



Kriminalitet vid konkurser

SNEDVRIDEN KONKURRENS OCH LURADE SKATTEBETALARE

En rapport till byggmarknadskommissionen
2020-11-06

BMK 2020:2



Bygghuset
Byggmarknadskommissionen

FÖRORD

Konkurser som ett led i brottsliga upplägg har inte uppmärksammats i någon större utsträckning. Ändå är det ett allvarligt problem som funnits under många år, inte minst inom byggsektorn. Det handlar om företag som skapats för att finnas under en kort tid vars syfte varit att försättas i konkurs.

Dessa konkurser utgör ett exempel på ett brottsligt upplägg och innebär ett bedrägeri mot systemet med lönegarantier.

Konkurserna är ett av många olika brottsliga upplägg. De uppläggen snedvrider konkurrensen mellan olika företag på byggmarknaden. Det skapar orimliga arbetsvillkor för många individer som arbetar på svenska byggen. Bedrägerierna vid konkurser skapar dessutom stora kostnader som belastar skattebetalare, genom utbetalningarna för lönebidrag.

Vid konkurser som är ett led i brottsliga upplägg töms bolagen på likvida medel och kvar blir i många fall skulder till såväl staten som leverantörer och arbetstagare. Indirekt skapas problem och kostnader för hederliga företag inom och utom byggsektorn.

Konkurser är ett naturligt inslag i en fungerande marknadsekonomi. Företag som misslyckats på en föränderlig marknad ska således inte misstänkas för att ha utnyttjat lönebidragssystemet. Alla medlemsstater i EU ska dessutom ha någon form av system för lönegarantier vid konkurser.

Men lönegarantin i Sverige har under lång tid utnyttjats i brottsliga upplägg inom byggsektorn. Det är riskerna med att systemet med statlig lönegaranti vid konkurser och rekonstruktionsförfaranden används på ett sätt som är felaktigt.

Rapporten är skriven av Hans Jeppson, verksam inom kansliet på Bygghandelskommissionen. Han svarar själv för innehållet i rapporten.

Stockholm i november 2020

Lars-Olof Pettersson

Kanslichef för Bygghandelskommissionen

Bygghandelskommissionen är ett initiativ av företag och organisationer inom byggsektorn för att kartlägga förhållanden på den svenska byggmarknaden samt presentera förslag som främjar en sund byggbransch med goda sociala villkor och konkurrens på likvärdiga villkor. Kommissionen har valt att ta fram ett antal underlagsrapporter som underlag för kommissionens ställningstaganden. För underlagsrapporterna svarar författarna själva för innehållet. Bygghandelskommissionen kommer att vara verksam under 2020 och 2021.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	2
1 Sammanfattning.....	5
2 Konkurer	7
2.1 Konkurer inom byggsektorn	7
2.2 Konkursförfarandet	10
2.2.1 Konkursförvaltare.....	10
2.3 Planerade kriminella konkurer.....	11
2.3.1 En snygg fasad.....	11
2.3.2 Frontmän och målvakter	12
2.3.3 Kedjor av företag	13
2.3.4 Penningtvätt.....	14
2.3.5 Konkursen	14
3 Bakgrund till Lönegarantin	15
3.1 Konkursproblematiken inom byggbranschen.	15
3.2 Regeringen väljer lagstiftning framför avtal	16
3.3 Ny lagstiftning i skuggan av många konkurer	17
3.4 EU-direktiven	18
3.5 Förändringar under 00- och 10-talen.....	19
3.5.1 Höjd ersättning	19
3.5.2 Lönegaranti även för utländska företags insolvens.	19
3.5.3 Lönegaranti även vid företagsrekonstruktion.....	19
4 Lönegarantin i dag	22
4.1 Lönegarantins finansiering och omfattning.....	22
4.2 Lönegaranti när ett svenskt företag går i konkurs.....	22
4.3 Lönegaranti vid insolvens i ett utländskt företag.....	23
4.4 Lönegaranti vid rekonstruktion	24
4.4.1 Rollen som rekonstruktör	24
4.4.2 Rekonstruktören kan besluta om lönegaranti.....	25
4.4.3 Återbetalningsskyldighet och regressrätt	25
4.4.4 Konkurs	25

5	Bedrägerier mot lönegarantisystemet	27
5.1	Problem under lång tid.....	27
5.1.1	Konkurs som följs av lönegarantibedrägeri	27
5.1.2	Oro för missbruk.....	27
5.1.3	SAMEB.....	27
5.1.4	BRÅ.....	27
5.1.5	NLG - Nationella lönegarantigruppen.....	28
5.2	Vid konkursen	28
5.2.1	Svårigheter med lönegaranti.....	28
5.2.2	Huvudentreprenöransvar	28
5.2.3	Svart arbetskraft	29
5.3	Utbetalning av lönegarantiersättning.....	30
5.4	Få Lönegarantiärenden för utländska företag i Sverige.....	31
5.5	Risker för brottsliga upplägg vid företagsrekonstruktion	31
5.6	Kronofogdemyndighetens roll och riktlinjer.....	32
5.6.1	Tillsynsmyndigheten	32
5.6.2	Efterhandsgranskning av lönegarantibesluten	33
5.6.3	Konkurshandbok.....	33
5.6.4	RUBICON	34
6	Förhållanden inom byggbranschen.....	35
6.1	Hur arbetar fackliga organisationer vid konkursrisk.....	35
6.2	Hur arbetar konkursförvaltare mot kriminella upplägg	37
6.3	Hur arbetar länsstyrelsen mot kriminella upplägg.....	39
6.4	Hur arbetar tillsynsmyndigheten vid Kronofogdemyndigheten.....	40
7	Vilka effekter får dessa bedrägerier	42
8	Möjliga åtgärder	44
8.1	Målvakter.....	44
8.2	Beslut om lönegaranti	45
8.2.1	Rekonstruktion.....	46
8.3	Konkursförvaltarens utredningsarbete	46

1 SAMMANFATTNING

Konkurs är instrument för att i ordnade former avveckla eller omvandla en affärsverksamhet som misslyckats och som inte längre kan betala sina fordringsägare. Företagskonkurser är ett naturligt inslag i en marknadsekonomi. En del företag slåss ut av konkurrens och oförutsedda omständigheter.

Men konkurser kan missbrukas på sätt som innebär att olika fordringsägare luras och att en eller flera egentliga huvudmän gynnas. Det kan förekomma oredlighet mot borgenärer, otillbörligt gynnande av borgenärer, lönegarantibedrägeri, brott mot målvaktsparagrafen i aktiebolagslagen eller något annat som gör att borgenärerna eller skattebetalarna tvingas bära stora kostnader. Kriminalitet i samband med konkurser har förekommit i byggbranschen under många decennier och drabbar såväl arbetstagare som konkurrerande företag. Företag skapas i syfte att senare sättas i konkurs. Tillgångarna i företaget flyttas och konkursboet består i stort sett bara av skulder. En ohederlig entreprenör kan skaffa sig konkurrensfördelar genom att kontrollera ett eller flera bolag som nyttjas som underentreprenörer men som sätts i konkurs, varvid en del av entreprenörens kostnader får bäras av fordringsägare och staten.

Omfattningen av konkurser som är ett led i kriminella upplägg är svåra att uppskatta. En del går under radarn, men i Stockholmsområdet räknar Byggnads Stockholm-Gotland med ett 100-tal konkurser under ett normalt år där det finns anledning att misstänka att konkursen är direkt kopplad till brottslighet.

Kopplat till sådana konkurser är bedrägerier mot det statliga lönegarantisystemet. Lönegarantin infördes för 50 år sedan som ett skydd för arbetstagare som riskerar att förlora sina inestående löner när arbetsgivaren går i konkurs.

Lönegarantisystemet är en viktig social skyddslagstiftning och innefattar inte bara inestående lön utan även lagstadgad uppsägningslön. En arbetstagare kan maximalt erhålla 189 200 kr vid en konkurs.

Vid konkurser som syftar till att tillskansa sig medel från lönegarantisystemet kan det finnas flera upplägg.

- Falsa anställda. Ett antal personer som inte utfört arbetsuppgifter för företaget läggs in i lönelistorna. Individuella anställningsavtal kan förfalskas.
- Höjda löner. Anställda ges strax före konkursen en avsevärd lönehöjning.
- Falsa uppgifter om ersättningar, traktamenten och liknande.

Planerade kriminella konkurser och bedrägerier mot lönegarantisystemet är exempel på hur kriminella upplägg snedvrider konkurrensen inom byggsektorn och hotar hederliga företags framtid.

Trots att problemen med falska lönefordringar vid lönegaranti varit uppenbara under flera decennier så har det varit svårt att förhindra dessa bedrägerier.

Det finns stora problem med så kallade målvakter, både svenska medborgare och medborgare i andra EU-länder. Dessa personer registreras som företrädare för bolaget, men saknar i verkligheten all form av kontroll eller insyn i bolagets verksamhet. Målvakterna är oftast personer i en mycket socialt utsatt situation, inte sällan missbrukare, som mot en liten betalning ställer upp som formella företrädare för företaget, till exempel VD. Med hjälp av målvaktens BankID kan huvudmannen hantera kontakter med myndigheter och avtal med andra företag.

Skatteverket, Bolagsverket och bankerna behöver göra mera påtagliga kontroller och det behövs mera samarbete över gränserna för att stoppa och avslöja målvakter.

I rapporten framhålls att konkursförvaltarna har en viktig roll. De är ålagda att anmäla misstänkta brott men att det är viktigt att polis och åklagare snabbt kan ta sig an ärenden. Då skulle förutsättningarna att finna och lagföra de verkliga huvudmännen öka.

Det är konkursförvaltaren som tar beslut om vilka arbetstagare som ska få ersättning från lönegarantisystemet. Det kan vara en svår uppgift vid en del konkurser eftersom företagets dokumentation inte sällan saknas eller är otillförlitlig. Att det är konkursförvaltaren som tar dessa beslut är dock en ändamålsenlig ordning. Men staten behöver hjälpa konkursförvaltaren till exempel genom att dessa på ett enkelt sätt kunna få tillgång till mera information om individen som anför en lönefordran mot konkursboet.

2 KONKURSER

Konkurser är ett viktigt instrument i en marknadsekonomi. Det är naturligt att vissa företag blir olönsamma och slutligen kommer i ett tillstånd av obestånd, det vill säga när företaget saknar förmåga att betala sina skulder.

Konkursförfarandet syftar till att hindra en gäldenär att gynna vissa borgenärer – fordringsägare, framför andra. Avvecklingen av företaget ska ske i ordnade former och skulder ska betalas enligt en i lagen fastställd förmånsrättsordning.

I en "vanlig" konkurs klarar företagen helt enkelt inte av att betala sina skulder. Betalningar uteblir eller företaget försöker få fordringsägare att gå med på att ge anstånd med betalningar. Efter en tid så blir det uppenbart att fordringsägare, som inte ser något annat sätt att få någon betalning, kan behöva begära företaget i konkurs. Först sänder fordringsägaren en betalningsuppsmaning med konkurshot och kräver att få betalt. Erhålls inte betalning är nästa steg att begära företaget i konkurs vid tingsrätten.

Även ägare till ett företag kan begära att företaget ska försättas i konkurs när företaget saknar betalningsförmåga.

2.1 KONKURSER INOM BYGGSEKTORN

I alla branscher förekommer det misslyckade entreprenörer. Oftast är det små företag som inte blir långsiktigt lönsamma eller som drabbas av en enstaka stor förlustaffär som går i konkurs. Inom byggbranschen så kan det handla om småföretag som kanske tar en alltför stor risk. Eller nyblivna företagare som inte har kunskaper eller omdöme att hantera ekonomin i ett företag. I enstaka fall kan även större företag misskötas så att det till slut leder till en konkurs men det har under senare år varit sällsynt med stora konkurser i byggbranschen.

- Under de senaste 10 åren fram till och med 2019 förekom i genomsnitt 5 konkurser¹ om året avseende företag inom byggsektorn² med fler än 50 anställda.
- Under 2019 var det i Stockholms län 16 medlemsföretag i Stockholms Byggmästareförening³ som gick i konkurs men totalt var det 452 konkurser inom byggsektorn i länet.⁴

Byggbranschen betraktas av hävd som mycket konjunkturkänslig och det har under de senaste decennierna funnits perioder då volymen bygg- och anläggningsarbeten sjunkit snabbt vilket gjort att företag hamnat på obestånd. Men även i lysande byggkonjunkturer så kan enstaka företag misslyckas.

- Under 2010 till 2019 inträffade det 9250 konkurser av aktiebolag som räknas till byggsektorn, således mer än 900 per år.
- Under dessa 10 år så berördes 29 700 personer inom byggsektorn. Nästan samtliga fick statlig lönegaranti.

¹ Tillväxtanalys är ansvarig myndighet för officiell statistik för konkurser. Myndigheten publicerar löpande månadsstatistik, medan uppgifter från tidigare år finns enbart tillgänglig genom SCB statistikportal. Uppgifterna är hämtade från denna om ej annat anges.

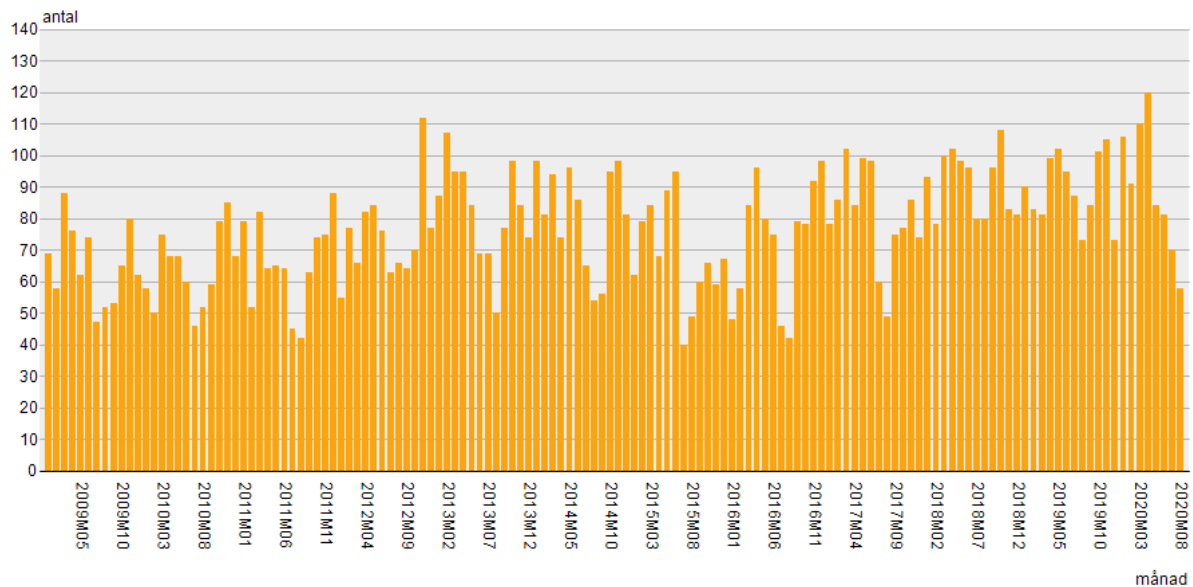
² SNI 2007 är en standard för svensk näringsgrensindelning. Byggsektorn omfattar SNI 41 (byggande av hus), SNI 42 (anläggningsarbete) och SNI 43 (specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet).

