ske skyndsamt.

³ Ca 260 000 bedrägerier anmäldes 2018 (Källa Brå)

⁴ Inbegriper olika flera olika brottsrubriceringar i Skattebrottslag (1971:69)

⁵ BrB 4:6 b

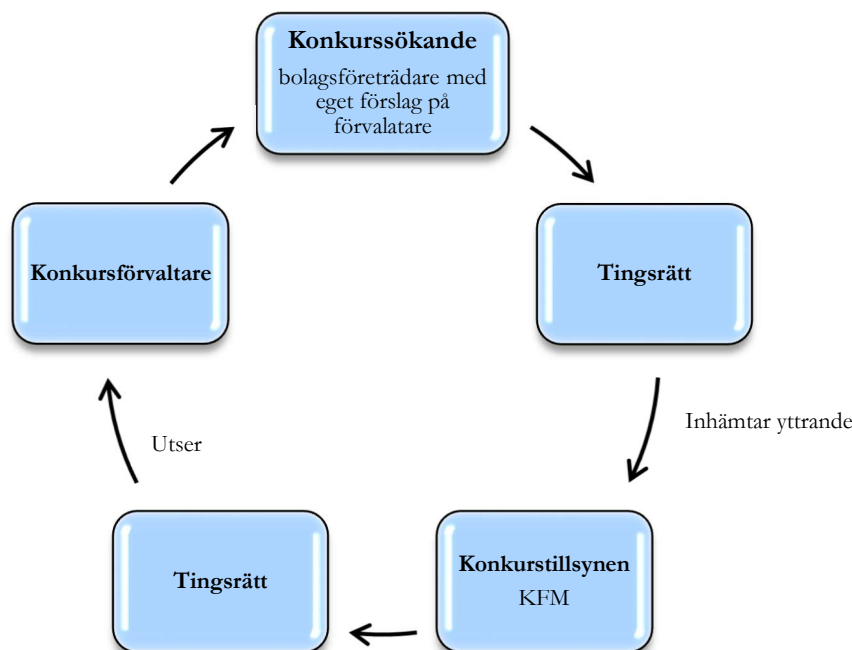
2.7 Sekretess

Sekretessbestämmelser mellan de myndigheter som är involverade i processen med den statliga lönegarantin utgör i sig ett inte oväsentligt hinder för en snabb kommunikation och informationsutbyte som i många fall skulle kunna förebygga och förhindra fullbordan av de ifrågavarande bedrägerierna.

Även om det idag finns sekretessbrytande regler⁶ som möjliggör ett informationsutbyte emellan myndigheter är det dock inte självklart att dessa kommer till användning annat än i rena undantagsfall.

Skälen härtill kan närmast sökas i det faktum att de myndigheter som är direkt involverade i handläggningen inte har någon vetskap om det konkurssökande bolagets och/eller dess företrädares tidigare förehavanden eller närmare orsak till obeståndet. Vare sig tingsrätterna eller konkurstillsynen har idag någon granskande eller undersökande roll avseende det sökande bolaget eller dess företrädare i detta skede av processen.

När en bolagsföreträdare ansöker om konkurs hos tingsrätten presumeras hans uppgift om obestånd vara riktig och bolaget försätts normalt i konkurs. Innan konkursförvaltaren utses tillfrågas konkurstillsynen om konkurssökandens förslag på förvaltare och kronofogdens konkurstillsyn som endast bedömer föreslagen förvaltares lämplighet.



Ansvar för att utreda orsaken till obeståndet och ev. bakomliggande brottslighet ligger idag uteslutande på konkursförvaltaren. Konkursförvaltaren har dock inte samma möjligheter att med stöd av sekretessbrytande lagstöd inhämta relevant myndighetsinformation.

⁶ 10 kap 27§ offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

3 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR MM

3.1 SYFTE

Syftet med rapporten är att belysa ett speciellt område inom, det som i dagligt tal kallas för, brott mot välfärden och här specifikt lönegrantibedrägerier. Vidare att närmare analysera såväl tillvägagångssätt (modus) samt vilka aktörer som specialiserat sig på denna typ av brottslighet. Slutligen att undersöka vad som kan göras för att förebygga, förhindra och lagföra denna typ av brottslighet.

3.2 FRÅGESTÄLLNINGAR

3.2.1 Hur omfattande är bedrägeriet mot den statliga lönegarantin?

Det enkla svaret på frågan är att summan är okänd. SAMEB projektet⁷ uppskattade att lönegarantibedrägerierna kan utgöra ca 10 % av utbetalt belopp. Eftersom ramanslagen för lönegaranti varierar över tid så får uppskattningen justeras från år till år. 2018 var ramanslaget 1,7 miljarder kr. 2019 uppgick ramanslaget till 1,91 miljarder kr men det utbetalades 2,3 miljarder kr. För 2020 har ramanslaget satts till 1,875 miljarder⁸ en siffra som med största sannolikhet kommer att få revideras uppåt med anledning av Covid-19 pandemins effekter på antalet konkurser. Hur stor ökningen blir 2020 går inte att förutspå. Kronofogdemyndigheten har i en analys från maj 2020⁹ uppskattat att utbetalningarna förväntas öka till 4 miljarder kr.

3.2.2 Vad möjliggör bedrägerierna?

Bland de förklaringar som i tidigare rapporter och utredningar förts fram kan nämnas;

- Möjligheten för konkursgäldenären att föreslå och i praktiken välja konkursförvaltare
- Skyndsamt gällande handläggningen medför ökade risker för felaktiga underlag och beslut.
- Brister i- eller avsaknad av erforderlig kontroll
- Den stora mängden av inblandade aktörer (myndigheter)
- Brister i kommunikation/informationsutbyte mellan aktörerna (myndighetssamverkan)
- Sekretesshinder för informationsutbyte mellan involverade myndigheter och aktörer

3.2.3 Vilka svagheter kan identifieras som kriminella framgångsfaktorer

Vid en objektiv betraktelse av själva processen, från obeståndstidpunkten till det att lönegarantin är utbetald och konkursen är avslutad, framgår att många myndigheter på ett eller annat sätt är inblandade (se nedan avsnitt 5 och 6).

Varje myndighet har sitt specifika uppdrag. Uppdraget inskränker sig dock oftast till en rutinmässig administrativ åtgärd som sedan ligger till grund för åtgärd hos nästa myndighet osv. Den kanske främsta framgångsfaktorn för en aktör med brottsligt uppsåt är dock möjligheten att påverka Tingsrättens beslut om vem som skall utses som konkursförvaltare.

Konkursgäldenärens möjlighet att påverka vem som utses till förvaltare är kanske den enskilt viktigaste framgångsfaktorn i ett bedrägeri mot den statliga lönegarantin.

⁷ SAMEB-projektet (maj 2010- november 2011) Slutrapport 2011-11-30

<https://www.kronofogden.se/download/18.e395c37136463f439680005293/1371144398577/SAMEB+Missbruk+av+statlig+l%C3%B6negaranti++Slutrapport+2011-11-30.pdf>

⁸ <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20598>

⁹ Analys: Kronofogdens bidrag till "Lägesbild till följd av Corona-Krisen" 2020-05-04

3.2.4 Identifierade risker

Lönegarantibedrägerier som genomförs upprepat, systematiskt och i organiserad form av individer med specialistkunskaper som sedan kan sälja konceptet vidare till andra individer och nätverk med brottsligt uppsåt gör att fenomenet kan få en allt större spridning både i antal brott men även geografiskt.