³ Uppgift från Stockholms Byggmästareförening som har 1 160 medlemmar, de allra flesta små- och medelstora företag med upp till 15 anställda. Företagen är medlemmar i Byggföretagen och tillämpar kollektivavtal.

⁴ Cov-19 pandemin har försatt många företag från olika branscher i en svår ekonomisk situation vilket resulterat i ökat antal konkurser under 2020. Byggsektorn har drabbats men är inte bland de mest utsatta branscherna,

Det har skett en viss ökning under de senaste 3 åren.

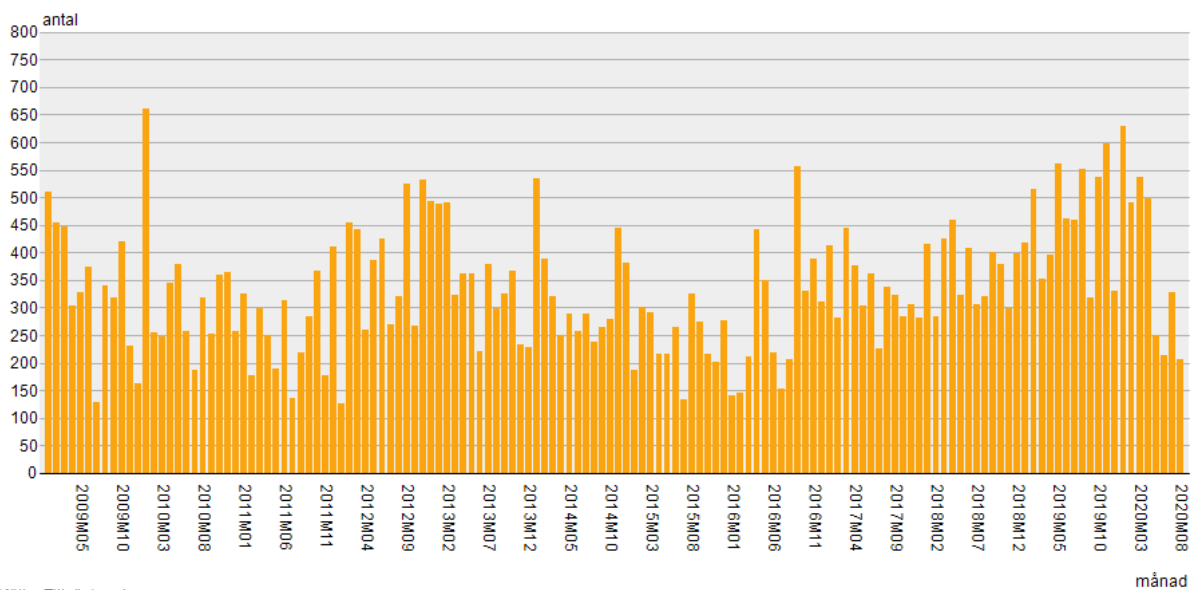
Konkurser efter månad. aktiebolag, byggindustri.



Källa: Tillväxtanalys

När man ser på antalet anställda som drabbas av konkurser så har volymerna också ökat de senaste åren.

Anställda drabbade av konkurser efter månad. aktiebolag, byggindustri.

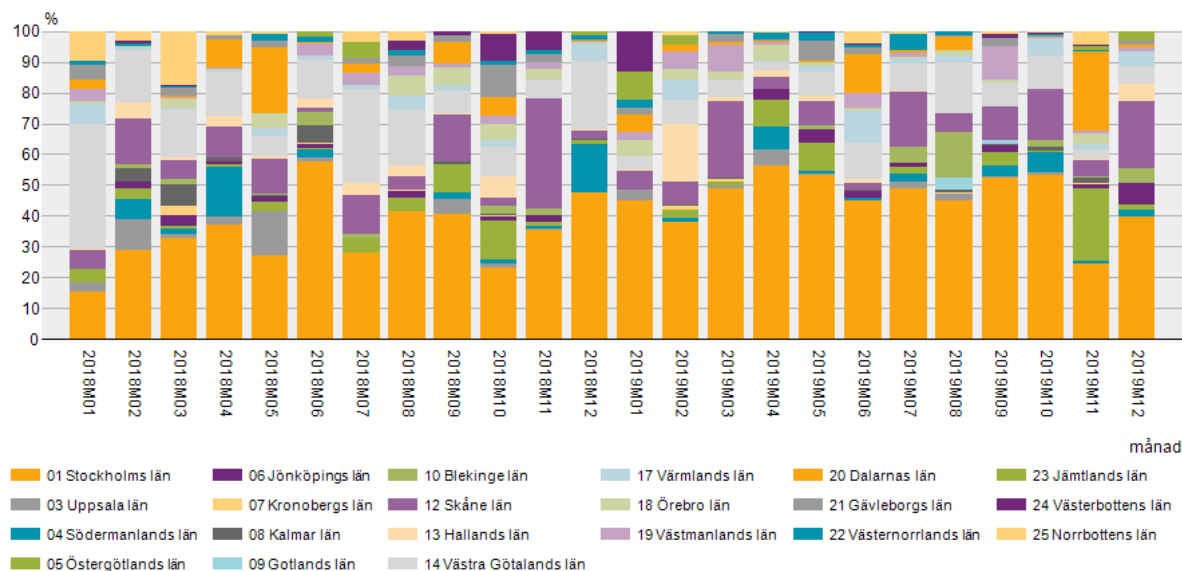


Källa: Tillväxtanalys

Även här kan man se ökningen.

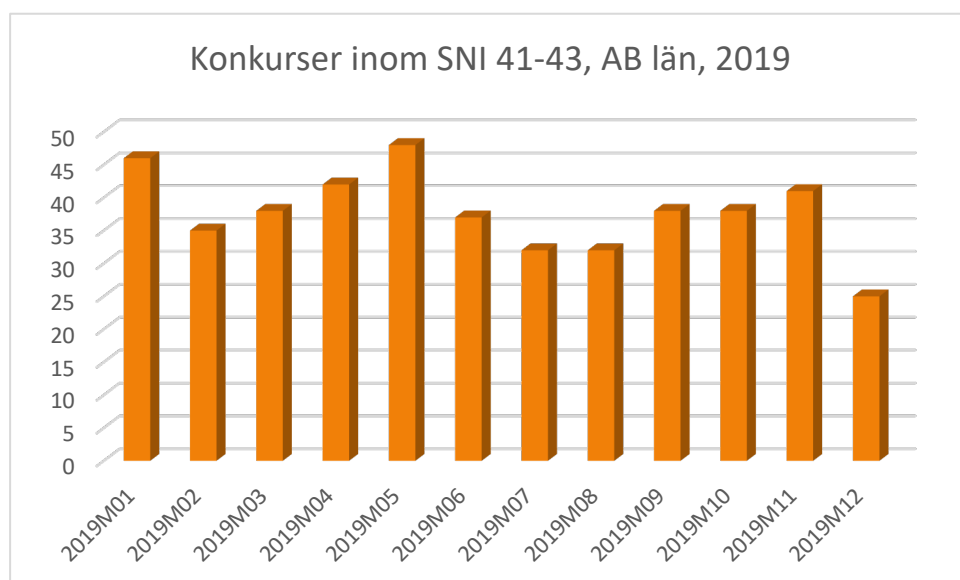
Konkurser inom byggsektorn är till betydande del en storstadsfråga och framförallt förekommer det i Stockholms län. Diagrammet nedan visar andelen av anställda från olika län.

Anställda drabbade av konkurser efter region och månad. byggindustri, aktiebolag.



Källa: Tillväxtanalys

I Stockholms län så var det under 2019 totalt 452 företag inom SNI 41 - 43 som gick i konkurs. Dessa konkurser utgjorde 20% av samtliga konkurser i länet. Konkurserna är förhållandevis jämnt fördelade över året med toppar i januari och maj och lägre under sommarmånaderna och december.



2.2 KONKURSFÖRFARANDET

2.2.1 Konkursförvaltare

När ett företag försätts i konkurs utser tingsrätten en konkursförvaltare. Konkursförvaltare är nästan uteslutande advokater och det finns cirka 400 advokater⁵ som förekommer på en slags lista över möjliga konkursförvaltare.

Konkursförvaltarens uppdrag startar omedelbart efter tingsrättens beslut. I de flesta fall arbetar en konkursförvaltare med, dels biträdande jurister, dels en eller flera konsulter som tar hand om de mera praktiska frågorna "på fältet".

Vid konkursen övergår företaget till att vara ett konkursbo. Konkursförvaltaren och dennes medarbetare ska kartlägga vilka tillgångar det finns i konkursboet och vilka fordringar.

Konkursförvaltaren har full rådighet över företagets tillgångar men dessa ska användas för att betala av skulderna. Det sker genom att alla tillgångar säljs och dessa medel används för att betala skulderna.

Konkursförvaltaren agerar nästan alltid under tidspress. Denne måste bestämma om det finns anledning att driva verksamheten vidare eller inte. Vissa tillgångar betingar ett högre värde genom att verksamheten fortsätter. Då kan hela eller delar av verksamheten säljas till nya ägare som då också övertar rollen som arbetsgivare för de anställda. I annat fall måste konkursförvaltaren säga upp personalen. Detta måste normalt göras inom en till två veckor från konkursen.

Vid en konkurs ska gäldenären, en företrädare för företaget som är försatt i konkurs, vid en edgång lämna uppgifter om företagets skulder och tillgångar. Konkursförvaltaren kan också hålla förhör med gäldenären och andra personer. Men konkursförvaltaren kan även göra efterforskningar i bokföringsmaterial, såsom avtal, skuldebrev, pantbrev, gåvobrev, kontoutdrag, bankallegat, kassaregister.

I en normal konkurs har konkursförvaltaren tillgång till bokföring och övrig dokumentation. Han kan vanligen kommunicera med företagets tidigare ledning och ägare.

När konkursförvaltaren sålt av företagets återstående tillgångar ska dessa fördelas på fordringsägarna. Löner är så kallade prioriterade fordringar men eftersom det kan ta månader eller till och med år att avsluta en konkurs, så finns det en statlig lönegaranti som normalt täcker de flesta anställdas lönefordringar.

Den grundläggande tanken är att konkursförvaltaren ska ersättas av konkursboets tillgångar, man kan säga att det är borgenärerna som betalar för konkursförvaltarens tjänster. Men om ett konkursbo saknar substantiella tillgångar så räcker inte konkursboets tillgångar till för konkursförvaltarens arvode och andra kostnader för konkursen.

Det finns en bestämmelse som säger att i så kallade avskrivningskonkurser, det vill säga när konkursboets tillgångar inte räcker till betalning av uppkomna och väntade konkurskostnader, så ska rätten besluta om avskrivning av konkursen. Då får konkursförvaltaren 11 200 kr i arvode. Har ärendet krävt mer arbete än vanligt så att ett

⁵ Några få konkursförvaltare är inte advokater utan är jurister anställda vid Ackordscentralen, Ackordscentralen som bedrivit konkursförvaltning sedan 1907, ägs av en stiftelse vars ändamål är att utan vinstintresse biträda företag med betalnings- eller lönsamhetsproblem. På sju orter finns Ackordscentraler som tillhandahåller konkursförvaltare.

rimligt arvode överstiger ca 17 000 kr så kan domstolen besluta om högre arvode. Detta arvode betalas av staten.

När konkursen ska avslutas lämnar Konkursförvaltaren en slutredovisning av sitt arbete till Kronofogdemyndigheten som granskar denna och meddelar tingsrätten om det finns något att anmärka på. Även borgenärer får granska slutredovisningen och konkursförvaltatarens förslag till utdelningsförslag.

Tingsrätten beslutar sedan om utdelning i konkursen och om konkursförvaltarens arvode.

2.3 PLANERADE KRIMINELLA KONKURSER

Även om konkursförfarandet är till för att skydda borgenärerna så kan skyddet vara mycket svagt eller obefintligt. Konkursförfarandet utgår från att företag mot ägarnas önskan hamnar på obestånd. Men det finns personer som äger, eller kanske mera korrekt, kontrollerar företag, som planerar för att dessa företag ska försättas i konkurs vid ett lämpligt tillfälle.

Uppläggen är i grunden enkla. Företaget bygger upp skulder och olika slags tillgångar. Dessa tillgångar realiseras på olika sätt och företaget "töms" på pengar. När det inte finns några substantiella tillgångar kvar sätts företaget i konkurs och fordringsägarna förlorar mer eller mindre allt de har att fordra från företaget.

Nu finns det givetvis visst skydd i lagstiftningen mot sådant förfarande. Ägarna kan inte utan vidare betala ut pengar till sig själv och betalningar till vissa borgenärer som görs strax före en konkurs kan återvinnas.

Men dessa lagregler kan kriminella företagare ta sig runt. Detta är inte ovanligt i de kriminella företag som dyker upp i byggbranschen.

2.3.1 En snygg fasad

Det är mycket enkelt att bilda ett aktiebolag i Sverige. Hanteringen kan till stor del skötas på Internet och det går fort. Kraven på aktiekapital är numera så lågt som 25 000 kr⁶. Men det kräver att det öppnas ett bankkonto med 25 000 kr och att banken, i Sverige eller utlandet, sänder ett intyg till Bolagsverket.

Eftersom ett nytt konto i banken kan föranleda frågor från banken så är det oftast enklare att köpa ett färdigt företag. Man kan köpa "halvfärdiga" bolag, så kallade lagerbolag av företag som bildar och säljer aktiebolag, men mest attraktivt är att köpa ett begagnat aktiebolag, ett bolag som tidigare drivits och därmed har F-skatt och momsregistrering, ett bankkonto och som saknar kreditanmärkningar. Kort sagt ett bolag som en normal hederlig företagare tidigare drivit men nu inte längre vill fortsätta att äga. Ägaren kan sälja bolaget för några tusen kronor och slipper då allt besvär med att själv likvidera bolaget.

I detta begagnade bolag byts styrelse och VD ut. Bolagsordningen ändras så företagets verksamhetsområde kan innefatta byggverksamhet. Ibland kan namnet ändras, det viktiga är ett etablerat organisationsnummer.

Fördelen med de begagnade företagen är att de vid en snabb blick ser serösa ut. Visserligen går det med en del letande se att förerretaget ändrat styrelse, adress och verksamhetsområde vilket borde väcka misstankar. Men samtidigt är det inget olagligt att ta över ett bolag, även hederliga företagare kan lockas att för enkelhetens skull köpa ett begagnat bolag.

⁶ Den 1 januari 2020 sänktes kravet på aktiekapital till 25 000 kr från 50 000 kr. Fram till 1 april 2010 krävdes ett aktiekapital på 100 000 kr.

I de flesta uppläggen inom byggsektorn bedriver företaget verksamhet under en kortare tid. Ofta bara ett år eller kortare.

2.3.2 Frontmän och målvakter

En kriminell företagare vill normalt hålla sig utanför synfältet. I vissa fall kan hen driva ett annat företag, i andra fall så verkar hen helt i det tysta men har ensam eller tillsammans med kumpaner full kontroll. Så det krävs att andra personer formellt företräder företaget.

Några kan vara frontmän i förhållande till uppdragsgivare. Sådana personer ska helst vara trevliga och till och med förtroendeingivande, men de ska i formell mening inte vara något annat än anställda och inte ingå i någon företagsledning. Frontmännen upprätthåller kontakter med uppdragsgivare och leverantörer. Även arbetsledare är att betrakta som frontmän.

Den formella ansvarsrollen; att utgöra företagets ledning och styrelse, att teckna avtal och lämna uppgifter, läggs på så kallade målvakter. Dessa behöver nästan aldrig synas som fysiska personer, det räcker att de materialiseras genom namnteckningar och bank-id inloggningar.

Att sätta in till exempel målvakter, som VD och styrelse i ett bolag som ska försättas i konkurs eller användas för ekonomisk brottslighet har förekommit i många decennier. Dessa målvakter har enbart till uppgift att synas i offentliga register och juridiska dokument. De har ingen roll i företagets drift. Tidigare rekryterades målvakter i stor utsträckning bland missbrukare i Sverige. Under senare år har även ungdomar lurats till att uppträda som målvakter.

Inom uppläggen som genomförs inom byggsektorn är dock det vanliga förfarandet numera att rekrytera målvakter i de baltiska länderna och Polen. Även dessa är ofta missbrukare. Personerna måste ha identitetshandlingar som visar att de är medborgare i och bosatta inom EU/EES-området. Förfarandet är normalt likartat. Individen tas till Sverige och gör ett personligt besök hos Skatteverket. "Tolken" säger att målvakten vill ha ett samordningsnummer eftersom hen som EU-medborgare har rätt att sitta i svensk bolagsstyrelse. Även om Skatteverkets personal nog kan förstå att personen inte har förutsättningar att leda knappt ens sig själv, så kan de inte neka en person som visar nöjaktig identifikation, dvs ett EU-pass. Därefter ett besök på en bank. Besöket på banken innebär normalt att individen erhåller ett BankID. Detta öppnar sedan vägen både för myndighetskontakter i Sverige och för en del affärstransaktioner. Många tjänster kan sedan ordnas med enbart tillgång till BankID. Oftast sänds målvakten, efter en ½ dags arbete, tillbaka till sin hemort. De verkliga huvudmännen behåller givetvis den telefon eller dator där BankID är installerat.

BankID är inte utformat för att upptäcka missbruk. Det är unikt enkelt att i Sverige etablera flera "persona" för att kunna genomföra bedrägerier av olika slag. En del nystartade företag i byggbranschen etableras helt enkelt för att vara ett instrument för ekonomisk brottslighet.

Målvakterna är i lagens mening oftast skyldiga till olika brott. Ibland åtalas dessa målvakter, men eftersom domstolen ofta tar hänsyn till att målvakten inte förstått syftet med upplägget så blir straffen låga. Penningböter, skyddstillsyn, villkorlig dom är som straff helt verkningslösa för målvakter. Inte heller den de administrativa åtgärden näringsförbud har någon större avskräckande verkan även om det gör att personen inte längre kan agera målvakt. Få målvakter döms till fängelse, vilket är det enda straff som skulle verka avskräckande. Är målvakten bosatt i annat land så är det knappast värt besväret att utfärda en europisk arresteringsorder och föra personen till Sverige. Även om häktningsgrund

föreligger så kan personen sällan hållas häktad under lång tid, så personen försvinner sannolikt före rättegången.

Men att straffa målvakterna är inte det mest effektiva sättet att komma åt problemet med målvakter, det viktiga är att hitta huvudmännen. Men ofta sker polisens och ekobrottsmyndighetens utredningar så sent att det finns mycket små förutsättningar att bevisa att en viss person ligger bakom upplägget.

2.3.3 Kedjor av företag

Men även om företaget förefaller ha alla papper i ordning så återstår att kunna få intäkter. Det behövs oftast någon verksamhet, dvs att kunna få uppdrag och att kunna ordna arbetskraft. Detta kräver frontmän med kontakter. Men ofta passar det nystartade företaget in ett system av företag som kontrolleras av samma huvudman/huvudmän.

Ett sådant möjligt upplägg är att ett företag, som vi kan kalla *Alfa*, vilket kontrolleras av en kriminell huvudman, får ett uppdrag som underentreprenör för ett större väletablerat företag, som vi kan kalla *Byggsson & Co*. *Byggsson & Co* är underentreprenör till huvudentreprenören *Storbygg*. *Alfa* lägger i sin tur ut uppdraget på företaget *Beta* som är tänkt att sättas i konkurs. På pappret syns sällan sambanden mellan *Alfa* och *Beta* men huvudmannen har full kontroll över båda företagen. *Beta* anställer personal, ibland handlar detta helt eller delvis om individer med svag förankring på den svenska arbetsmarknaden som helt enkelt "flyttas" till företaget av huvudmannen.

Under någon tid kan betalningsströmmarna vara "normala"; *Beta* får betalt av *Alfa*. Löner betalas ut och preliminärskatt och arbetsgivaravgifter betalas in. Efter en tid så stryps penningflödet. *Alfa* som ligger ovanför i underentreprenörskedjan får betalt för utfört arbete från *Byggsson & Co*, men håller inne betalningar till *Beta*. *Alfa* kan väcka påhittade ekonomiska krav på *Beta*. *Beta* underlåter samtidigt att betala in preliminärskatt. Inte heller betalar *Beta* in någon moms eller eventuella andra skatter. Det finns en eftersläpning hos Skatteverket som gör att företaget kan arbeta ett par månader utan kostnader för skatter.

Beta som är på väg mot konkurs kan under tiden betala löpande kostnader som material (till exempel inköp av virke eller hyra av maskiner) för att kunna fortsätta verksamheten.

Sedan upphör *Beta* även att betala löner. Om inte avtalsenlig lön betalas ut i överenskommen tid har ju arbetstagaren mycket goda personliga skäl att inte arbeta och kräva sin rättmätiga ersättning. Men om de anställda har en svag ställning på arbetsmarknaden så kan kanske den kriminelle företagaren eller hans frontmän övertala dem att arbeta som vanligt. Denne kan ju försäkra arbetstagarna att så småningom får alla arbetstagarna betalt av den svenska staten. Lönen kan också höjas för att göra upplägget mera attraktivt för arbetstagarna. Självklart sker detta helt utan insyn från fackliga organisationer och inte heller behöver uppdragsgivaren *Byggsson & Co*, huvudentreprenören *Storbygg* eller byggherren ana att något är fel.

Beta kan lämna in månatliga arbetsgivardeklaration som visar hur mycket lön varje anställd fått under månaden, trots att någon lön inte betalats ut. Arbetsgivardeklarationen blir ju i ett senare skede en dokumentation som arbetstagarna kan stödja sig på när de begär att konkursförvaltaren ska besluta om ersättning enligt lönegarantilagen. Men inga pengar betalas längre till Skatteverket.

Slutligen upphör alla betalningar från *Beta* och företaget går i konkurs, eventuellt på begäran av fordringsägare, men ibland är det huvudmannen som själv på olika sätt initierar konkursen vid "rätt" tillfälle.

När konkursen inträffar har huvudmannen som ju kontrollerar *Alfa* redan förberett för hur arbetet ska kunna fortsätta utan påtagligt men för huvudentreprenören *Storbygg* eller *Byggsson & Co.* *Alfa* uppger att man funnit ett nytt företag, som vi kan kalla *Gamma*. Detta övertar arbetsuppgifterna. Det kan även betyda att samma personer som utförde arbete för det konkursade företaget *Beta* nu börja arbeta för *Gamma*.

Huvudmannen kan genom ett antal planerade konkurser slippa kostnader för löner, skatter, avgifter samtidigt som verksamheten vid byggerna kan fortgå.

2.3.4 Penningtvätt

Innan ett företag kan sättas i konkurs i enlighet med en plan så måste företaget tömmas på likvida medel och tillgångar.

Upplägget bygger på att pengarna ska vara borta från företaget när konkursen äger rum och att det inte då inte heller ska gå att återvinna dessa medel.

Att tömma bolaget kan göras på olika sätt. Tillgångar kan säljas till underpris. Företaget kan betala falska skulder eller köpa tillgångar till ett överdrivet högt pris. Sådana förfarande kan ligga på endera sidan om laglighetsgränsen. Men om de är otillåtna kan ibland pengarna spåras och säkras. Därför används ofta ren penningtvätt.

Det innebär normalt en lång rad transaktioner både i Sverige och utomlands, ofta uppbackade av falska fakturor eller skuldsedlar. Ett exempel kan vara att företaget *Beta* betalar en falsk faktura från ett bemanningsföretag i ett annat EU-land. Bemanningsföretaget kan vara helt fiktivt. Något arbete har aldrig utförts. Bemanningsföretagets konton kontrolleras av huvudmannen. Men pengarna som betalas stannar inte utan sänds omedelbart vidare i en kedja av transaktioner. Syftet är att pengarna inte ska kunna spåras. Dessa medel slussas senare till den verkliga huvudmannen, men kan även till delar användas för att betala/muta andra personer som haft inflytande över bolagets uppdrag. När penningtvätten av avslutad ska pengarna se legitima ut eller användas för att köpa varor som överlämnas utan att spåras.

Lagarna mot penningtvätt gör att bankerna numera lägger ner ett omfattande arbete på att upptäcka transaktioner som tyder på penningtvätt. Dock bör betonas att misstanke om penningtvätt föranleder en skyldighet för banken att göra en anmälan till finanspolisen, däremot kan banken inte på eget bevåg stoppa transaktionen⁷. Så vid en kriminell konkurs är det därför normalt möjligt att gömma undan pengar.

Denna typ av konkurser syftar givetvis till att den verkliga huvudmannen ska gynnas ekonomiskt. Men uppläggen kan utformas så att även arbetstagare gynnas, till exempel genom att de får lönegarantiersättningar för högre löner än de tidigare fått för sitt arbete.

2.3.5 Konkursen

När konkursen väl inträder så finner konkursförvaltaren bolag utan tillgångar och där bokföring och annan dokumentation saknas eller är felaktig. För vana konkursförvaltare så är det oftast mycket snabbt uppenbart om det rör sig om en kriminell konkurs eller ej.

Men i grunden är förfarandet det samma. Konkursförvaltaren ska säkra eventuella tillgångar och kartlägga olika krav mot företaget inklusive lönefordringar från anställda.

⁷ Om det föreligger en misstanke att betalningen görs till individ eller organisation som är föremål för sanktioner enligt EU-beslut har banken skyldighet att stoppa utbetalningar. I praktiken gäller samma sak beträffande sanktioner beslutade av USA, även om det inte finns något lagligt stöd för detta i Sverige.

Lönefordringarna är annorlunda än andra fordringar. Som ovan nämnts finns det en statlig lönegaranti, vars bakgrund och funktion närmare belyses i kapitel 3-4. Denna ger de anställda ett ekonomiskt skydd men utgör samtidigt en möjlighet för kriminella personer att iscensätta bedrägerier mot lönegarantisystemet.

3 BAKGRUND TILL LÖNEGARANTIN

3.1 KONKURSPROBLEMATIKEN INOM BYGGBRANSCHEN.

Det har snart funnits en statlig lönegaranti i 50 år, sedan 1971. Det var just förhållanden inom byggbranschen som spelade en viktig roll för framväxten av den statliga lönegarantin.

Under 1960-talet förändrades den svenska byggbranschen. Statliga subventioner, i form av statliga lån och kvoter för bostadsobligationer, stimulerade ett omfattande bostadsbyggande, i form av flerfamiljshus men även många egnahem⁸. Samtidigt ändrade den växande privatbilismen förutsättningarna för konkurrens inom byggbranschen. Medan byggmästare tidigare varit knutna till en viss ort, och även byggnadsarbetare helst sökte arbete nära sitt hem, så öppnade bilismen upp för ökad regional konkurrens mellan olika företag. Nya byggmästare kunde enkelt etablera sig. Arbetstagare fick genom bilen möjlighet att arbeta på olika orter.

Samtidigt ledde nyetableringarna i branschen till många konkurser. Både byggherrar och arbetstagare drabbades.

I dåtidens konkurslagstiftning var lönefordringar prioriterade fordringar, så i första hand skulle upplupen lön ersättas ur konkursboets tillgångar. När ett industriföretag eller handelsföretag sattes i konkurs fanns oftast en del tillgångar som kunde täcka löner. Men situationen inom byggsektorn var annorlunda. Dåtidens små företag som arbetade med byggen saknade ofta nästan helt realiserbara tillgångar. Sådana konkurser kunde därför ofta bli så kallade fattigkonkurser, där konkursboet nästan helt saknade tillgångar.

Fackföreningar för arbetare inom byggsektorn var medvetna om riskerna för sina medlemmar. Om löner inte betalades ut vid avlöningsdagen försökte fackföreningar aktivt se till att löner snabbt utbetalades genom så kallade genom indrivningsblockader. Blockaden kunde leda till att byggherren gick in och betalade för att byggföretaget på obestånd skulle kunna fortsätta arbetet. Det var huvudsakligen Byggnadsarbetarförbundet som använde metoden.

Men indrivningsblockader var inte alltid ett effektivt medel och fackföreningar kom därför ofta att snabbt begära att företaget skulle försättas i konkurs på grund av obetalda löner. Genom ett skyndsamt agerande ville man förhindra att företaget betalade leverantörsfordringar före lönerna.

Fackföreningen företrädde sedan sina medlemmar som borgenärer i konkursboet. Även fackföreningar inom TCO och SACO-förbund arbetade med att bevaka sina medlemmars intressen vid konkurser.⁹

Åren 1964 och 1965 inrättade Svenska målareförbundet, Svenska byggnadsarbetareförbundet samt Svenska bleck- och plåtslagareförbundet, var för sig,

⁸ Under det så kallade miljonprogrammet byggdes cirka 300 000 villor och andra småhus. Många av dessa byggdes av byggmästare eller små byggföretag.

⁹ I dessa fall skedde dock normalt insatserna på central nivå, vilket antagligen indikerar att tjänstemän mera sällan drabbades av arbetsgivares konkurser.

genom kollektivavtal med sina respektive motparter på arbetsgivarsidan, särskilda fonder för löneskydd. Arbetsgivaren betalade in en avgift för varje arbetad timme.

Om arbetsgivaren inte i avtalsenlig ordning hade betalat lön eller semesterlön gick fonden in. Förutsättning för utbetalning var att arbetsgivaren saknade utmättningsbara tillgångar eller att hans försättning i konkurs bedöms bli utan resultat eller att tillgångarna i hans konkursbo inte skulle täcka hela lönefordringen och "annan person eller firma" inte har kunnat förmås att betala fordringen. Utbetalning skulle godkännas av fondstyrelsen, som bestod av tre representanter från vardera organisationen. I praktiken skedde utbetalning vid konkurs i ett tidigt skede av konkursen. Men fonderna kunde sedan få utdelning i konkursen.