Konkursförvaltare som uppsåtligen eller genom en allmänt undermålig förvaltning direkt eller indirekt medverkar till att felaktiga lönegarantier utbetalas kan snabbt hamna i en beroendeställning till individer som genom mutor, hot om våld, utpressning eller annan otillbörlig påverkan förmår förvaltaren att fortsätta att fatta lönegarantibeslut på felaktiga grunder.

Obefintliga kontrollfunktioner avseende rimlighet och sannolikhet avseende faktorer som antal anställda i konkursbolaget samt om något arbete överhuvudtaget utförts eller löner utbetalats.

Ett slentrianmässigt accepterande av konkurssökandens egna förslag på förvaltare har iakttagits där konkurssökanden använder sig av på förhand upprättade ansökningsformulär vilka är identiska till sitt utförande och innehåll med undantag för bolagsnamn och underskrift av konkursgäldenär.

Bristande uppföljning av individer som upprepade gånger försätter sina bolag i konkurs. Ett problem som delvis beror på att den verkliga/faktiske företrädaren kort före konkursen låter en eller flera målvakter företräda bolaget kort före konkursen.

3.2.5 Vad bör göras i framtiden?

Att helt kunna förhindra framtida bedrägerier mot den statliga lönegarantin bedöms inte som sannolikt. Enskilda fall av oriktig löneredovisning hos företag där konkursbolagets företrädare och löntagaren tillsammans och i samråd uppsåtligen överlämnar en osann löneredovisning till konkursförvaltaren kommer även fortsättningsvis att bli mycket svåra att upptäcka.

När det däremot gäller de uppenbara fall av systematiskt upprepade bedrägerier, av samma personkrets bolagsföreträdare med samma lönegarantimottagare, där endast bolagen avlöser varandra, bör dock med relativt enkla medel kunna förhindras.

4 Gällande rätt

Den lagstiftning som reglerar den statliga lönegarantin finns i Konkurslagen, Förmånsrättslagen, Lönegarantilagen.

4.1 Bakgrund

Sverige har haft regler om statlig lönegaranti sedan år 1971 (1970:741). 1971 års lönegarantilag har ersatts av den nuvarande (1992:497). Flera ändringar har gjorts både i 1971 års lag och i den nuvarande lönegarantilagen. En betydelsefull ändring gjordes när lagen ändrades så att även rekonstruktionsförfaranden kan medföra lönegaranti för gäldenärens arbetstagare. Andra betydelsefulla ändringar gjordes när lagen anpassades till EU:s lönegarantidirektiv; Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/94/EG av den 22 oktober 2008 om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens.

Anställda hos en konkursgäldenär har rätt att få lönegaranti om lönefordringarna omfattas av förmånsrätt enligt 12 eller 13 § förmånsrättslagen. Det innebär att lönegarantin, som huvudregel, omfattar lönefordringar som har intjänats tre månader före det att ansökan om konkurs kom in till tingsrätten och en månad efter konkursbeslutet.

De fordringar som avses är inestående lön, uppsägningslön, pensionsfordringar i viss utsträckning, annan ersättning på grund av anställningen och semesterersättning. För uppsägningslön gäller förmånsrätten bara en månad från konkursbeslutet men lönegarantin varar uppsägningstiden ut. Det finns ett tak för hur stort belopp som kan betalas ut i lönegaranti. Beloppstaket uppgår till fyra gånger prisbasbeloppet¹⁰ enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken vid tiden för konkursbeslutet.

4.2 Konkurslag (1987:642)

Genom konkurs tar en gäldenärs samtliga borgenärer i ett sammanhang tvångsvis i anspråk gäldenärens samlade tillgångar för betalning av sina fordringar. Utmärkande för konkurs, till skillnad från utmätning, är att det är gäldenärens samtliga tillgångar som tas i anspråk för betalning så långt möjligt av skulderna.

4.3 Förmånsrättslag (1970:979)

Bestämmelserna i förmånsrättslagen (1970:979) (FRL) är avgörande för om och i vilken ordning borgenärer ska få utdelning i en konkurs, i samband med en företagsrekonstruktion eller efter en utmätning. Bestämmelserna är dessutom av stor betydelse i samband med en kreditprövning. FRL "står inte på egna ben". För att få närmare kännedom om innebörden och räckvidden av en viss förmånsrätt är man många gånger hänvisad att ta del av andra lagar och hur de lagarna tillämpas. Den 1 januari 2004 genomfördes en genomgripande reform av FRL, se SFS 2003:535, prop. 2002/03:49 och SOU 1999:1. Syftet med reformen var att underlätta för företag att genomföra företagsrekonstruktion i stället för att gå i konkurs. Samtidigt förbättrades arbetstagarnas löneskydd i konkurs.

4.4 Lönegarantilag (1992:497)

I lönegarantilagen (LgL) stadgar i 1§ att staten svarar för betalning av arbetstagares fordran (statlig lönegaranti) hos en arbetsgivare som försatts i konkurs i Sverige, Norden eller annat EU-land. Lönegarantins omfattning regleras i 7-9 b §§ LgL. Lönefordringar i konkurs ersätts i normalfallet genom:

- Lönegaranti för fordringar med förmånsrätt (lön, annan ersättning för arbete, semesterlön och semesterersättning och pensioner).
- Lönegaranti för uppsägningslön och lön första månaden efter konkursbeslutet

Arbetstagarens anställning avbryts inte automatiskt genom konkursen. Men i och med att gäldenären försätts i konkurs uppstår en arbetsbristsituation som utgör saklig grund för uppsägning.

5 DIREKT INVOLVERADE MYNDIGHETER/AKTÖRER

5.1 Fordringsägare/Borgenärer

Fordringsägare och störste borgenär i de granskade fallen är nästan uteslutande Skatteverket då konkursbolaget ofta under en tid före konkursen visserligen redovisat löner, arbetsgivaravgifter och källskatt i sina skattedeklarationer men utan att ha någon som helst avsikt att betala in några av dessa. Konkursbolaget kan i förekommande fall även ha andra skulder till borgenärer men i dessa fall uppgår inte skulderna normalt inte till några betydande belopp.

¹⁰ 189 200 kr 2020 (4 x 47 300 kr)

5.2 Konkursgäldenären

Konkursgäldenären är i normalfallet både företrädare och ägare till det bolag som hamnat på obestånd. I de fall som legat till grund för denna rapport är det dock mera regel än undantag att bolaget kort före konkursen ersätter dess verkliga företrädare med s.k. målvakter¹¹.

Skälet till detta är oftast att man vill undgå att stå till ansvar för andra brott som föregått konkursen exempelvis bokföringsbrott, skattebrott, kreditbedrägerier, bidragsbrott osv. Härutöver minskar man risken för en process om s.k. företrädaransvar¹². I realiteten kvarstår dock den ursprunglige företrädaren som ”verklig/faktisk” företrädare och behåller därmed kontrollen över bolaget genom målvakterna. Det är också den verkliga företrädaren som tillsammans med möjliggörare organiserar bedrägeriupplägget och tillsammans med lönegarantimottagarna tillgodogör sig merparten av brottsvinsten¹³.

5.3 Arbetstagare – lönefordringsägare

Arbetstagare är huvudsakligen den person som utför ett arbete åt en arbetsgivare. Anställningsförhållandet dem emellan måste baseras på ett avtal, det ska vara ett frivilligt åtagande. Avtalet är vanligtvis skriftligt men kan även träffas muntligt eller konkludent¹⁴.