I andra fall fortsatte byggherrar att träda in och betalade löneskulderna för att arbetet skulle drivas vidare. Också dessa medel kom sedan ofta att ersättas av fonderna.

1966–68 så var det årligen cirka 2400 av Byggnadsarbetareförbundets medlemmar som fick betalning från dessa fonder.

Konkurserna inom byggbranschen drabbade inte bara arbetstagare utan även byggherrar och leverantörer. För byggherrarna, främst som byggde egna villor, var det en besvärlig balansgång mellan förskottsbetalning till byggmästaren och betalning direkt till olika leverantörer.

3.2 REGERINGEN VÄLJER LAGSTIFTNING FRAMFÖR AVTAL

Situationen på slutet av 1960-talet var således att de flesta arbetare just inom byggbranschen hade ett skydd vid konkurser, med detta saknades för arbetsledare och tjänstemän. På resten av arbetsmarknaden saknades helt ett särskilt skydd vid konkurser och arbetstagaren fick vänta på att de prioriterade lönefordringarna fick utdelning, vilket kunde ta flera månader. Detta uppfattades som ett besvärande socialt problem.

Från bankernas sida fanns också ett missnöje med att de prioriterade lönefordringarna undergrävde fastighetsinteckningarnas värde i en konkurs.

En möjlighet hade varit att systemet från byggsektorn spridits till resten av arbetsmarknaden genom kollektivavtal. Inom flera branscher pågick diskussioner om avtal som liknande de som fanns inom byggsektorn.

Byggbranschen sågs som särskilt drabbad av konkurser på grund av en stor känslighet för konjunkturförändringar. För branscher med lägre frekvens av konkurser skulle givetvis inbetalningar till löneskyddsfonder ha blivit förhållandevis lägre.

Tiden kring 1970 präglades av påtagligt ökad benägenhet att lagstifta inom arbetslivsområdet. Detta kom även att gälla frågan om löntagarnas skydd vid arbetsgivarens konkurs. Regeringen förordade en generell modell för alla konkurser och valde på våren 1970 att mycket snabbt gå vidare med en generell lagstiftning om statlig lönegaranti. I maj publicerades en så kallad departementsstencil¹⁰ som remissbehandlades under sommaren och redan i oktober antog regeringen en lagrådsremiss och därefter i november en proposition¹¹.

Enbart ett fåtal mindre betydelsefulla remissinstanser motsatte sig finansieringsmodellen, även om flera var oroliga för höga administrationskostnader. En pikant detalj är att dåtidens databehandlingssystem inte med så kort varsel kunde skilja på företag respektive statlig och

¹⁰ Stencil In 1970:3. Det var en promemoria upprättad inom inrikesdepartementet.

¹¹ Kungl. Maj:ts proposition nr 201 år 1970

kommunal verksamhet så arbetsgivaravgiften kom att läggas även på dessa arbetsgivare, trots att det för dessa arbetsgivare inte förelåg någon konkursrisk.

Lönegarantin

- avsåg upplupna löner
- avsåg även uppsägningslön
- innebar att staten fick regressrätt i konkursen

I stora drag är det samma system för lönegaranti som fortfarande finns kvar ett halvt sekel senare.

Frågan om missbruksrisken diskuterades mycket lite 1970, trots att det redan då fanns rapporter om ohederliga byggmästare som lurade både byggherrar och arbetstagare genom att medvetet sätta sin verksamhet i konkurs. Vid länsstyrelsen i Stockholm såg man dock möjliga problem och skrev i sitt remissvar.

"Länsstyrelsen i Stockholms län medger att starka sociala skäl talar för att man skapar någon form av lönegaranti som kan träda in vid arbetsgivarens konkurs. Enligt länsstyrelsen finns emellertid anledning anta att sådana konkurser kommer att öka. Risken för att lönegarantin missbrukas kan därvid inte uteslutas. Lönegarantin kan tänkas bidra till att inte lönsamma rörelser vidmakthålls och möjligen även till att sådana rörelser tillskapas i förlitande på garantin. Prövningen huruvida en fordran faller in under lönegarantin bör därför enligt länsstyrelsens uppfattning vara så noggrann och individuell som det är möjligt inom ramen för vad som är praktiskt rimligt. Länsstyrelsen utgår ifrån att vid en sådan prövning ska beaktas om lönefordringen har tillkommit under förhållanden, som innefattar ett missbruk av garantibestämmelserna, samt att i sådant fall lönefordringen ska avvisas eller nedsättas."

Propositionen godkändes av riksdagen i december 1970 och systemet trädde i kraft redan den 1 januari 1971¹²! Med dagens mått var hastigheten i lagstiftningsarbetet svindlande hög.

3.3 NY LAGSTIFTNING I SKUGGAN AV MÅNGA KONKURSER

Efter cirka 20 år ersattes 1971 års lagstiftning med en ny lag 1992. Redan 10 år tidigare hade regeringen tillsatt *Lönegarantiutredningen* som under åren fram till 1988 lade fram olika delbetänkanden. Delar av förslagen överlämnade regeringen till Insolvensutredningen. 1992 var den då nya borgerliga regeringen redo att gå fram med ett förslag¹³.

Under de 20 år som lagen varit i kraft hade en del förändringar gjorts, den viktigaste var att maxbeloppet som kunde utbetalas som lönegaranti hade höjts kraftigt från 3 basbelopp till 12 basbelopp.¹⁴ Det fanns flera skäl till höjningarna men den främsta orsaken var lagändringar som medförde betydligt längre uppsägningstider.

1992 förslog dock regeringen en kraftig sänkning av det maximala beloppet. I enlighet med en ny praxis att inte indexera ersättningsnivåer så ville regeringen maximera garantin till 100 000 kr. Den socialdemokratiska oppositionen föreslog istället en sänkning till 7 basbelopp, dvs cirka 233 000 i dåtidens penningvärde.

¹² Lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs

¹³ Proposition 1991/92:139 om statlig lönegaranti vid konkurs

¹⁴ När lönegarantin infördes 1970 uppgick lönegarantin till maximalt 12 000 kr, 1992 till 404 400 kr. Omräknat med konsumentprisindex till dagens penningvärde så motsvarar det cirka 100 000 kr respektive 581 000 kr.

I propositionen talar regeringen om missbruksrisken i allmänna ordalag och skriver bland annat

Ett annat huvudsyfte med lönegarantiutredningens arbete var att undersöka orsakerna till varför utbetalningarna av lönegarantimedel hade ökat kraftigt. Bakgrunden till detta var att utgifterna från fonden hade nästan tredubblats från budgetåret 1979/80 till 1981/82. Antalet konkurser hade under samma period ökat stort. Men det hade också förekommit påståenden om att utgiftsökningen skulle bero på att det genom direkta oegentligheter och bristande kontroll förekom felaktiga utbetalningar av lönegarantimedel. Även under det senaste året har det, främst i dagspressen, förekommit upprepade påståenden om att lönegarantin missbrukas.

Regeringen argumenterade för att det var väsentligt att sänka den maximala ersättningen.

Om man vill stävja utgifterna från lönegarantifonden och samtidigt bekämpa missbruk och icke avsedd användning av garantin är det enligt min mening¹⁵ ofrånkomligt att beloppsgränsen måste bestämmas på ett sådant sätt att den kommer att drabba arbetstagare med höga lönefordringar mot arbetsgivaren.

Det verkade som regeringen var orolig för att arbetstagare skulle acceptera att arbetsgivaren byggde upp löneskulder om taket var högt. Därför behövde garantin sänkas även om det drabbade en del arbetstagare med höga lönefordringar.

I övrigt var de huvudsakliga förändringarna att det i alla konkurser blev konkursförvaltaren som beslutade i lönegarantifrågor. Den som ansåg sig på felaktiga grunder blivit nekad ersättning från den statliga lönegarantin fick möjligheter att väcka talan mot staten vid den tingsrätt som handlade konkursärendet. Om Konfogdemyndigheten fann att konkursförvaltarens beslut att bevilja lönegaranti varit oriktigt kunde tillsynsmyndigheten kräva återbetalning, och därvid väcka talan mot arbetstagaren i tingsrätten.

Eftersom det förekommit att arbetstagare fått uppsägningslön men samtidigt haft ett nytt arbete, så infördes en skyldighet för arbetstagaren att upplysa den utbetalande myndigheten länsstyrelsen om bland annat inkomster som arbetstagaren hade under uppsägningstiden från en annan anställning. Garantibeloppet för uppsägningslön betalades inte ut innan arbetstagaren till länsstyrelsen har lämnat en försäkran på heder och samvete om sina anställnings- och avlöningsförhållanden under uppsägningstiden.

3.4 EU-DIREKTIVEN

När Sverige gick med i EES 1994 blev EU-regler¹⁶ styrande för lönegarantin också i Sverige.

EU-direktivet¹⁷ omfattar i stort sett alla arbetstagare och medlemsstaterna får inte göra arbetstagarnas rätt beroende av en minsta kvalifikationsperiod avseende anställningsavtal eller anställningsförhållande. Det stipuleras även att lönegarantin ska omfattas lönen för de tre senaste månaderna av anställningsförhållandet.

¹⁵ Språkbruket i dåtiden propositioner var att det var föredragande statsråd, i detta fall arbetsmarknadsministern Börje Hörnlund, som lade fram propositionen för godkännande inför regeringen, därav "jag-formen".

¹⁶ 1995 blev Rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens bindande för Sverige.

¹⁷ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/94/EG av den 22 oktober 2008 om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens.

Det finns ingen tydlig regel för hur medlemsstaterna ska fastställa den maximala nivån för lönegarantin, utan det står ”*Dessa gränser får inte vara lägre än en tröskel som är socialt förenlig med detta direktivs sociala målsättning*”

Slutligen stadgas att direktivet inte ska påverka medlemsstaternas möjligheter att vidta åtgärder för att förhindra missbruk.

3.5 FÖRÄNDRINGAR UNDER 00- OCH 10-TALEN

3.5.1 Höjd ersättning

2002 lade regeringen förslag¹⁸ om att avskaffa förmånsrätten för skatter. Samtidigt höjdes maximibeloppet för lönegarantin från 100 000 kronor till fyra prisbasbelopp (då motsvarande 154 400 kronor). Samtidigt gjordes ändringen att i de fall arbetstagare utförde arbete åt konkursboet under uppsägningstiden, skulle lönen betalas av konkursboet med undantag för den första månaden efter konkursbeslutet. Detta för att minska riskerna för ojust konkurrens med andra företag.

3.5.2 Lönegaranti även för utländska företags insolvens.

Att lönegarantin kan gälla även för konkurser i företag från EU/EES-länder är en konsekvens av EU-direktivet.

I det nya direktivet gjordes en förändring i förhållande till 1980 års EU-direktiv. Bland annat infördes regler som tog sikte på situationer där en arbetstagare arbetar i ett EU/EES-land för en arbetsgivare som befinner sig i en insolvenssituation i ett annat EU/EES-land. Därför behövde Sverige ändra sin lagstiftning.

När direktivet implementerades i svensk lagstiftning så konstaterade regeringen att direktivets text om vilken anknytning som en arbetstagare skulle ha till ett land för att få del av lönegarantin inte var tydliga.

Regeringen skrev i *proposition 2004/05:128 Lönegaranti vid gränsöverskridande situationer*

Frågan om när anknytningskravet kan anses vara uppfyllt får som konstateras i promemorian avgöras från fall till fall. Helt oproblematiskt är det fallet att arbetstagaren uteslutande eller näst intill uteslutande arbetar i Sverige för en arbetsgivare från ett annat EU- eller EES-land. Svårare att bedöma är det fallet att en arbetstagare för arbetsgivaren arbetar eller har arbetat i ungefär samma omfattning i Sverige som i ett annat EU- eller EES-land. I ett sådant fall kan som anförts i promemorian andra faktorer beaktas för att avgöra i vilket av länderna arbetstagaren har rätt till ersättning enligt lönegarantin, såsom i vilket land arbetstagaren är bosatt och har erlagt inkomstskatt och även var arbetsgivaren är etablerad och har erlagt sociala avgifter för arbetstagaren.

Det är fortfarande efter många år inte helt klart hur reglerna ska tolkas när det gäller konkurser i utländska företag som utför arbete i Sverige.

3.5.3 Lönegaranti även vid företagsrekonstruktion

Under många år förekom det klagomål mot den svenska konkurslagstiftningen för att vara alltför rigid. Argumentationen gick ut på att företag som i sig borde kunna ha förutsättningar att överleva ”förstördes” genom konkursen. Tiden som en konkursförvaltare hade på sig för att sälja hela eller delar av verksamheten var alldeles för kort menade kritiker. Flera företrädare för näringslivet pekade på Chapter 11 i den amerikanska konkurslagstiftningen.

¹⁸ Proposition 2002/03:49

Syftet med att Chapter 11-förfarandet är att rekonstruera ett företag så att det kan drivas vidare med samma eller nya ägare.

1988 ingick frågan om en svensk modell för företagsrekonstruktion i Insolvensutredningens uppdrag. När utredningen senare på grund av EU-anpassningen fick minskat uppdrag kvarstod dock frågan om företagsrekonstruktion som behandlades i slutbetänkandet¹⁹. Först 1995 lade regeringen fram Proposition 1995/96 Lag om företagsrekonstruktion.

Regeringen motiverade förslaget bland annat med att konkursförfarandet missbrukades.

” Det har då gällt vad som ibland betecknas som bekvämlighetskonkurser. För ett aktiebolag som är insolvent men som har ambitionen att fortsätta sin verksamhet kan konkurs ha vissa obestridliga fördelar som rekonstruktionsform. Det finns inget hinder mot att konkursförvaltaren, om han anser det lämpligt, anlitar bolagets ställföreträdare att svara för driften under konkurstillståndet. De anställda kan sägas upp och deras uppsägningslöner under den fortsatta driften betalas med lönegarantimedel.

Vidare blir skuldsaneringen effektiv bl.a. i den meningen att oprioriterade borgenärer ofta inte får någon utdelning alls. Ställföreträdaren kan genom ett nytt bolag förvärva det s.k. inkråmet, dvs. lager, inventarier och andra tillgångar i konkursbolaget. Det kan således vara möjligt för ställföreträdaren att fortsätta den verksamhet han tidigare har bedrivit men utan de gamla skulderna, med det antal anställda han anser lämpligt och utan att konkurstillståndet behövt medföra något egentligt avbrott i verksamheten. Ett konkursförfarande som bedrivs på angivet vis, och som kanske redan före konkursutbrottet planerats enligt det angivna schemat, kan framstå som föga mer än ett sätt för företagets ägare att utan någon större ekonomisk risk för egen del bli av med en del av sin personal och, framför allt, sina leverantörsskulder.

Vidare menade regeringen att ackordsförfarandet som fanns i konkurslagen inte fungerade tillfredställande då det förfarande bara handlade om att få företagets skulder nerskrivna. Istället var ett rekonstruktionsförfarande att föredra.

”Ett rekonstruktionsförfarande däremot måste syfta till överväganden om och planläggning av företagets fortsatta verksamhet med beaktande av en lång rad faktorer. Rekonstruktionsförfarandet är på så sätt att betrakta som framåtblickande. Förfarandet kan, men behöver alls inte, sluta med en ackordsuppgörelse. Man kan lika gärna tänka sig att en rekonstruktion t.ex. leder fram till att företagets verksamhet bäst kan fortsättas av en ny ägare utan att företagets skuldbörda reduceras.”