Anställningsförhållandet avbryts inte automatiskt genom konkursen. Konkursbeslutet innebär inte heller att anställningsavtalet övergår på konkursboet. Men i och med att gäldenären försätts i konkurs uppstår en arbetsbristsituation som utgör saklig grund för uppsägning. Konkursboet kan dock i undantagsfall anställa personal för begränsad tid¹⁵.

Lönegarantiersättning utgår till anställda när arbetsgivaren har gått i konkurs som en ersättning för lön m.m. de går miste om på grund av konkursen. Det är staten som garanterar lön under viss tid före konkursen, uppsägningslön, semesterersättning med mera. Dessutom har de anställda viss förmånsrätt i konkursen.

5.4 Tingsrätten

Tingsrätten (TR) är mottagare av konkursansökan. Ansökan om konkurs lämnas normalt in till den TR där bolaget har sitt säte eller där sökanden är folkbokförd. Ett konkursförfarande inleds först efter att en ansökan lämnats in, och godkänts av rätten. Ansökan kan sändas in av antingen bolagsföreträdaren själv, eller av en borgenär. Konkursgäldenärens påstående om obestånd skall antas vara riktigt¹⁶. Bifalls ansökan om konkurs ska domstolen snarast¹⁷ utse en konkursförvaltare. Innan konkursförvaltare utses skall tillsynsmyndigheten höras. Detta är dock en summarisk process som i praktiken innebär att TR via e-post frågar konkurstillsynen om de har några invändningar mot den förvaltare TR avser att utse. Konkurstillsynen kontrollerar om föreslagen förvaltare finns med på förvaltarlistan och meddelar TR att man inte har några invändningar. Hela förfarandet tar några minuter i anspråk. Härefter meddelar TR att bolaget har försätts i KK och vem som utsetts till konkursförvaltare.

¹¹ Med målvakt avses inom ekobrottsbekämpningen en person som aldrig haft för avsikt att seriöst delta i ett aktiebolags verksamhet utan enbart lånar ut sitt namn och sin identitet för att lagens formella krav skall uppfyllas. De saknar som regel kännedom om den verksamhet som de företräder men är beredda att mot ersättning bära det formella och straffrättsliga ansvaret för bolagets handlande.

¹² Företrädare för juridiska personer kan under vissa förutsättningar bli betalningsskyldiga för den juridiska personens obetalda skatter och avgifter. Skatteverket ansöker om betalningsansvar i förvaltningsdomstol.

¹³ I pågående förundersökningar synes lönegarantimottagarna som är införstådda i bedrägeriet få behålla mellan 20-30% av utbetalt belopp vilket i så fall innebär att organisationerna behåller ca 70-80% av brottsvinsten=utbetald lönegarantiersättning.

¹⁴ Avtal genom konkludent handlande sluts när inget formellt avtal träffats mellan parterna, men när dessa agerar som om ett avtal existerar.

¹⁵ Det vanliga är att förvaltaren anställer vissa nyckelpersoner som tidigare arbetat i konkursbolaget.

¹⁶ 2:7 KL

¹⁷ 2 kap. 24 § 1 st. 2 p. och 7 kap. 2 § 1 st. KL

5.5 Tillsynsmyndigheten (Konkurstillsynen)

I samband med införandet av 1979 års konkurslag instiftades Tillsynsmyndigheten (TSM), vilken är en underenhet till KFM. TSMs huvuduppgift är att övervaka att konkursförvaltningen sker på ett ändamålsenligt sätt som överensstämmer med lagstiftningen och inte fördröjs i onödan. Tillsynen av konkursen regleras i 7 kap. 25 - 29 §§ KonkL där det av 28 § framgår att TSM också har en serviceskyldighet mot parterna och är tvungen att lämna upplysningar om boet och dess förvaltning om någon av konkursens intressenter begär det.

Utöver vad som stadgas i KonkL arbetar TSM i enlighet med särskilda riktlinjer i ”Handbok för konkurstillsyn” som ges ut av KFM. I den tämligen omfattande skriften redogörs med stor tydlighet hur TSM ska granska konkursförvaltaren i dennes arbete och hur TSM ska förhålla sig till konkursens samtliga parter.

TSM är numera namnändrat till Konkurstillsynen och ligger organisatoriskt under Kronofogden. TSM har en central roll både när det gäller tillsättningen av konkursförvaltare och vid tillsynen av konkursförvaltningen. TSM har också stort inflytande på vem som utses till förvaltare i varje aktuell konkurs. Av 7 kap. 3 § KonkL framgår att TSM ska höras inför varje enskilt beslut om tillsättande av konkursförvaltare. I praktiken ger TSM oftast sina rekommendationer genom en särskilt upprättad lista (se nedan punkt 5.5.1)

I samband med att en domstol utser en konkursförvaltare ska Kronofogden i egenskap av tillsynsmyndighet i konkurser höras¹⁸. Den förvaltare som utses ska uppfylla kraven i 7 kap 1 § KL. Av bestämmelsen kan utläsas att en förvaltare ska ha en för uppdraget särskild insikt och erfarenhet samt även i övrigt vara lämplig för uppdraget.

5.5.1 Förvaltarlistor

Det finns inte någon formell auktorisation av förvaltare. För att underlätta processen för konkursdomstolen har det kommit att utvecklas så kallade ”förvaltarlistor”. Grunden till dessa listor härrör från 2 kap. 24 § 1 st. 2 p. KL om att rätten snarast ska utse en förvaltare vid konkurs och 7 kap. 3 § 1 st. KL, som anger att TSM ska höras innan förvaltaren utses.

Av effektivitetsskäl har detta i praktiken lösts genom att på förhand överväga ett antal personer som anses vara lämpliga konkursförvaltare. Listorna finns numera hos de flesta tingsrätter runt om i Sverige och innehåller namnförteckningar över de som uppgivit sig vara beredda att ta på sig uppdrag som förvaltare, inom varje ”domstolsregion”. Det handlar om advokater som TSM¹⁹ allmänt sett och på förhand kan godta utan erinran vid val av förvaltare.

Detta innebär att TSM inte måste höras i varje enskilt fall eller att som ovan nämnts att förfarandet blir ytterst summariskt (se punkt 5.4). Det är inte ovanligt att tingsrätterna, bland annat i Stockholm och Malmö, använder en turordningsprincip när någon från listan ska utses, i syfte att fördela antalet uppdrag jämt. Vid granskningen av fall av missbruk har det dock visat sig att det utbredda bruket med systematiskt upprepade gäldenärsförslag riskerar att åsidosätta själva syftet med denna turordningsprincip.

¹⁸ 7 kap. 3 § konkurslagen (KL)

¹⁹ Numera namnändrat till Konkurstillsynen

5.6 Konkursförvaltaren

Efter att tingsrätten beslutat om att försätta ett bolag i konkurs skall snarast utses en konkursförvaltare. I realiteten sker detta oftast i samband med att konkursbeslutet meddelas. Dennes huvudsakliga uppgift är att förvalta konkursboet, och därmed försöka tillgodose borgenärernas fordringar på det konkursdrabbade bolaget, samt att vidta de åtgärder som bäst främjar en snabb och förmånlig avveckling av konkursboet. Mer om konkursförvaltarens roll se nedan avsnitt 7.

5.7 Länsstyrelsen

Länsstyrelsens roll i lönegarantiprocessen är den som utbetalande myndighet. Länsstyrelsen erhåller konkursförvaltarens beslut om lönegaranti. Konkursförvaltarens beslut meddelas normalt via mail. Länsstyrelsen har som målsättning att pengarna skall betalas ut inom fem arbetsdagar från det att de mottagit beslutet från konkursförvaltaren. Uppsägningslön och semesterersättning betalas ofta ut under flera månader. Den löegarantiberättigade behöver inte själv agera när det gäller lön och intjänad semesterersättning för tid innan konkursen. För uppsägningslön och semesterersättning därefter måste dock den löegarantiberättigade skicka in en ”försäkran enligt lönegarantilagen”. Blanketter tillhandahålls av Länsstyrelsen och skall skickas in den 20:e varje månad så länge lönegarantiperioden varar²⁰

6 INDIREKT INVOLVERADE MYNDIGHETER/AKTÖRER

6.1 Bolagsverket

Bolagsverket har ingen direkt medverkan i handläggningen av en konkurs även om de registrerar konkursen i sina register. Emellertid så är Bolagsverkets registrering av bolag, bolagsföreträdare, revisorer, namn- och adressändringar av central betydelse för att de ekobrottsupplägg som beskrivs i denna rapport skall vara möjliga att genomföra.

Framförallt så är bruket av målvakter som i flera led avlöser varandra i bolagens styrelser strax före konkursen ett återkommande problem i nästan samtliga fall som rör lönegarantiärenden. Bolagsverket liksom övriga myndigheter kan inte neka personer att bli registrerade så länge de formella kraven är uppfyllda. Det är inte svårt att hitta personer som har ett mycket stort antal historiska bolagsengagemang där man tillträtt som styrelseledamot kort tid före konkurs i samtliga fall.

6.2 Skatteverket

Skatteverket är om inte ensam fordringsägare så oftast den med de största fordringsanspråken (obetalda skatter- och avgifter). Skatteverkets borgenärsverksamhet blir därmed representant för fordringsägaren staten. Normalt har dock flera andra avdelningar inom Skatteverket dessförinnan haft med bolaget att göra innan konkursen är ett faktum.

Den första utgörs av företagsregistreringen när bolaget söker F-skatt, moms och arbetsgivarregistrering genom att lämna in en s.k. SOA²¹. Härefter blir periodkontrollen ofta inkopplad när bolaget ex. vis uppvisar brister i sina löpande skattedeclarationer. Om fel och brister systematiskt upprepas, är av betydande belopp eller det av annan anledning finns anledning att granska bolaget bokföring kan det bli aktuellt med en fördjupad skrivbordsutredning eller revision av bolaget. Om Skatteverket i sådana fall finner anledning att besluta om ändringar avseende bolagets löpande skatteredovisning eller årliga taxering innebär det oftast att bolagets skulder till det allmänna ytterligare ökar varvid bolaget snabbt hamnar på obestånd.

²⁰ <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/privat/livshandelser/lonegaranti.html>

²¹ Skatte- och avgiftsanmälan)

6.3 Försäkringskassan

Försäkringskassan är, i likhet med Bolagsverket ovan, inte direkt involverad i konkurs- och lönegarantiprocessen. Försäkringskassan kan dock i hög grad komma att påverkas av felaktiga beslut om lönegaranti och falsk/osann löneredovisning/kontrolluppgifter.

En felaktigt utbetald lönegaranti ger inte bara rätt till sjukpenningsgrundande inkomst (SGI) utan även ett underlag för pensionsgrundande inkomst (PGI). Med andra ord kan alltså en felaktigt utbetald lönegaranti ligga till grund för framtida sjukpenning och pension. I de granskade fallen finns exempel på flera individer som fått ut statlig lönegaranti upprepade gånger år efter år samtidigt som man uppburit sjukpenning, stöd från arbetsförmedlingen och A-kassa för tid däremellan.

I extremfallen återfinns personer som inte haft några andra inkomster än lönegaranti, A-kassa, sjukpenning varvat under ca 10 års tid. Presumerat att samtliga lönegarantier är bedrägligt åtkomna kan individen teoretiskt försörja sig på välfärden under lång tid utan att ha arbetat överhuvudtaget alternativt jobbat svart.

6.4 Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens uppdrag är att administrera och betala ut den allmänna pensionen. Underlaget för utbetalningarna grundas på de uppgifter som lämnas av Försäkringskassan vilka i sin tur erhåller uppgifterna från Skatteverket. Pensionsmyndigheten saknar idag, i likhet med Länsstyrelsen, som utbetalande myndighet egna möjligheter att utreda eller på annat sätt ifrågasätta underlagen. Felaktiga lönegarantiutbetalningar leder således många år senare till ytterligare felaktiga utbetalningar, på felaktiga grunder, av skattefinansierade medel.

6.5 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen (AF) är i likhet med ovanstående myndigheter inte direkt involverade i själva lönegarantiprocessen, dock med undantag för regeln om att den lönegarantiberättigade måste vara inskriven hos AF för att kunna uppbära uppsägningslön och semesterersättning för tid efter konkursen. Det är dock inte ovanligt att konkursbolag där lönegaranti betalas ut också haft anställda där merparten av deras löner i det konkursdrabbade bolaget helt eller delvis täcks av olika former av stöd från AF.

6.6 Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetsförsäkringen regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF, och i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Det finns 25 arbetslöshetskassor²².

Arbetslöshetskassorna är organiserade i en intresseorganisation som heter Sveriges A-kassor. Många arbetslöshetskassor har kopplingar till fackliga organisationer men ett medlemskap i en A-kassa förutsätter inte ett medlemskap i ett fackförbund, eller vice versa.

A-kassor tillhör också kretsen av aktörer som direkt påverkas av konkurser och därmed indirekt av effekterna där oseriösa/kriminella bolagsföreträdare i maskopi med falska löntagare/lönegarantifordringsägare försätter bolag i konkurs. Som ovan framgår är ju en av förutsättningarna för att få uppsägningslön och semesterersättning för uppsägningstiden är att man skickar in en ”Försäkrans enligt lönegarantilagen” till Länsstyrelsen. Man ska också skicka med ett intyg om att man är anmäld som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. Blanketten och intyget från Arbetsförmedlingen kan skickas digitalt via e-tjänst. Efter att ersättningen från lönegarantin upphört kan den arbetslöse söka ersättning från A-kassan.

²² https://www.iaf.se/Tre_ersattningssystem/arbetsloshetskassor-i-sverige/

6.7 Ekobrottsmyndigheten

I de fall där konkursbolagets företrädare kan misstänkas för exempelvis skattebrott och bokföringsbrott kommer en brottsanmälan att hamna hos Ekobrottsmyndigheten. En förundersökning kan i sådant fall även komma att omfatta misstankar om lönegarantibedrägerier (se punkt 2.3.1 ovan). Med hänsyn till antalet lönegarantimottagare, bolagsföreträdare samt övriga som varit involverade i hanteringen av lönegarantiprocessen blir en förundersökning av detta slag mycket omfattande och kräver stora personella resurser och utredningsinsatser.

6.8 Polisen

I de fall där brottsmisstankarna endast avser själva bedrägeribrotten mot lönegarantin kommer brotten sannolikt att utredas av polisens bedrägeriutredare under ledning av Åklagarmyndigheten.