Sedan kommer det viktiga i förslaget

Huvudregeln bör vara att medan företagsrekonstruktionen pågår ska skulder som har uppkommit före företagsrekonstruktionen inte betalas. Några exekutiva åtgärder ska inte heller få ske beträffande gäldenärsföretaget. Som huvudregel får inte heller en ansökan från en borgenär om att gäldenärsföretaget ska försättas i konkurs bifallas.

Precis som förebilden Chapter 11 i USA är instrumentet till för att skydda företaget från borgenärerna. Under en företagsrekonstruktion behåller gäldenären rådigheten över sin egendom, men hen är skyldig att löpande samråda med rekonstruktören och att i viktigare frågor inhämta dennes samtycke.

I propositionen hänvisades till att konkursförfaranden missbrukades men märkligt nog så behandlas inte risken för missbruk av rekonstruktionsförfarande ordentligt. I propositionen

¹⁹ Lag om företagsrekonstruktion (SOU 1992:113)

fanns vissa hänvisningar till remissinstansernas påpekanden om missbruksrisken, men regeringen konstaterade trots kritik i vissa remissvar att gäldenären borde behålla rådigheten över sin egendom även i de fall som gäldenären handlade mot rekonstruktörens råd. Inte heller skulle en transaktion som ingåtts i ond tro vara ogiltig. Men, framhöll regeringen, konsekvensen av sådant handlande skulle kunna bli att rekonstruktören begärde att rekonstruktionen skulle upphöra.

Tanken i propositionen var att rekonstruktionen skulle underlättas av att rekonstruktören fick möjlighet att använda lönegarantin, både för att betala arbetstagarnas lönefordringar och till uppsägningslön, däremot inte till löner för drift av företaget under rekonstruktionstiden. Dessa medel från lönegarantin skulle dock i princip det rekonstruerade företaget sedan återbetala till staten.

4 LÖNEGARANTIN I DAG

4.1 LÖNEGARANTINS FINANSIERING OCH OMFATTNING

Den statliga lönegarantin som regleras i lönegarantilagen (1992:497), träder in när

- ett företag är försatt i konkurs (Konkurslag (1987:672)
- lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion tillämpas.

Lönegarantin är statlig och finansieras genom anslag. Det finns en viss koppling till lönesumman eftersom kostnaderna för lönegarantin är tänkt att täckas av intäkterna från arbetsmarknadsavgiften som uppgår till 2,64% av lönesumman²⁰.

Inför 2020 beräknade regeringen att statens kostnader för lönegaranti skulle uppgå till cirka 1,875 miljarder kr.

4.2 LÖNEGARANTI NÄR ETT SVENSKT FÖRETAG GÅR I KONKURS

För arbetstagare vid en arbetsgivare som försatts i konkurs gäller att arbetstagaren som har en lönefordran ska vända sig till konkursförvaltaren. Bland det första förvaltaren gör är att samla in information om de anställdas inestående lön, uppsägningstid och andra lönekrav. Sedan har konkursförvaltaren att besluta om ersättning från lönegarantin. För lönegarantin gäller:

- Ersättning för
 - inestående lön²¹ dock enbart lönefordringar som avser arbete som utförts upp till tre månader före det datum då konkursansökan lämnades till tingsrätten,
 - lön under den uppsägningstid som arbetstagaren har lagstadgad rätt till.²²

²⁰ Arbetsmarknadsavgiften ska förutom lönegarantin även finansiera arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, och statliga ålderspensionsavgifter som betalas på ovanstående ersättningar. Vid högkonjunktur ger arbetsmarknadsavgiften ett överskott till statskassan men vid lågkonjunktur så räcker inte intäkterna till alla utgifter.

²¹ Begreppet lön omfattar olika former av lön och löneförmåner:

- *Fast lön såsom:*
 - tidlön, uppsägningslön
 - semesterlön och semesterersättning för inestående och föregående semesterår.
- *Rörlig lön såsom:*
 - ackordsersättning m.m.
 - övertidsersättning
 - arvode
 - provision
 - tantiem
 - traktamente
 - sjuklön
 - avtalade förmåner som lunchkuponger, fri bostad, fri bil och pensionsförsäkringspremier

²² Förvaltaren ska säga upp arbetstagarna enligt de villkor som finns i kollektivavtal eller enskilt avtal. Men lönegarantin omfattar enbart den uppsägningstid som är reglerad i lag (1982:80) om anställningsskydd (LAS), dvs.

Anställningstid	Uppsägningstid
< 2 år	1 månad
2 - 4 år	2 månader
4 - 6 år	3 månader
6 - 8 år	4 månader
8 - 10 år	5 månader

- Under den första månaden med uppsägningslön så kan arbetstagaren åläggas att arbeta för konkursboet. Om konkursförvaltaren därefter vill ha arbetsinsatser från den uppsagde kan förvaltaren inte använda lönegarantin till avlöning.
- Ersättningen till en individ är begränsat till 4 basbelopp dvs 189 200 kr²³ för varje konkurs.²⁴
- Konkursförvaltaren har rätt att neka ersättning från lönegarantin om konkursförvaltaren inte anser att arbetstagarens anspråk är styrkta.
- Konkursförvaltaren meddelar beslut om lönegarantin till relevant länsstyrelse som svarar för utbetalningen²⁵.
- Den enskilde arbetstagaren måste själv på en särskild blankett som lämnas till länsstyrelsen begära att få ersättning för uppsägningslön. Den enskilde måste också skicka ett intyg att hen är anmäld som arbetssökande på Arbetsförmedlingen.
- Om arbetstagaren som blivit nekad ersättning kan denne eller dennes fackliga organisation stämma Kronofogdemyndigheten inför den tingsrätt som handlägger företagets konkurs. Det är då en civilrättslig process. Kronofogdemyndigheten kan välja att förlikas eller ta en förhandling i tingsrätten och eventuellt hovrätten. Den part som förlorar kan åläggas betala motpartens rättegångskostnader.
- Det kan finnas arbetstagare som har lönefordringar som inte täcks av lönegarantin. De arbetstagarna är då fordringsägare i konkursen.
- Lönegarantin träder in istället för den fordran som löntagaren har i konkursen. Staten får då istället en fordran i konkursboet. Det finns även en återbetalningsskyldighet. Den inträder när en enskild näringsidkare med anställda kommer på obestånd.²⁶

4.3 LÖNEGARANTI VID INSOLVENS I ETT UTLÄNDSKT FÖRETAG

En arbetstagare i ett insolvent utländskt företag, som bedrivit verksamhet i Sverige, kan ha rätt till ersättning från den svenska lönegarantin. Hen ska anmäla detta till Kronofogdemyndigheten. Myndigheten ska sedan från utlandet inhämta uppgifter om det aktuella företagets insolvenssituation. Därefter kan myndigheten pröva begäran och instruera länsstyrelsen att betala ut ersättning.

Den svenska staten får då en fordran mot företagets konkursbo. Det är kronofogdemyndigheten som själv ska bevaka denna fordran. Svårigheten ligger i att detta är en fordran i en utländsk konkurs.

> 10 år

6 månader

Även om lönegaranti bara kan utgå för uppsägningstid enligt LAS kan arbetstagarens fordran på uppsägningslön vara högre om denne har rätt till längre uppsägningstid.

²³ En person kan inte ha mer än cirka 42 000 kr i lön för att kunna få ersättning för tre gångna månader samt uppsägningslön under en månad. Det betyder att vid konkurser i företag som funnits länge så räcker ofta inte lönegarantin till hela uppsägningslönen för anställda.

²⁴ En individ kan således få ersättning från lönegarantin för flera lönefordringar vid flera olika konkurser under ett år. I det fall ett företag först beviljas rekonstruktion och sedan försätts i konkurs kan en individ få ersättning från lönegarantin för lönefordringar två gånger för samma anställning (dock givetvis inte för samma fordringar).

²⁵ Det är sju av landets länsstyrelser (Dalarna, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Västernorrland, Västra Götaland och Östergötland) som handhar utbetalning av lönegarantier. Utifrån det anslag som finns för varje år fördelar Kammarkollegiet medel mellan länsstyrelserna efter deras beräknade behov. I realiteten tar dock inte statens anslag till lönegarantiersättningen slut. Om behovet av medel ökar, som det gör just nu, lägger regeringen fram förslag om ytterligare finansiering i en tilläggsbudget.

²⁶ När konkursen i ett aktiebolag avslutats så upphör aktiebolaget att existera. Då finns det inte heller någon återbetalningsskyldighet. Men när en enskild näringsidkare går i konkurs finns ju näringsidkaren som individ kvar och får då ett återbetalningskrav. Länsstyrelsen kan dock under vissa omständigheter avskriva kravet.

Utbetalning från lönegarantin kan kvittas mot individens eventuella skatteskuld i Sverige. Skatt betalas enligt samma regler som skulle gälla vid anställningen.

Det är sällsynt att lönegaranti utbetalas till arbetstagare i utländska företag som försatts i konkurs utanför Sverige. Kronofogdemyndighetens konkurstillsyn hanterar normalt bara ett tjugotal sådana krav varje år. Det är inte känt om dessa ärenden har berört utländska byggföretag.

4.4 LÖNEGARANTI VID REKONSTRUKTION

Som ovan beskrivits är rekonstruktionsförfarandet utformat för att skydda företaget från fordringsägare. Det betyder att det är ägaren som hos tingsrätten begär att företaget ska rekonstrueras.

En företagsrekonstruktion pågår under en tid av tre månader, med möjlighet till förlängning tre månader i taget upp till högst ett år. Den upphör genom beslut av domstol eller om gäldenären försätts i konkurs.

En rekonstruktion kan vara framgångsrik så till vida att borgenärerna accepterar ett ackord inom ramen för rekonstruktionen och att företaget i en eller annan form lever vidare. En rekonstruktion kan också avbrytas och då leda till att företaget försätts i konkurs.

När domstolen beslutar om att ett rekonstruktionsförfarande ska inledas så finns möjligheter för rekonstruktören att använda lönegarantin för att betala lönefordringar. Lönegarantin omfattar arbetstagarens lönefordringar som denne skulle ha haft som en fordran med förmånsrätt om arbetsgivaren i stället hade försatts i konkurs. Däremot kan inte lönegarantin användas för löpande lönekostnader när företaget drivs vidare. Men inom ramen för en rekonstruktion kan lönegarantin användas för att betala uppsägningslöner, till exempel när rekonstruktionen baseras på att företagets verksamhet minskas eller att en viss verksamhetsgren upphör.

4.4.1 Rollen som rekonstruktör

Till skillnad från när en konkursförvaltare utses, där tingsrätterna utser en konkursförvaltare från en begränsad krets, så är det vid rekonstruktioner i stor utsträckning gäldenären som påverkar vem som ska utses som rekonstruktör genom att lägga förslag till tingsrätten. Borgenärer kan invända men vid en rekonstruktion så kan det vara svårt att snabbt få borgenärer engagerade. Rekonstruktören kan vara en advokat med erfarenhet som konkursförvaltare, men när lagstiftningen infördes var tanken att det också skulle kunna vara en person som kanske har speciella branschkunskaper och förväntas fungera som en företagsledare som kan finna en mera framgångsrik strategi för företaget. Därför finns inga formella krav på vem som kan utses som rekonstruktör.

I realiteten så gör tingsrätterna sällan någon noggrann prövning om en person är lämplig att bli utsedd till rekonstruktör. Det finns flera fall där personer som tidigare varit dömda för ekonomiska brott kunnat bli utsedda till rekonstruktörer.

Till skillnad från förhållandena för konkursförvaltare så står rekonstruktörer inte under Kronofogdemyndighetens tillsyn. Problem med rekonstruktörer har på senare år uppmärksammats av Kronofogdemyndigheten.

4.4.2 Rekonstruktören kan besluta om lönegaranti

Lagstiftningen är så utformad så att rekonstruktören har rätt att ta beslut om utbetalning av lönegaranti till enskilda löntagare. Detta beslut sänds till länsstyrelsen som ombesörjer utbetalningen.

När rekonstruktören tar beslut om lönegaranti så omfattas det beslutet av kronofogdemyndighetens tillsyn och myndigheten har möjlighet att kräva att individer återbetalar felaktigt utbetalda lönegarantimedel. Men Kronofogdemyndighetens insynsmöjligheter är i praktiken sämre än vid konkurser. Rekonstruktörernas skyldigheter att rapportera och redovisa sitt arbete är inte fastställda på samma sätt som för konkursförvaltare.

4.4.3 Återbetalningsskyldighet och regressrätt

Rekonstruktören kan använda lönegarantin till:

1. arbetstagarens lönefordringar som förelåg när ansökan om rekonstruktion inlämnades och som skulle ha haft förmånsrätt om arbetsgivaren i stället hade försatts i konkurs
2. uppsägningslön
3. arbete som utförs i företaget under den första månaden från rekonstruktionen inleds.

Dessa regler överensstämmer med hur lönegarantin ser ut vid konkurser. Men eftersom ett rekonstruerat företag lever vidare så finns det en återbetalningsskyldighet för lönegarantimedel som utbetalas enligt 3 ovan.

För 1 och 2 ovan har staten istället regressrätt. Det betyder att statens regressfordring ingår i ett ackordsförfarande inom ramen för ett offentligt ackord. Det är Skatteverket såsom borgenär som företräder staten i dessa ärenden. Vid ett offentligt ackord kan borgenärerna sätta ner sina fordringar på företaget.

För 3 ovan gäller i princip att dessa medel efter att beslut av länsstyrelsen ska återbetalas av företaget med ränta. Det bör dock noteras att företaget inte är återbetalningsskyldigt för arbetsgivaravgifter och sociala avgifter på de löner som utbetalts av länsstyrelsen²⁷. Skatteverket kan emellertid besluta att sätta ner statens fordran på företags återbetalning.²⁸

4.4.4 Konkurs

Men inte sällan avbryts rekonstruktionen och företaget går i konkurs. Under tiden som företaget varit under rekonstruktion kan nya löneskulder ha uppstått till anställda. Givetvis är det inte tanken att rekonstruktören ska underlåta betala de anställda. Men det finns inget

²⁷ De lagstadgade arbetsgivaravgifterna uppgår till 31,42% av lönesumman, därav 10,21% som är underlag för individens pensionskapital.

²⁸ Skatteverket kan som borgenär i undantagsfall välja att delta i ett underhandsackord. Vid ett underhandsackord finns det inga begränsningar avseende vilka typer av fordringar som kan ingå. Skatteverket kan således vid en företagsrekonstruktion frivilligt göra eftergifter genom att till exempel godta betalning med ett lägre belopp eller med en förlängd betalningstid (s.k. moratorieackord). Skatteverket ska beakta vissa förutsättningar vid underhandsackord. Uppgörelsen ska till exempel vara ekonomiskt fördelaktig för staten och inte olämpligt från allmän synpunkt. I samband med att ackordsuppgörelsen ingås måste det vara klarlagt att företaget har förmåga att betala skulden till länsstyrelsen på anfordran eller att länsstyrelsen kommer att gå med på en avbetalningsplan. Under förutsättning att Skatteverket är positiv till rekonstruktionen och att övriga borgenärer går med på samma eftergifter är det möjligt att diskutera en sådan lösning som en del av planen att rädda en verksamhet.

tydligt hinder, så dessa kan nu få ersättning från lönegarantin ytterligare en gång för upplupen lön och därefter för lön under uppsägningstiden.