7 PRIVAT MYNDIGHETSUTÖVNING

Begreppet myndighetsutövning användes i äldre förvaltningsrättslagstiftning för att bestämma en mer kvalificerad typ av offentlig verksamhet, vilken skulle omfattas av särskilda regler. Myndighetsutövning var ett förvaltningsrättsligt begrepp och omfattar beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.

Begreppet myndighetsutövning används inte längre i förvaltningslagen. De processuella rättssäkerhetsgarantierna ska som huvudregel gälla i alla slags ärenden, inte bara i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild²³. Myndighetsutövning är oftast en uppgift för myndigheter, men kan överlämnas till exempelvis bolag eller föreningar om det finns stöd i lag.

Konkursförvaltaren innehar något av en särställning i rättsordningen då förvaltaren i vissa fall utför uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Detta gäller konkursförvaltarens beslut om statlig lönegaranti. Själva handläggningen av konkursen bortsett från lönegarantiärenden är dock inte att anse som myndighetsutövning

Förvaltarens beslut om lönegarantin kan överklagas till Tingsrätten och motparten är här TSM. TSM och Länsstyrelsen kan även väcka talan mot en arbetstagare mot för hög garantiersättning.

7.1 Konkursförvaltarens roll

Konkursförvaltarens huvudsakliga uppgift är att förvalta konkursboet, och därmed försöka tillgodose borgenärernas fordringar på det konkursdrabbade bolaget, samt att vidta de åtgärder som bäst främjar en snabb och förmånlig avveckling av konkursboet.

En av förvaltarens viktigare uppgifter är att efterforska brott i konkurs. Om förvaltaren anar att det begåtts mer kvalificerade brott än bokföringsbrott finns det skäl att göra fördjupade efterforskande insatser. Lagstiftaren har särskilt förutsatt att detta kan medföra att hanteringen fördras.

Konkurstillsynen bör allmänt verka för att förvaltarens brottsefterforskande insatser får en ändamålsenlig inriktning. Särskilt i de fall förvaltaren överväger fördjupade insatser bör konkurstillsynen höras och diskussion föras om lämpligt upplägg av arbetet enligt de överenskommelser som träffats inom RUBICON²⁴.

²³ I Sverige är en vanlig definition, hämtad ur den gamla förvaltningslagens 3 § (ÄFL 1971:290), "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande". Myndighetsutövning kan innebära både beslut som är gynnande för den enskilde (såsom beslut att bevilja ett bidrag) eller beslut som är betungande (såsom beslut att ta ut en avgift).

²⁴ <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/Documents/Rubicon/RUBICON-rapport%20slutlig.pdf>

7.2 Risker för missbruk

Enligt 5 kap 2 § konkurslagen ska förvaltaren avslå begäran om lönegaranti som denne anser oskälig. Av Högsta Domstolens dom från 2010-07-08, Mål nr T-4990-07, framgår att bestämmelsen skall tolkas så att den tar sikte på att förhindra missbruk av lönegarantin.

Av 9 b § Lönegarantilagen framgår att en lönefordran inte ska ersättas av statlig lönegaranti om det finns grundad anledning att anta att en av förutsättningarna för anställningen eller det anställningsvillkor som fordran grundar sig på är att den ska betalas, helt eller delvis, genom lönegarantin.

Det är inte reglerat i lag vilket underlag en konkursförvaltare behöver för att fatta sitt beslut och inte heller något krav på att vissa specifika handlingar ska ha presenterats.

Kronofogdemyndighetens konkurstillsyn har sammanställt ett antal ”varningsklockor” som skall tjäna som ett stöd för förvaltare när denne har en känsla av att allt ”inte står rätt till”.²⁵

I vilka fall riskerar då konkursförvaltaren direkt eller indirekt medverka till missbruk av den statliga lönegarantin? Konkursförvaltaren kan i likhet med andra myndighetsutövare utsättas för otillbörlig påverkan i form av;

- Hot om våld mot person eller egendom
- Hot om anmälan, förtal eller annan smutskastning av förvaltarens yrkesroll
- Utpressning mot förvaltaren själv eller dennes familj eller närstående
- Mutförsök eller annat löfte om ekonomisk vinning
- Uppsåtligt vilseledande genom förfalskade bolagshandlingar, manipulerad bokföring
- Organiserat vilseledande genom muntliga uppgifter av konkursgäldenär- och/eller ”anställda”.

Kombinationer av ovanstående är givetvis tänkbara scenarion då en konkursgäldenär eller organisatör av ett lönegarantibedrägeri vill rekrytera en förvaltare för brottsliga syften. Det som komplicerar bilden är att förvaltaren inte behöver delta aktivt. För att godta och fatta gynnsamma beslut om framställda anspråk räcker oftast med en underlåtelse att utföra erforderliga kontroller och fördjupade granskningar.

En ytterligare faktor som kan spela in är sannolikt att en förvaltare som blir känd hos den organiserade brottsligheten som mindre nitisk och mer generös i sina bedömningar snabbt drar till sig ytterligare oseriösa konkursgäldenärer, vilket inte bara ökar intäkterna men också minimerar arbetsinsatsen då det s ligger i sakens natur att förvaltningen i dessa fall skall ske snabbt och summariskt.

7.3 Jäv

Enligt 7 kap. 1 § tredje stycket KL får den som står i ett sådant förhållande till gäldenären, en borgenär eller någon annan att det är ägnat att rubba förtroendet för hans opartiskhet inte vara förvaltare. Av 7 kap. 1 § fjärde stycket KL framgår att en förvaltare omedelbart ska anmäla omständigheter som kan medföra jäv till konkurstillsynen. Det är viktigt att jävsreglerna medverkar till att det inte ens uppstår misstanke om jäv.

Bestämmelsen om jäv syftar till att ge garantier för att förvaltaren är obunden av personliga intressen i konkursen och skapa skydd för gäldenären och borgenärerna. För bestämmelsens tillämpning är det inte nödvändigt att förtroendet för förvaltaren verkligen är rubbat. Det är tillräckligt att det typiskt sett finns en beaktansvärd risk för det.²⁶

Många av de granskningsmoment som en konkursförvaltare är ålagd att utföra enligt konkurslagen riktar sig mot just gäldenären eller dess ställföreträdare och i vissa fall även gäldenärens ägare. Det rör sig bland annat om brottsefterforskning, bedömningar av bokföringens skick och granskning med anledning av aktiebolagslagens bestämmelser.

²⁵ KFM PM 2014-11-27

²⁶ prop. 1988/89:31 s. 7-10.

Redan mot denna bakgrund finns det ofta anledning att se särskilt allvarligt på kopplingar mellan den tilltänkte förvaltaren och gäldenären eller dess ställföreträdare.

Om en förvaltare föreslås ett flerfaldigt antal gånger av samma gäldenärsföreträdare kan det uppstå en sådan särskild omständighet att det går att ifrågasätta förvaltarens opartiskhet i ärendet.

8 LÖNEFORDRINGAR I KONKURS

För att en arbetstagares lönefordring ska kunna aktualiseras i konkursen ska en rad olika prövningar ske. Lönefordringar får inte uppenbart överstiga vad som kan anses skäligt med hänsyn till den utförda arbetsinsatsen, verksamhetens lönsamhet och omständigheterna i övrigt, 5:2 KL. Det åligger förvaltaren att visa en lönefordrings eventuella oskälighet. Bland de typfall där bestämmelsen kan bli aktuell kan nämnas uteblivet löneanspråk, påfallande hög lön under en anställning, uteblivet arbete eller när det förekommer obeskattade betalningsmedel.

8.1 Vilka lönefordringar omfattas

Lönegarantin, omfattar som huvudregel lönefordringar som har intjänats tre månader före det att ansökan om konkurs och en månad efter konkursbeslutet (7 § första stycket LGL). De fordringar som avses är:

- innestående lön
- uppsägningslön
- pensionsfordringar i viss utsträckning
- annan ersättning på grund av anställningen
- semesterlön och semesterersättning.

Med lön avses allt som kan hänföras till avlöningsförmån på grund av anställning, t.ex. tidlön, ackordsersättning, arvode, provision m.m. Sjukersättning som arbetsgivaren ska utge till arbetstagaren ingår också. Semesterlön och semesterersättning är också att anse som lön. Det finns ett tak för hur stort belopp som kan betalas ut i lönegaranti. Beloppstaket uppgår till fyra gånger prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ SFB vid tiden för konkursbeslutet. Takbeloppet omfattar samtliga fordringar som kan omfattas av garantin. En arbetstagares löneförmånsrätt är begränsad till tio prisbasbelopp, (12 a § FRL). Lönegarantin gäller endast en begränsad tid och ersättningen betalas ut för en sammanlagd anställningstid av högst åtta månader (9 § LGL). Tiden ska innefatta perioden mellan tre månader före konkursansökan och utgången av den anställdes uppsägningstid, beräknad enligt 11 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

8.1.1 Återkrav mot arbetstagare

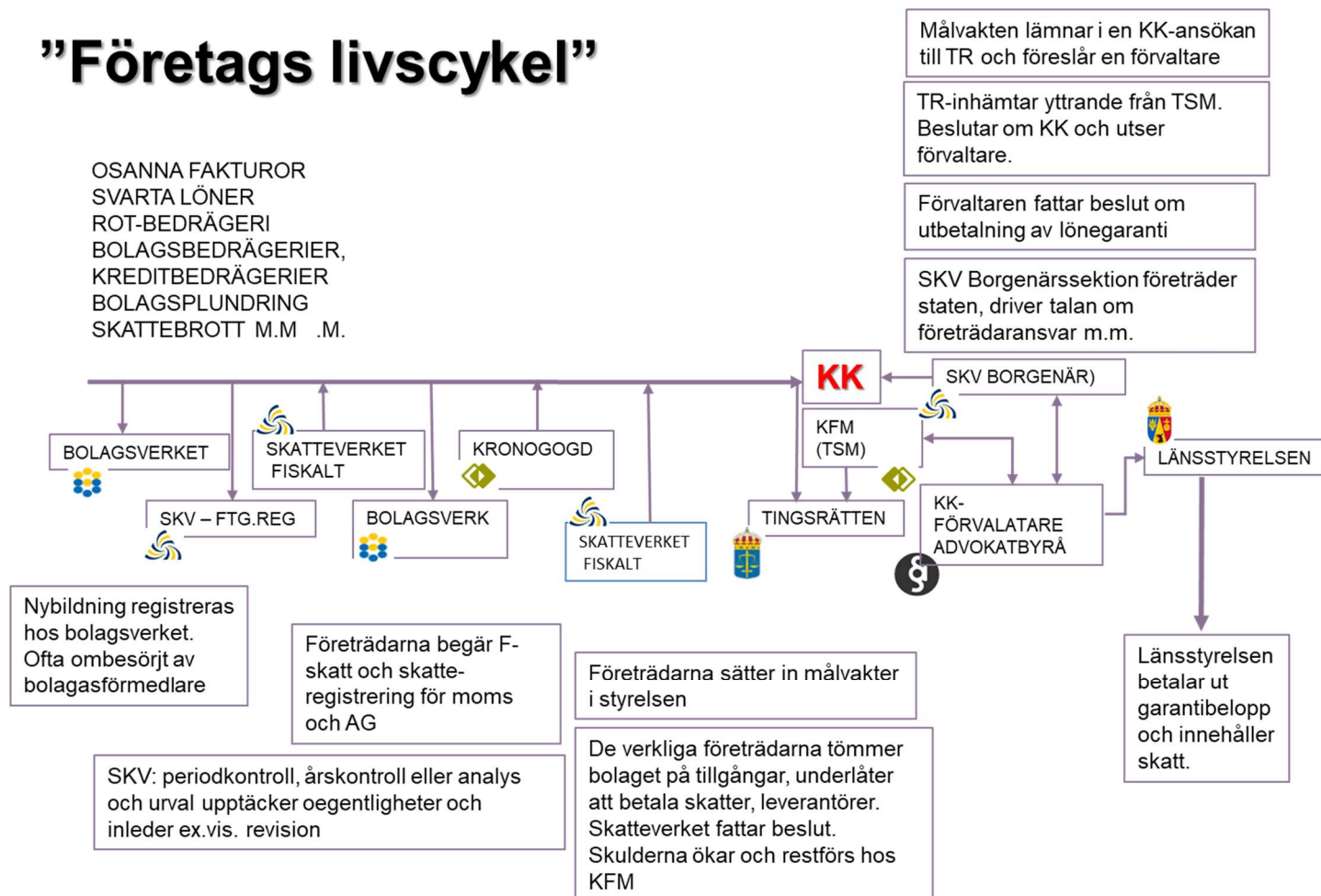
Har lönegaranti betalats ut obehörigt, med för stort belopp eller om konkursbeslutet blivit upphävt kan arbetstagaren bli skyldig att återbetala garantibeloppet, om inte särskilda skäl föreligger (34, 35 och 36 §§ LGL). Det är den länsstyrelse som har betalat ut garantibeloppet som hanterar frågan om återkrav (11 § LGF). Fordran handläggs som ett enskilt mål hos Kronofogden. Fordran på återkrav av lönegaranti handläggs som ett allmänt mål enligt utsökningsbalken (13 § LGF). Det innebär att Skatteverket är borgenärsföreträdare och ska göra gällande fordringar på återkrav i konkursen och även i övrigt bevaka fordringarnas rätt i konkursen (7 § Lag (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter).

9 FÖRETAG SOM BROTTSVERTYK

9.1 Schematisk bild

Nedanstående bild är ägnad att exemplifiera ett typiskt förlopp där bolaget under sin aktiva livscykel kan användas till olika former av ekonomisk brottslighet och där bolaget slutligen används för ett bedrägeri mot den statliga lönegarantin (se exempelfall 10.2 och 10.3 nedan)

”Företags livscykel”



10 ANALYS OCH SLUTSATSER

10.1 Maximering av brottsvinsten

Det är vanligt förekommande att lönebedrägerier sker som ett slags lukrativt och lönsamt avslut i ett bolags livscykel som redan under kortare eller längre tid använts som ett brottsverktyg. Ett bolag som förvärvats eller nybildats av personer vars enda syfte från början varit att använda bolaget till brottslig verksamhet såsom ex. vis skattebrott, bokföringsbrott, bedrägerier, penningtvätt kan med relativt enkla medel så att säga maximera sina brottsvinster genom att kort tid före konkursen skenbart anställa ett stort antal personer i syfte att inkassera stora summor i lönegarantiersättning.