5 BEDRÄGERIER MOT LÖNEGARANTISYSTEMET

5.1 PROBLEM UNDER LÅNG TID

5.1.1 Konkurs som följs av lönegarantibedrageri

Det har funnits problem med bedrägerier med lönegarantier sedan 1970-talet. Redan före lönegarantin infördes i Sverige förekom det oegentligheter och lagbrott i samband med konkurser. Det vanliga förfarandet beträffande konkurser var då att ägaren på något sätt tömde företaget på pengar och när tiden kom för att betala fordringsägarna så sattes företaget i konkurs. Införandet av lönegarantin syftade till att skydda arbetstagarna vid konkurser, både konkurser som berodde på misslyckanden och den typen av planerade konkurser. Men lönegarantin öppnade i sig nya möjligheter för kriminalitet i samband med konkurser. Falsa anställningskontrakt och uppblåsta löneuppgifter i samband med konkurser gav möjligheter att kunna kvittera ut statliga medel. Dessa problem kvarstår.

5.1.2 Oro för missbruk

Det har under hela tiden sedan 1970-talet funnits misstankar om missbruk liksom enskilda ärenden där det gått att bevisa brottsliga upplägg. Men under av 00-talet upplevde Kronofogdemyndigheten, länsstyrelser, polismyndigheter och Ekobrottsmyndigheten att problemen ökade.

Lönegarantin har därefter uppmärksamats i ett antal statliga rapporter och utredningar under 10-talet.

5.1.3 SAMEB

2011 genomfördes ett *SAMEB-projekt* i Stockholm²⁹ mellan Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kronofogden, Länsstyrelsen i Stockholms lön och Skatteverket kring missbruket av lönegarantin. Dessa brott är nära kopplade till palett av brott i konkurser; såsom kreditbedrägerier strax innan konkurs, bokföringsbrott och skattebrott i konkursbolaget samt lönegarantibedrageri efter att bolaget försatts i konkurs

Myndigheterna konstaterade bland annat att det inte fanns något som tydde på att det systematiska missbruket av statlig lönegaranti var konjunkturberoende. Däremot menade myndigheterna att det finns grupperingar som specialiserar sig på olika typer av brott i konkurser. Man konstaterade även att ”*Troligen finns det aktörer på marknaden som säljer denna typ av brottsupplägg.*”

I projektet försökte man göra en ungefärlig uppskattning av omfattningen av felaktiga utbetalningar av lönegarantin.

” Utifrån våra fallstudier gör vi en bedömning att missbruket omfattar åtminstone 7 - 10 %, vilket motsvarar 30 – 40 miljoner kronor enbart i Stockholms län och 150 – 200 miljoner kronor årligen i hela landet.”

5.1.4 BRÅ

Brottförebyggande rådet (BRÅ) har vid några tillfällen³⁰ tagit upp problemet med kriminalitet i samband med lönegarantier. Man konstaterade att det finns upplägg som går ut på att lura

²⁹ SAMEB-projekt Stockholms län *Missbruk av statlig lönegaranti* Slutrapport 2011-11-30

³⁰ (Brå 2016:9, s.120 och Brå 2015:8, s. 46–47).

till sig lönegaranti på falska grunder och att det finns problem beträffande kontroll och uppföljning av lönegarantier.

5.1.5 NLG - Nationella lönegarantigruppen

2012 tillsattes efter förslag från SAMEB den *nationella lönegarantigruppen*. Syftet var att granska bedrägerier och missbruk av den statliga lönegarantin. Denna strategiska samverkansgrupp leds av en tjänsteman från Kronofogden och består i övrigt av företrädare för Ekobrottsmyndigheten, en länsstyrelse, Kammarkollegiet, Skatteverket samt en representant från vardera Rekonstruktör- & konkursförvaltarkollegiet (REKON) och Ackordscentralen i Stockholm. Samverkansgruppen genomförde en fördjupad studie av ett antal lönegarantiärenden och har även utarbetat checklistor för förvaltare. Gruppen sammanträder regelbundet i syfte att upprätthålla ett gott samarbete mellan de olika aktörerna.

5.2 VID KONKURSEN

5.2.1 Svårigheter med lönegaranti

Det är konkursförvaltaren som ska besluta om lönegaranti ska utbetalas till de anställda. Detta ska konkursförvaltaren göra skyndsamt på grundval av de uppgifter som företaget och de anställda lämnar. När det sker en konkurs i ett välordnat seriöst företag finns dokumentation tillgänglig, så det är normalt enkelt att se vilka som är anställda och deras anställningsvillkor. Inte sällan är också de anställdas fackliga organisationer informerade om konkursen och bistår med information till sina medlemmar och är beredda att tala med konkursförvaltaren.

Men i de konkurser som iscensätts utifrån brottsliga och otillbörliga motiv så kan det vara mycket annorlunda. Det är inte ovanligt att all bokföring, personaldokumentation och liknande är försvunnen. Konkursförvaltaren möts av tömda skrivbordslådor och försvunna datorer. De formella huvudmännen som utgör företagets VD och styrelse går ofta inte att finna, eller visar sig vara målvakter helt okunniga om sin roll i företaget. De anställda är oftast inte fackligt organiserade.

I det läget så kan konkursförvaltaren mötas av personer som hävdar att de arbetat för företaget och gör anspråk på upplupna löner. Eftersom lönegarantin i grunden är en lag som är avsedd att skydda enskilda arbetstagare från en akut ekonomisk kris i samband med arbetsgivarens konkurs så förväntas konkursförvaltaren snabbt ta beslut om utbetalning av lönegaranti.

Här står såldes två motstående intressen mot varandra. Å ena sidan de anställdas berättigade intresse av att så snabbt som möjligt få ersättning för utebliven lön, å andra sidan behovet av att noggrant säkerställa att kraven på ersättning är välgrundade.

Både erfarna konkursadvokater och tillsynsmyndigheten vid Kronofogdemyndigheten pekar på svårigheten med att behöva fatta snabba beslut. Både myndigheten och konkursförvaltare menar dock att konkursförvaltare numera blivit mera uppmärksamma på risken att de utsätts för ett kriminellt bedrägeriförsök.

5.2.2 Huvudentreprenöransvar

Sedan den 1 januari 2019 gäller i den svenska bygg- och anläggningsbranschen ett lagstadgat entreprenörsansvar för arbetstagares lönefordringar. Ansvariet innebär att i första hand den entreprenör som anlitat en underentreprenör som av någon anledning inte betalar lön till sina anställda själv kan få betala lönen. Ytterst kan huvudentreprenören bli ansvarig för att arbetstagarna får ut sin lön.

I fall där den bristande betalningen från arbetsgivarens sida beror på insolvens kan lönegarantisystemet och entreprenörsansvaret sägas vara parallella spår för arbetstagarna att få ut den lön de anser sig ha rätt till. Systemen är dock samordnade på så sätt att entreprenörsansvaret inte gäller lönefordringar som arbetstagarna har fått betalt för på annat sätt, exempelvis genom lönegarantin. Rätt till lönegaranti finns på motsvarande sätt inte när arbetstagaren har fått betalt genom entreprenörsansvaret.

Det finns därutöver ett entreprenörsansvar för arbetstgares lönefordringar i avtalet mellan Byggnads och Byggnadsföretagen, det så kallade Byggnadsavtalet.

5.2.3 Svart arbetskraft

Ibland upptäcker konkursförvaltare att personer som utfört arbete åt företaget som arbetstagare saknat laglig rätt att arbeta i Sverige. Personer som arbetar i Sverige utan uppehållstillstånd har en utsatt situation och betalas oftast med mycket låga svarta löner. Nu skulle man ju kunna tänka sig att den som arbetar utan tillstånd skulle riskera att stå utan ersättning. Men 2009 beslutade EU om ett direktiv som förpliktigar medlemsstaterna att dels införa ekonomiska sanktioner mot arbetsgivare som anställer individer från tredje land som saknar rätt att arbeta, dels tillförsäkrar dessa personer rätt att få lön³¹. 2013 implementerades detta direktiv i svensk lag³². I praktiken innebär detta att även arbetstagare som inte haft rätt att arbeta i Sverige i efterhand kan få statlig lönegaranti för lönefordringar som då motsvarar kollektivavtal eller praxis inom branschen³³.

Länsstyrelsen i Stockholm som hanterar flest lönebidragsärenden i landet får ofta beslut om lönebidrag från konkursförvaltare avseende personer som inte har samordningsnummer³⁴.. Det indikerar att detta antingen rör sig om utländska arbetare som nyligen kommit till Sverige och inte registrerat sig hos Skatteverket, eller att det är personer som arbetat helt svart och där det inte tidigare funnits behov att ordna samordningsnummer. När länsstyrelsen får ett sådant ärende så begär länsstyrelsen helt enkelt att Skatteverket utfärder ett samordningsnummer så att lönegarantin kan betalas ut och preliminär skatt dras.

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt

³² *Lag (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige*. Man kan notera att i denna lag infördes ett huvudentreprenörsansvar, men detta är dock begränsat så tillvida att en uppdragsgivare som har vidtagit rimliga kontrollåtgärder och som inte inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren som utför uppdraget har utlänningar anställda som saknade rätt att vistas i Sverige, inte är ansvarig.

³³ En EU/EES-medborgare som genom uppehållsrätten har laglig rätt att arbeta i Sverige i ett svenskt företag har inte någon rätt att kräva lön motsvarande kollektivavtal om arbetsgivaren inte tecknat kollektivavtal, men de tredjelandsmedborgare som avslöjas med att arbeta utan tillstånd arbeta i Sverige för en svensk arbetsgivare har en lagstadgad rätt till kollektivavtalsenlig lön. I just detta fall har Sverige faktiskt ett system som påminner om så kallad allmängiltigförklaring av kollektivavtal, det vill säga att arbetstagarens rätt till ersättning för sitt arbete baseras på villkor i kollektivavtal, även om arbetsgivaren inte har tecknat kollektivavtal.

³⁴ Samordningsnummer tilldelas personer som inte är svenska medborgare och inte är utländska medborgare folkbokförda i Sverige. Samordningsnummer utfärdas till individer helt enkelt eftersom så alla offentliga system i Sverige bygger på att individer registreras med sina personnummer. Samordningsnumret utgör en ersättning för ett personnummer i offentliga system. Det kan finnas många olika skäl till att en person får ett samordningsnummer, från något så enkelt som att personen köper en bil i Sverige till att personen sitter i styrelsen för ett svenskt aktieföretag. Men även personer som tillfälligt arbetar i Sverige och ska betala skatt behöver får ett samordningsnummer. Det gäller även asylsökande som vill arbeta under tiden asylansökan behandlas. Det har utfärdats cirka 900 000 samordningsnummer. Samordningsnummer kan vara "styrkta", det betyder att individen uppvisat till exempel ett pass för att styrka sin identitet. Men det finns också samordningsnummer som inte är kopplad till en specifik styrkt identitet. En undersökning 2017 visade att 45% av samordningsnumren inte var kopplad till en styrkt identitet.

5.3 UTBETALNING AV LÖNEGARANTIER SÄTTNING

Frågan om utbetalning av lönegaranti har av utredningar och arbetsgrupper setts som strategisk. Tanken har varit att även om konkursförvaltaren skulle fatta felaktiga beslut skulle en ökad kontroll av utbetalningarna kunna visa på mönster och samband som skulle indikera bedrägerier.

SAMEB-arbetsgruppen föreslog att hanteringen av utbetalningar skulle flyttas från länsstyrelserna till Försäkringskassan. I rapporten menade man att Försäkringskassan hade ett väl fungerande IT-stöd.

2012 beslutade regeringen att koncentrera handläggningen av lönegaranti till sju länsstyrelser.

*Utredningen om den statliga regionala förvaltningen*³⁵ föreslog 2012 att utbetalningen av lönegaranti skulle flyttas till Skatteverket eftersom ansvaret för borde ligga på en nationell myndighet. Enligt utredningen skulle ett nationellt myndighetsansvar också ge bättre förutsättningar för att åtgärda problemen med missbruk av lönegaranti.

2017 lade även *Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden*³⁶ förslag om att utbetalning av lönebidrag skulle flyttas till Skattemyndigheten. Åter var argumentet att Skatteverket skulle ha bättre förutsättningar att kontrollera uppgifter som lämnas i samband med lönegaranti. Inte minst pekade man på möjligheterna att använda uppgifter från de då förväntade kommande systemet med månatliga arbetsgivardeklarationer.

Vidare förslö utredningen att *Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* borde utvidgas till att omfatta även utbetalning av lönegaranti.

Utredningen diskuterade problemen med sekretess mellan olika myndigheter. Man skrev

När det gäller den organiserade brottslighet som riktar sig mot välfärdssystemen är en förutsättning för en effektiv samverkan också att myndigheter kan utbyta information på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Sekretesslagstiftningen får inte utgöra onödigt hinder för detta.

Men bland annat av hänsyn till det utvecklingsarbetet inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet så ansåg utredningen att det inte fanns skäl att lägga ytterligare förslag i syfte att utveckla och stärka samverkan mellan brottsbekämpande och brottsutsatta myndigheter.

Våren 2019 lade regeringen förslag³⁷ om att ändra lagtexten i lönegarantilagen så att regeringen kan besluta om vilken myndighet som ska betala ut lönegaranti. I departementspromemorian som remitterades redan 2017 skrev Arbetsmarknadsdepartementet

Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att utvärdera om utbetalning av garantibelopp och tillhörande uppgifter bör centraliseras till en nationell myndighet. Bakgrunden till detta arbete är att det bedöms kunna finnas effektiviseringsvinster

³⁵ Statens regionala förvaltning (SOU 2012:81)

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

³⁷ Prop. 2018/19:91 Anställningsskyddet förlängs tills arbetstagaren fyllt 69 år

samt ökad möjlighet att motverka fel och fusk i utbetalningen av lönegarantin med en sådan centralisering,

Lagändring en trädde i kraft vid årsskiftet 2019/20. Ännu har dock inte regeringen beslutat om att flytta ansvaret från länsstyrelsema.

5.4 FA LÖNEGARANTIÄRENDEN FÖR UTLÄNDSKA FÖRETAG I SVERIGE

Det europeiska regelverket syftar till att en arbetstagare i ett företag från ett EU/EES land som arbetar i ett annat medlemsland har rätt till lönegarantiersättning i det landet hen arbetar. Som ovan påpekats är det inte alltid enkelt att fastställa var ansvaret för lönegaranti ligger.