10.2 Spridning inom organiserad brottslighet

Såsom ovan nämnts (punkt 3.2.4) riskerar bedrägerier mot den statliga lönegarantin att användas i en allt vidare krets av kriminella individer, grupperingar och nätverk.

I likhet med andra s.k. systemangrepp, där kriminella utnyttjar svagheter i statliga och kommunala system för utbetalningar, har kunskapen om hur man kan utnyttja den statliga lönegarantin snabbt spridits och kan idag anses vara allmänt känd bland individer som regelmässigt nyttjar bolag som brottsverktyg företrädesvis för bedrägerier, skattebrott och penningtvätt.

10.3 Samhällshotande angrepp

Kan bedrägerierna mot den statliga lönegarantin betraktas som samhällshotande? Svaret på frågan beror på hur vi definierar begreppet samhällshotande. Om man med samhällshotande menar direkt yttre samhällshotande verksamhet som riktar sig mot våra demokratiska värden så innebär ett bortfall av 170 - 400 mnr²⁷ i felaktigt utbetalade lönegarantier sannolikt inte ett allvarligt hot. Sett ur ett mer övergripande perspektiv utgör dock denna typ av bedrägeri bara ett bland övriga s.k. välfärdsbrott²⁸. I kombination med andra s.k. välfärdsbrott kan den sammantagna effekten bidra till att urholka allmänheten och medborgarnas förtroende till våra välfärdssystem och därigenom innebära en destabiliserande effekt på samhällskontraktet. Brottsligheten kan härutöver utgöra ett samhällshot då den ofta innefattar inslag av utpressning, korruption eller systematisk påverkan på myndigheter för att skydda den kriminella verksamheten.

Som ovan framgått kan problemen med missbruket av- och angreppen mot den statliga lönegarantin inte åtgärdas på allvar utan en mer ingripande förändring av gällande system genom erforderliga lagstiftningsändringar. En sådan förändring av gällande system kommer att ta tid och sannolikt föregås normalt av ett mer eller mindre omfattande utredningsarbete, vilket i sig inte heller utgör någon garanti för förändring.

I avvaktan på ovanstående behov av förändringar avseende statlig lönegaranti kan dock vissa åtgärder kunna sättas in utan att det nödvändigtvis inbegriper lagstiftningsändringar. Personer som upprepade gånger på kort tid förekommer som företrädare i konkurser kan idag obehindrat kliva in i nya bolagsstyrelser kort före en konkurs.

11 REKOMMENDATIONER

11.1 PÅ KORT SIKT

11.1.1 Riskindikatorer

Samtliga direkt och indirekt involverade myndigheter och aktörer bör förses med en lista över typiska riskfaktorer som indikerar angrepp mot lönegarantin. Kronofogdemyndighetens konkurstillsyn har i PM 2014-11-27 listat 15 exempel på ”varningsklockor” som stöd för konkursförvaltare. Denna lista skulle kunna tjäna som en utgångspunkt för att tillsammans med praktiska erfarenheter från förundersökningar och utredningar skapa en kunskapshöjande medvetenhet hos såväl de direkt involverade som de indirekt involverade myndigheterna och aktörerna.

11.1.2 Konkursförvaltare som upprepade gånger efterfrågas

Tingsrätter och konkurstillsynen bör gemensamt kunna övervaka och i förekommande fall närmare undersöka/utreda varför vissa konkursförvaltare vid upprepade tillfällen föreslås av konkursgäldenärer och om samme förvaltare tidigare föreslagits av företrädaren i tidigare konkurser. Vid en dylik kontroll bör även tidigare styrelse minst tre generationer bakåt i konkursbolaget beaktas eftersom bruket med målvakter är vanligt förekommande.

²⁷ 10% av 2018 års ramanslag för lönegarantier om 1,7 miljarder kronor – uppskattat 4 miljarder 2020

²⁸ Assistsansbedrägeri, tandvårdsstödsbedrägerier,

11.1.3 Förvaltarförslag

Tingsrätterna bör omedelbart upphöra med att slentrianmässigt godta gäldenärsförslag på förvaltare, oaktat om den föreslagne finns med på den s.k. förvaltarlistan eller inte. Tingsrätterna bör endast utse förvaltare enligt en rättvis turordning med förvaltarlistan som utgångspunkt. Tingsrätten bör även kunna tillfråga konkurstillsynen om förvaltaren som står i tur tidigare handlagt konkurser där samma bolagsföreträdare förekommit och om misstanke om oegentligheter då uppdragats i konkursen.

11.1.4 Personer som upprepade gånger erhåller statlig lönegaranti

Att någon gång under ett yrkesliv råka ut för att som löntagare drabbas av arbetsgivares konkurs är i sig inte helt osannolikt särskilt i branscher där risken för konkurser är större.

Att under ett antal år gång på gång efter en relativt kort anställningstid bli uppsagd pga. konkurs eller t o m. flera gånger under ett och samma år uppbära lönegaranti pga. konkurs hos arbetsgivaren får dock betraktas ytterst osannolikt och bör därför i sig utgöra grund för en noggrannare granskning av bakgrunden till dessa ”sammanträffanden”.

Att man mellan dessa ”anställningar” endast uppbär ersättning från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller A-kassa bör ytterligare stärka kravet på en fördjupad kontroll.

11.1.5 Personer som tidigare blivit dömda för ekonomisk brottlighet

Konkursbolag där personer med brottsbelastning inom eko-brottsområdet förekommer som företrädare i bolaget eller som lönegarantimottagare bör i möjligaste mån föranleda en fördjupad lönegarantiutredning.

11.1.6 Informationsutbyte

Ett snabbare och utökat samarbete mellan myndigheter som är direkt och indirekt involverade i processen med statlig lönegaranti är en absolut förutsättning för att framgångsrikt kunna bekämpa bedrägerier mot den statliga lönegarantin. I första hand bör detta ske mellan de direkt involverade (avsnitt 5.4 – 5.7 ovan) men även de indirekt involverade myndigheterna och aktörerna bör vid behov kunna bidra till värdefull kunskap om konkursbolaget, dess företrädare och lönegarantimottagare.

11.1.7 Erfarenhetsutbyte

Konkursförvaltarkollektivet, konkurstillsynen och handläggande personal hos de direkt involverade myndigheterna²⁹ bör regelbundet hålla utbildningstillfällen och erfarenhetsutbyten där man gemensamt kan inhämta/utbyta värdefull kunskap om nya tillvägagångssätt inom ekobrottsområdet i allmänhet samt lönegrantibedrägerier i synnerhet. Till dessa tillfällen bör även de indirekt involverade aktörerna/myndigheterna³⁰ ges tillfälle att delta.

11.1.8 Länsstyrelsens Kontrolluppgift

Kontrolluppgift/avstämningsuppgift från Länsstyrelsen till Skatteverket bör innefatta även uppgift om det bolagsnamn och organisationsnummer vars konkurs legat till grund för den aktuella utbetalningen av lönegaranti. Idag anges bara utbetalaren dvs. Länsstyrelsen. Personer som vid ett stort antal upprepade gånger erhåller lönegaranti blir därför svåra att identifiera.

11.1.9 Sekretess

Det bör undersökas om konkursförvaltaren i sin roll som myndighetsutövare avseende beslutet om lönegaranti bör kunna tillämpa OSL 10:27 i enskilda fall i syfte att inhämta uppgifter från andra myndigheter som del av beslutsunderlag för den egna myndighetsutövningen. Om förvaltare gavs denna möjlighet skulle det sannolikt leda till att fler fall av försök till bedrägerier mot lönegarantin skulle upptäckas och stoppas tidigt av konkursförvaltaren.