Under 2019 så var det ungefär 19 000 ärenden som registrerades i Arbetsmiljöverkets utstationeringsregister som utstationerade byggnadsarbetare. Även om en individ kan registreras flera gånger under ett år så är det troligt att det finns det i storleksordningen 10 000 utstationerade byggnadsarbetare på den svenska byggarbetsmarknaden. Ett litet fåtal är anställda i stora stabila utländska byggföretag, de flesta arbetar för mindre eller mellanstora företag som är specialiserade på att arbeta utanför hemlandet och nyttja regelverket för utstationering.

Men det förekommer knappt några utstationerade arbetstagare som kräver ersättning från det svenska lönegarantisystemet³⁸. Man skulle ju annars kunna förvänta sig att vissa utländska företag med uppdrag i Sverige antingen skulle göra dåliga affärer eller att några kriminella huvudmän skulle genomföra bedrägerier mot det svenska lönegarantisystemet. Men så verkar inte vara fallet. Möjligen avskräcks kriminella huvudmän från att genomföra bedrägerier eftersom dessa lönegarantiärenden hanteras direkt av Kronofogdemyndighetens konkurstillsyn. Möjligen är verksamheterna så lönsamma att konkurser är ovanliga.

5.5 RISKER FÖR BROTTSLIGA UPPLÄGG VID FÖRETAGSREKONSTRUKTION

Företagsrekonstruktioner enligt *Lag (1996:764) om företagsrekonstruktion* innebär en del särskilda risker att lönegarantierna kan missbrukas. Medan det bara är cirka 400 etablerade konkursförvaltare som kan få ett uppdrag som konkursförvaltare så kan andra advokater och framförallt andra personer få uppdrag som rekonstruktörer. Det är i sig till en del logiskt eftersom tanken är att rekonstruktören ska kunna försöka finna ett sätt att driva företaget vidare, det vill säga kunna vare en slags inhyrd entreprenör.

Men rekonstruktioner medför ökade risker för oegentligheter. Företagsledare kan begära ett rekonstruktionsförfarande för det egna företaget och därvid själv föreslå en rekonstruktör. Tingsrätterna kan utse rekonstruktörer utan ordentlig utredning om vad rekonstruktören har för bakgrund eller egentlig kompetens. Det har förekommit att personer som tidigare dömts för omfattande ekonomisk brottslighet kunnat få uppdrag som rekonstruktörer.

Samtidigt som det finns en av tingsrätten utsedd rekonstruktör har ägarna kvar makt över företaget. Ägare kan besluta om till exempel försäljning av tillgångar eller anställning av personer, medan rekonstruktören kan ta beslut om att staten ska betala ut lönegaranti till anställda som om företaget hade gått i konkurs.

³⁸ Enligt Kronofogdemyndigheten är det vanligen totalt bara mellan en handfull och ett tiotal personer som varje år får denna form av lönegaranti. De vet inte andelen som arbetat för företag inom byggsektorn. Under 2019 var det dock cirka 1000 personer totalt som fick ersättning men det var nästan uteslutande anställda i det danska företaget Top-Toy's svenska butiker.

Rekonstruktören är inte föremål för samma tillsyn från Kronofogdemyndigheten som gäller för konkursförvaltare. Till skillnad från vid en konkurs behöver inte en rekonstruktör hålla tillsynsmyndighet informerad om viktiga händelser eller avge löpande skriftlig redovisning. Men när rekonstruktören beslutar om lönegaranti tar hen en form av myndighetsbeslut och står då under tillsyn från Kronofogdemyndigheten. I de fallen kan Kronofogdemyndighetens konkurstillsyn begära in uppgifter från rekonstruktören.

Från flera håll inom myndigheter har det uttryckts en oro för att rekonstruktionsförfarandet kan missbrukas. En risk är att rekonstruktören inte är oberoende, utan agerar tillsammans med företagsägaren och vissa arbetstagare för att tömma företaget och kvittera ut lönebidrag.

Nyligen tog Kronofogdens verksamhet för konkurstillsyn i Jönköping/Malmö fram ett underlag som visade att en betydligt större andel rekonstruktioner slutar med konkurs när tingsrätterna utser rekonstruktörer som inte har erfarenhet av att vara konkursförvaltare,³⁹ Underlaget visade också att rekonstruktörer som inte är konkursförvaltare i större utsträckning betalade ut lönegarantimedel för lönefordringar som var mer än en månad gamla.

5.6 KRONOFOGDEMYNDIGHETENS ROLL OCH RIKTLINJER

5.6.1 Tillsynsmyndigheten

Tillsynen över konkursförvaltare ligger på Kronofogdemyndigheten. Fram till 2008 var Kronofogdeverksamheten en del av Skatteverket. Verksamheten som handhade tillsynen kallades normalt Tillsynsmyndigheten och namnet används fortfarande även om det nu handlar om en verksamhet inom Kronofogdemyndighetens produktionsavdelning. Fram till början av 2010-talet publicerades en särskild årsredovisning över tillsynsmyndighetens arbete. Den informationen finns inte längre tillgänglig, verksamheten berörs enbart mycket översiktligt i Kronofogdemyndighetens årsredovisning.

Ett av syftena med tillsynen är att tillse att konkursförvaltare arbetar effektivt och att kostnaderna inte blir alltför höga. I en konkurs har borgenärer ett gemensamt intresse att konkursförvaltarens arvode inte ska "äta upp" för mycket av konkursboets tillgångar. Detta intresse gäller givetvis även staten som borgenär, till exempel för obetalda skatter.

Men staten har givetvis även ett annat intresse – att konkursförvaltaren kan upptäcka oegentligheter och anmäla detta. Konkursförvaltarens ansvar regleras i *Konkurslagen* (1987:672)⁴⁰. Förvaltaren ska till sin slutredovisning bifoga en redogörelse för de åtgärder som han har vidtagit för att efterforska sådana brottsliga gärningar

³⁹ Undersökningen omfattade 92 rekonstruktioner 2:a halvåret 2019. När konkursförvaltare arbetade med rekonstruktionen gick 50% av företagen i konkurs, medan när icke konkursförvaltare hade uppdraget som rekonstruktör slutade 93% av deras uppdrag med att företaget försattes i konkurs.

⁴⁰ 7 kap. 16 § Konkurslagen:

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för något brott som avses i 11 kap. brottsbalken, ska han omedelbart underrätta allmän åklagare om det och ange grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för något annat brott av inte ringa beskaffenhet som har samband med verksamheten.

Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i 3 § lagen (2014:836) om näringsförbud har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud kan komma i fråga, ska förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.

11 kapitlet i Brottsbalken avser brott mot borgenärer m.m.

Många konkursförvaltare menar att ordentliga konkursutredningar ligger både i statens och borgenärernas intresse. Ökade kunskaper och prevention hjälper borgenärer att minska framtida förluster och om gäldenärens verkliga huvudman kan identifieras så kan kanske medel återvinnas från denne och genom efterutdelning tillfalla borgenärer.

Att gräva djupare i förhållanden inom företaget som försatts i konkurs kräver givetvis mera tid och därmed blir det kostsammare. Företrädare för REKON⁴¹ menar att de meningsskiljaktigheter som tidigare kunde förekomma när en konkursförvaltare ville göra djupare undersökningar för att klargöra förlopp, nu är mera ovanliga. Tillsynsmyndigheten accepterar ofta att konkursförvaltarens arvode blir högre när det föreligger brottsmisstankar. Men det finns fortfarande en oklarhet hur tillsynsmyndigheten ser på extra kostnader för att utreda förloppen vid en konkurs. Tillsynsmyndighetens praxis är inte tydlig.

Samtidigt är det givetvis ett legitimt intresse hos borgenärer, inklusive staten att inte kostnaderna för konkursförvaltarens arbete blir för högt.

Kronofogdemyndighetens konkurstillsyn ska således dels tillse att konkursförvaltaren gör ett noggrant arbete som kan avslöja oegentligheter, dels att arbetet bedrivs skyndsamt och till rimlig kostnad för borgenärer och stat.

5.6.2 Efterhandsgranskning av lönegarantibesluten

Tillsynsmyndigheten ska göra en efterhandsgranskning av lönegarantibesluten, dvs. kontrollera att förvaltaren fattat korrekta bifalls- och avslagsbeslut i enlighet med *Lönegarantilagen* (1992:497) och *Förmånsrättslag* (1970:979). Detta ingår i uppgiften att utöva tillsyn över i konkurser och rekonstruktioner.

Om Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet bedömer att konkursförvaltarens beslut om att bevilja lönegaranti varit felaktigt kan myndigheten för statens räkning begära överprövning av en konkursförvaltares eller en företagsrekonstruktörs beslut genom att väcka talan mot arbetstagaren vid tingsrätt. Efter en sådan process kan arbetstagaren helt enkelt tvingas betala tillbaka de medel som han fått ut.

Under 2020 har Kronofogdemyndigheten fått ett extraanslag på 25 miljoner kr för att arbeta mot organiserad brottslighet och däri ingår arbetet mot felaktiga utbetalning av lönegaranti

5.6.3 Konkurshandbok

Sedan 2004 har tillsynsmyndigheten inom Kronofogdemyndigheten publicerat en konkurshandbok⁴² som vägledning för den egna verksamheten men även som ett slags stöd till konkursförvaltarna.

Där understryks att krav på lönegaranti kan vara falska eller på annat sätt ogrundade, och att konkursförvaltaren måste vinnlägga sig om att klargöra om fordringarna är genuina.

I handboken uppmärksammas förvaltarna på att en av förvaltarens viktigare uppgifter är att efterforska brott i konkurser. Där skriver man att om förvaltaren börjar ana att det begåtts mer kvalificerade brott än bokföringsbrott kan det ofta finnas skäl att göra fördjupade efterforskande insatser. Det understryks att lagstiftaren har förutsatt att detta kan medföra att hanteringen fördröjas.

⁴¹ *Rekonstruktör- & Konkursförvaltarkollegiet (REKON)* i Sverige är en ideell förening som bildades 1986 och samlar konkursförvaltare och rekonstruktörer över hela landet. Det finns 11 lokala kollegier med totalt cirka 420 advokater som medlemmar.

⁴² *Handbok Konkurstillsyn* 4:e upplagan (2019).

5.6.4 RUBICON

RUBICON står för rutiner brottsutredningar i konkurs och har sedan mitten av 1990 talet varit en modell för samverkan vid bekämpningen av konkursrelaterad brottslighet. Deltagande parter är Ekobrottsmyndigheten (EBM), Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Rekonstruktörs- och förvaltarkollegiet (REKON) och Ackordscentralen.

Den gemensamma samverkan är sedan några år särskilt inriktad mot fyra områden:

- Signalfångst och omvärldsbevakning
- Rutiner för hantering av anmällda frågor
- Intern och extern information
- Samverkan i säkerhetsfrågor

Ekobrottsmyndigheten har tillsatt särskilda regionala RUBICON-samordnare. Tanken är att en konkursförvaltare ska kunna samråda direkt med en chefsåklagare eller kammaråklagare innan förvaltaren sänder in en formell anmälan.

6 FÖRHÅLLANDEN INOM BYGGBRANSCHEN

Som ovan beskrivits i avsnitt 3.1 så var förhållandena inom byggbranschen på 1960 annorlunda än många andra branscher. Därefter skedde en utveckling under flera decennier som gjorde byggbranschen något mindre avvikande. Bland annat övergick branschen under 1990-talet till att erbjuda byggnadsarbetare fast anställning istället för objektsanställningar. Byggföretagen växte och skaffade också egen utrustning och maskiner.

Lite paradoxalt har utvecklingen gjort att det åter finns många företag inom byggbranschen som opererar med mycket begränsat eget kapital och i stort sett utan materiella tillgångar. Många anställda arbetar i realiteten bara vid ett visst byggprojekt. Det gäller särskilt företag långt ner i underleverantörskedjorna. Företaget tillhandhåller arbetskraft för vissa specificerade arbetsuppgifter. Huvudentreprenören eller andra underentreprenörer svarar ibland för kapitalkrävande utrustning. Det betyder också att den inför huvudentreprenören ansvarige underentreprenören (till exempel ett företag som ska ansvara för golvläggning) vill kunna anlita andra företag som underentreprenörer. Företag långt ner i underleverantörskedjorna blir utbytbara. Därmed minskar riskerna för företag högre upp i kedjan om ett företag långt ner skulle gå i konkurs.

En annan viktig faktor är att betydande del av arbetskraften är utländsk eller består av personer med en svag ställning i det svenska samhället och på den svenska arbetsmarknaden. Dessa individer kan i högre utsträckning acceptera att vänta på löneutbetalningar.

En tredje faktor är att det är mycket enkelt och billigt att starta/köpa företag i Sverige, både för svenska medborgare och för medborgare i EU/EES länder.

Det betyder att det inom byggbranschen finns "goda" förutsättningar för att planera konkurser som bygger på brott och avtalsbrott.

Det förekommer såväl "oplanerade" konkurser som "planerade konkurser" som är en del ett kriminellt upplägg. Det som man lite oegentligt kan kalla "oplanerade" handlar om företag som helt enkelt misslyckas med att uppnå lönsamhet och som förbrukat hälften av aktiekapitalet. Inom byggsektorn kan det röra sig om mindre företag som missbedömt kostnadsbilden, misslyckats att få uppdrag eller som drabbats av andra företags konkurser. Ägaren har inte alls förväntat sig detta utfall. Dessa konkurser är ofta mycket smärtsamma både företagsägare och de anställda. För den enskilde småföretagaren innebär konkursen ofta en betydande ekonomisk förlust.

Den andra typen av konkurser kan betecknas som konkurser baserade på ett kriminellt upplägg. Att ett eller flera av en huvudmans företag ska sättas i konkurs är helt enkelt en del av ett, planerat olagligt, affärsupplägg. Som tidigare framhållits kan det handla om oredlighet mot borgenärer, mannamån mot borgenärer, lönegarantibedrageri, brott mot målvaktsparagrafen i aktiebolagslagen och bokföringsbrott. Därtill åsidosätter företagsledningen medvetet både kollektivavtal och civilrättsliga avtal med andra företag. Företagets verkliga ägare drabbas inte av konkursen, tvärt om gynnas hen givetvis. De anställda kan drabbas ekonomiskt, även om lönegarantin oftast kan ge ersättning.

6.1 HUR ARBETAR FACKLIGA ORGANISATIONER VID KONKURSRISK

Som ovan beskrivits så har fackliga organisationer aktivt arbetat för sina medlemmar vid konkurshot under många decennier. Det gäller i princip alla fackförbund i huvudorganisationerna. Men arbetstagare inom vissa sektorer är särskilt ofta utsatta för

situationer där arbetsgivare står inför konkurs. De branscher som oftast nämns är restaurang-, städ- och byggbranscherna.

Inom byggsektorn kan man dela upp företagen i tre grupper.

1. Företag som är medlem i en arbetsgivarorganisation som Byggföretagen eller Installationsföretagen. Då gäller också kollektivavtal.⁴³
2. Företag som har hängavtal. Det vill säga företaget begär att få skriva på ett kollektivavtal utan att vara med i någon arbetsgivarorganisation
3. Företag helt utan kollektivavtal. Då kan företaget ha individuella avtal med arbetstagare.

De allra flesta fackföreningsmedlemmar arbetar i företag som faller inom grupp 1. Ett mindre antal i företag med hängavtal.