²⁹ Tingsrätt, Länsstyrelsen

³⁰ Bolagsverket, Skatteverket, Polisen, Ekobrottsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen.

11.1.10 Bolagsverkets roll

Bolagsverket bör ges utökade befogenheter, resurser och möjlighet till att utreda fall av anmälda styrelseändringar där det finns misstanke om att den tillträdande ledamoten/ suppleanten inte har för avsikt ta del i vad som ankommer på styrelsen³¹.

Bolagsverket bör i detta avseende ges samma möjligheter som Skatteverkets företagsregistrering att, efter utredning och personlig kontakt med den anmälda ledamoten, basera sitt beslut om registrering mer på de objektiva faktiska omständigheterna i det enskilda fallet än på rent formella grunder.

Bolagsverket liksom Skatteverkets företagsregistrering kan båda betraktas som ”grindvakter” när det gäller såväl juridiska personer som dess tilltänkta företrädare. Om ett bolag nybildas eller ett befintligt bolag förvärvas av personer som antingen tidigare är dömda för ekobrott eller okända för att agera såsom målvakter med ett stort antal konkurser bakom sig bör detta i sig innebära en riskindikator som föranleder fördjupad kontroll.

I syfte att på ett effektivt sätt kunna genomföra relevanta kontroller genom samtal och möten med nyanmälda företrädare kan Bolagsverket inte längre vara geografiskt begränsade till endast Sundsvall.

Bolagsverket bör därför upprätta filialer i de större svenska städerna. Dessa filialer skall inte fungera som serviceenheter som erbjuder Bolagsverkets alla tjänster³² utan skall bara fungera som kontrollenheter och rapportera till huvudkontoret i Sundsvall. I syfte att hålla nere kostnader skulle dylika funktioner/kontor dock kunna dela kontor med de s.k. servicekontoren som redan idag inhyser flera andra myndigheter. Härutöver skulle en dylik organisatorisk förändring skapa nya arbetstillfällen och tjäna till att motverka osund konkurrens.

11.2 I DET LÄNGRE PERSPEKTIVET

Antalet myndigheter och andra aktörer involverade i handläggningen av den statliga lönegarantin måste minimeras i syfte att få en enhetlig, effektiv och rättssäker tillämpning av gällande regelverk. Förslag om detta har tidigare framförts.

Den myndighet som idag har den bästa överblicken av ett oseriöst företags livscykel från dess skatteregistrering fram till dess likvidation/konkurs är Skatteverket. Skatteverket har genom sina olika verksamhetsgrenar³³ de bästa förutsättningarna för att på ett tidigt stadium upptäcka de ovanstående riskindikatorerna (punkt 11.1.1) och skulle, i enlighet med föreslagen lagändring³⁴ från och med den 1/6 2020 dela nödvändig information mellan verksamhetsgrenarna för att tidigt kunna agera i ett brottsförebyggande syfte minimera risken för lönegrantibedäggerier.

Härutöver är Skatteverket sannolikt den enda myndighet som idag har såväl de tekniska systemlösningar som den eko-brottskompetens som behövs för att effektivt bekämpa den typ av brott som är föremål för denna rapport. Skatteverket har dessutom historiskt sett ett nära och väl fungerande informationsutbyte och samarbete med Kronofogden vilket även skulle underlätta kontakterna med KFM:s konkurstillsyn³⁵.

³¹ ABL 8:4, 8:12 jmf 30:1 2st.

³² Denna service finns redan tillgänglig on-line sedan ett stort antal år tillbaka

³³ Folkbokföring, Företagsregistrering, periodkontroll, årskontroll, revision, borgenär, analys- och urval, skattebrottsenhet.

³⁴ Prop. 2019/20:167

³⁵ Skatteverkets borgenärssektioner samarbetar redan idag med KFM:S konkurstillsyn.

Förslaget är därför, i likhet med de s.k. ”Lövdén-utredningen”³⁶, att hanteringen av utbetalning av den statliga lönegarantin, genom regeringsbeslut, flyttas från Länsstyrelserna till Skatteverket.

Härutöver bör övervägas om konkursförvaltare, i den del de jämställs med myndighetsutövare (beslut om lönegaranti), bör beredas möjlighet att med stöd av sekretessbrytande regel begära ut relevant information från berörda myndigheter i syfte att fatta lönegarantibeslut på riktiga grunder.

Den enskilt viktigaste förändringen är dock att möjligheten för konkursgäldenären att själv påverka valet av konkursförvaltare undanröjs.

³⁶ SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

12 KÄLLFÖRTECKNING

Lönegarantilag (1992:497)

Förmånsrättslag (1970:979)

Konkurslag (1987:672)

SAMEB-projekt -Stockholms län - Missbruk av statlig lönegaranti -Slutrapport 2011-11-30

RUBICON slutrapport seminarier under 2014/15

SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet– förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

BRÅ Rapport 2016:12 sid 115

Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag 2017-12-22 Dnr 051465-2017

Yttrande 2018-03-05 KFM – till Finansdepartementet dnr: 840 28668-17/112

Hanna Wallin - Hur utses en konkursförvaltare? D-uppsats Karlstad Business School

Juridiska institutionen VT 2013 - Examensarbete i konkursarbetsrätt 30p - Missbruket av den statliga lönegarantin i konkurser

KFM Handbok Konkurstillsyn – KFM 3:e upplagan 2016

KFM PM 2014-11-27 Missbruk av statlig lönegaranti

KFM Konkurstillsynen Skrivelse 2019-06-24 – Till TR i Stockholms Län – dnr 840 10420-19/113

KFM:s Lägesbild ”Lägesbild av Corona-krisen”

KFM Analysenheten april 2020 ”Covid-19 Påverkan på Kronofogdens ärendevolym”

Skatteverket – rättslig vägledning - Lönegaranti vid konkurs

Media länkar

<https://fastighetsfolket.se/2017/12/21/fejkanstallningar-i-stadbransch-ett-allt-vanligare-bedrageri/>

<https://www.expressen.se/gt/flera-hells-angelsman-domda-i-konkursharva/>

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vastmanland/forsokte-lura-till-sig-lonegaranti-genom-pahittade-anstallda>

<https://www.sydsvenskan.se/2014-03-23/lonegarantin-utnyttjades-av-liga>

<https://www.kronofogden.se/download/18.e395c37136463f439680005293/1371144398577/SAMEB+Missbruk+av+statlig+l%C3%B6negaranti++Slutrapport+2011-11-30.pdf>

<https://www.fokus.se/2017/11/valfardsstatens-fiender-no-1/>

https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/20120201060058_mangmiljonbelopp_fuskas_bort_fran_statliga_lonegarantin

<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:924897/FULLTEXT01.pdf>

<http://www.konkursradet.no/konkurs-och-annan-insolvensbehandling-naagra-reflexioner-fraan-svensk-horisont.5304901-300335.html>

<https://www.advokaten.se/Tidningsnummer/2005/Nr-5-2005-Argang-71/Ekobrott--ett-samhallshot/>

<https://www.eposten.se/nyheter/enkoping/foretaget-misstanks-for-fusk-med-lonegarantin-unt5210692.aspx>

Möte med utredare i ärende Red Bull (EB 3954, EB 2596 mfl.)