I en del fall är anställda helt omedvetna om ägarens planer att sätta företaget i konkurs, i andra fall kan de anställda ana oegentligheter. Men det finns också konkurser där arbetstagarna är aktiva deltagare i det olagliga upplägget.

När ett företag inte betalar ut lön enligt avtal och förväntan, är det naturligt att en arbetstagare som är medlem i ett fackförbund, kontaktar detta förbund och begär hjälp att få lönen utbetald.

Arbetstagarorganisationens företrädare, till exempel en av Byggnadsarbetarförbundets ombudsmän, kontaktar då arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan då ibland bestrida kravet och till exempel hävda att arbetstagaren inte arbetat, eller missuppfattat anställningsvillkoren. I ett sådant fall begär oftast arbetstagarorganisationen en förhandling. Om arbetsgivaren är medlem i en arbetsgivarorganisation så biträder denna oftast företaget i förhandlingen.

Men ibland bestrider företaget inte arbetstagarens lönefordran utan meddelar helt enkelt att företaget saknat förutsättningar att betala fordringar.

Men det är inte heller ovanligt att företagets företrädare inte står att finna. Ingen svarar på telefon eller mail. Eventuella kontor verkar vara tomma.

Arbetstagarorganisationens svar blir då oftast att sända en formell betalningsuppsmaning med konkurshot.

Om inte arbetsgivaren betalar fordran efter betalningsuppsmaningen, ansöker normalt arbetstagarorganisationen vid tingsrätten om att försätta företaget konkurs.

Som ovan nämnts så blir det därefter den av tingsrätten utsedde konkursförvaltaren som ska ta ställning till arbetstagarnas lönefordringar för att avgöra om dessa ska täckas av den statliga lönegarantin. EU-direktivet, liksom den svenska lagstiftningen begränsar lönegarantin till lönefordringar som uppstått inom tre månader från konkursdatum. På stora delar av arbetsmarknaden utgör detta inte något större problem för arbetstagarorganisationer. Men många anställda inom byggsektorn har lön i efterhand. Det betyder att lönen för arbete som utförts under till exempel februari månad betalas ut i slutet av mars. Om lönen då inte erhålls underrättas kanske den facklige ombudsmannen i början av april. Om läget kring företaget är oklart försöker ombudsmannen först förhandla. Men det är viktigt att förhandlingen inte drar ut på tiden eftersom förbundet som företrädare för sina

⁴³ Som tidigare nämnts har det fram till 2019 varit mycket få konkurser inom gruppen företag som är medlemmar i arbetsgivarorganisationer.

medlemmar måste hinna sända en formell betalningsuppsmaning till företaget innan man begär företaget i konkurs före april månads utgång.

Byggnadsarbetarförbundet och konkursförvaltare har ofta kontakt innan konkursförvaltaren tar beslut om utbetalning av lönegaranti. Fackföreningen kan hjälpa konkursförvaltaren att förstå det komplicerade lönesystemet⁴⁴, men kan också påtala avvikelser från avtal och praxis. Ibland kan ombudsmännen till och med visa på tidigare konkurser som kan ha kopplingar till den nu aktuella konkursen.

Det är mycket sällan som utländska byggnadsarbetare som inte är bosatta i Sverige är medlemmar i en svensk facklig organisation. I ett fåtal fall vänder dessa sig ändå till det svenska fackförbundet för att få hjälp med lönefordringar. Byggnadsarbetarförbundet Stockholm-Gotland hade tidigare en medarbetare placerad vid *Fackligt Center För Papperslösa*⁴⁵. Det arrangemanget är nu avvecklat.

6.2 HUR ARBETAR KONKURSFÖRVALTARE MOT KRIMINELLA UPPLÄGG

Konkursförvaltare utses av tingsrätt, och vid denna typ av konkurser sker tilldelningen av uppdrag utifrån en lista över konkursförvaltare. Dessa konkursförvaltare är nästan uteslutande advokater. Konkursförvaltaren arbetar inte ensam. Hen har normalt hjälp av biträdande jurister i advokatfirman och nästan alltid en konsult som ordnar praktiska frågor som att byta lås, inventera olika slags fysiska tillgångar, leta efter dokument med mera.

Arbetstagare ska framföra krav på inestående lön till konkursförvaltaren. Lönefordringar är prioriterade fodringar men vid konkurser i byggbranschen finns det sällan likvida tillgångar som motsvarar lönefordringarna så i praktiken innebär lönefordringar oftast ett krav på ersättning från den statliga lönegarantin.

Det finns inga specifika formkrav på hur arbetstagarna ska underbygga sina krav. Konkursförvaltaren söker därför stödjande dokumentation för dels att arbete utförts, dels att ersättning inte redan utgått till arbetstagaren. Dokumentation kan bestå av anställningskontrakt, tidsrapporter, bokföring och utdrag från bankkonton.

Konkursförvaltaren har även en rätt att hålla förhör med gäldenärer, dvs företagets ledning

Vid konkurser som är ett led i brottsliga upplägg kan konkursförvaltaren komma att ställas inför en lång rad uppgivna fordringar. Oftast saknas tillförlitlig dokumentation om olika förmånsberättigade fordringar. Ibland finns det dock dokumentation kring just lönefordringar, som tjänstgöringslistor och individuella avtal medan annan dokumentation försvunnit. Här finns ett uppenbart problem för konkursförvaltaren att bedöma om den föreliggande dokumentationen är genuin och återspeglar verkligheten, eller är falska dokument som är avsedda att underbygga bedrägeri mot lönegarantisystemet.

Vid en konkurs ska gäldenären, eller en företrädare för företaget som är försatt i konkurs vid en edgång lämna uppgifter om företagets skulder och tillgångar⁴⁶.

⁴⁴ Byggnadsavtalet avviker från andra kollektivavtal genom att lönen för många av de arbetstagare som avtalet omfattar inte regleras direkt i avtalstexten och inte heller genom individuell lönesättning, utan genom återkommande förhandlingar var 12:e vecka.

⁴⁵ Fackligt Center För Papperslösa är en ideell förening bildad av LO och TCO tillsammans med fackföreningar inom LO, TCO och Saco med syfte att hjälpa och stötta arbetstagare som inte har tillstånd att arbeta på den svenska arbetsmarknaden.

⁴⁶ Denna edgång är dock kringgärdad med en del begränsningar. Att tvinga någon att under straffansvar lämna uppgifter som avslöjar att hen tidigare har begått brott, och som kan användas som bevis i en kommande rättegång mot honom, strider mot de tolkningar av artikel 6 i *Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna* som Europadomstolen gjort. Detta gäller även för bouppteckningsed vid konkurser. Om det anges i

Men vid planerade konkurser är oftast bolagets företrädare försvunna. Konkursförvaltaren kan då vända sig till någon annan i företaget med insyn i dess ekonomi, till exempel en kontorist eller arbetsledare. Denne har skyldighet att infinna sig vid edgångssammanträde. Men inte sällan går det inte att finna någon person med insyn i företagets ekonomi.

I en planerad konkurs som syftar till att tillskansa sig medel från lönegarantin kan det finnas flera upplägg.

- Falsa anställda. Ett antal personer som inte utfört arbetsuppgifter för företaget läggs in i lönelistor. Individuella anställningsavtal kan förfälskas.⁴⁷
- Höjda löner. Anställda ges strax före konkursen en avsevärd lönehöjning.
- Falsa uppgifter om ersättningar, traktamenten och liknande.

I de flesta konkurser som är ett led i brottsliga upplägg inom byggsektorn har företaget haft ett kort liv, kanske bara några månader eller ett år, så uppsägningslönerna blir begränsade.

Lagstiftningen som baseras på ett EU-direktiv är tydlig med att lönefordringarna kan vara upp till tre månader gamla. På den svenska arbetsmarknaden har det av tradition varit mycket viktigt att lönen betalas just på den avtalade utbetalningsdagen, oftast den 25, 26 eller 27 dagen i månaden.

I dessa planerade konkurser är det vanligt att lönen inte betalats ut föregående avlöningsperiod, och arbetstagarna har då arbetat utan full avlöning. Detta är naturligtvis en indikation på att det kan handla om en planerad konkurs där arbetstagarna medverkar genom att arbeta utan lön under en tid efter att de fått besked om att invänta senare ersättning från lönegarantisystemet. Att arbeta utan lön utifrån någon form av solidaritet med en arbetsgivare i ekonomiskt trångmål kan givetvis förekomma även med arbetstagare med helt svensk bakgrund, men det är ovanligt.

Så när det förekommer lönefordringar som är ett par månader gamla är det inte ovanligt att det rör sig om arbetstagare med utländsk bakgrund eller personer som arbetar i Sverige utifrån regler om utstationering.

Men ibland förekommer även arbetstagare som arbetat i flera företag i rad som gått i konkurs. Här finns det då en stark indikation att arbetstagaren och arbetsgivaren gemensamt planerat och genomfört bedrägerier mot lönegarantisystemet. Om konkurserna sker i olika delar av landet, med olika formella företrädare (målvakter) blir det svårare för konkursförvaltare, länsstyrelser och Kronofogdemyndigheten att upptäcka sådana sammanträffanden.

Samtidigt som konkursförvaltaren ska ta beslut om vilka lönefordringar som ska godkännas för utbetalning från lönegarantin ska hen försöka undersöka om det ligger ett brottsligt förfarande bakom konkursen. Det framgår av konkurslagen att brottsefterforskning ska göras i samband med konkurser.

Konkursförvaltaren kan hålla förhör med gäldenären och andra personer. Men konkursförvaltaren kan även göra efterforskningar i bokföringsmaterial, såsom avtal, skuldebrev, pantbrev, gåvobrev, kontoutdrag, bankallegat, kassaregister. Ofta handlar brottsmisstanken just om bokföringsbrott, oredlighet mot borgenärer eller trolöshetsbrott.

bouppteckningen att bokföringen inte är komplett eller att den saknas och gäldenären avlägger ed på den innebär det troligen att hen avslöjat att hen gjort sig skyldig till bokföringsbrott. Kronofogdemyndigheten anser därför att gäldenären i en sådan situation torde ha rätt att vägra yttra sig i fråga om bouppteckningens uppgifter om räkenskapsmaterialet.

⁴⁷ Genuina arbetstagare och falska kan återfinnas på samma listor.

Men förvaltaren kan också uppdaga skattebrott, bedrägerier och brott mot utlänningslagstiftningen.

Bedömningen både från REKON, Kronofogdemyndigheten och från Byggnadsarbetarförbundet är att det uppenbarligen finns ett antal individer som systematiskt arbetar med planerade konkurser inom byggsektorn. En del kan identifieras, men i många fall är huvudmannens identitet okänd eller oklar.

Vid misstanke om brott ska en konkursförvaltare göra en anmälan till Ekobrottsmyndigheten eller Polisen. Men i många fall saknar dessa myndigheter emellertid resurser att genomföra en brottsutredning trots att konkursförvaltaren kan ha lagt ner ett omfattande arbete på att ta fram bevis för olagligheter.

Att ärenden blir liggande på hög hos polis och åklagare gör givetvis att förutsättningarna att utreda de misstänkta brotten försämras. När tiden går minskar snabbt förutsättningarna att finna den verklige huvudmannen och att spåra försvunna pengar.

I många fall reduceras utredningarna till att handla om bokföringsbrott⁴⁸.

Många konkursförvaltare är frustrerade över att deras kunskaper om kriminella upplägg i samband med en specifik konkurs inte fullt ut tas tillvara inom rättsväsendet.

6.3 HUR ARBETAR LÄNSSTYRELSEN MOT KRIMINELLA UPPLÄGG

Sedan ett par år är det sju länsstyrelser som ansvarar för utbetalning av lönegaranti. Det betyder att det på dessa länsstyrelse finns särskilda tjänstemän som tar emot besluten från konkursförvaltaren och ombesörjer utbetalning.

Länsstyrelserna har till uppgift att betala ut pengar, men deras möjlighet att kontrollera om besluten om lönegaranti är välgrundade är begränsade. Däremot kan länsstyrelserna innan utbetalningen görs kontrollera att individerna kan visa att de uppfyller vissa formkrav.

Förut förekom det till och med att bedragare som utgav sig för att vara konkursförvaltare sände in förfalskade beslut för att lura länsstyrelserna att göra utbetalningar. Numera sänds konkursförvaltarens beslut normalt in genom ett inloggningsförfarande med BankID, eller i enstaka fall sker kontroll genom utväxling av e-post till förvaltarens e-postadress. Så den typen av bedrägeri anser länsstyrelsen i Stockholm, Kronofogdemyndigheten och Rekon nu åtgärdats.

Bedrägerierna bygger nu på att konkursförvaltaren vilseleds att tro att lönefordringarna är genuina.

Länsstyrelsens tjänstemän har vissa möjligheter att upptäcka misstänkta förhållanden, till exempel att personen tidigare fått ersättning från samma länsstyrelse. Om länsstyrelsen

⁴⁸ Bokföringsbrott regleras i brottsbalken och är uppdelat i tre grader efter brottets svårhet:

- Bokföringsbrott av normalgraden
- Grovt bokföringsbrott
- Ringa brott

För bokföringsbrott av normalgraden är påföljden fängelse i högst två år. För grovt bokföringsbrott är påföljden fängelse i lägst sex månader och högst sex år och för ringa brott, böter eller fängelse i högst sex månader. Men domstolen kan också utdöma villkorliga fängelsestraff.

Under 2019 lagfördes cirka 1400 bokföringsbrott, men den siffran innefattar bolagsmän som sänt in årsberättelse till Bolagsverket för sent.

upptäcker att en person tidigare fått lönegaranti så kontakter länsstyrelsen konkursförvaltaren och berättar om vilken konkurs och vem som var konkursförvaltaren. Det är numera ganska vanligt att konkursförvaltare sänder över listor med personer och ber att länsstyrelsen kontrollerar om dessa tidigare förkommit i lönegarantiärenden.

Ärenden vid den egna länsstyrelsen är enkla att se. Men det finns en viss möjlighet att se om en person figurerat i lönegarantiärenden vid andra länsstyrelser. Länsstyrelsens tjänstemän kan göra manuella kontroller på ett visst personnummer/samordningsnummer och se om någon annan länsstyrelse haft ett ärende med personen. Då kan man ställa en specifik fråga till den länsstyrelsen. Uppgifterna om vilka personer som erhållit lönegaranti är inte belagda med sekretess utan är fullt offentliga.

Innan länsstyrelsen gör en utbetalning till en arbetstagare så måste arbetstagaren komma in med en ansökan och då också intyga att denne, i det fall det rör sig om ersättning för uppsägningslön, dels inte har annan anställning eller ersättning, till exempel a-kassa, dels står till arbetsmarknadens förfogande. Men länsstyrelsen kan inte kontrollera att personerna verkligen står till arbetsmarknadens förfogande. Inte heller kan man vara säker på att personen inte uppbär lön från annat arbete under uppsägningstiden.

Länsstyrelsen i Stockholm har noterat att det inte är ovanligt att personer som inte är bosatta i Sverige och som beviljats lönegaranti genom konkursförvaltarens beslut visar sig sakna personnummer eller samordningsnummer. Eftersom det handlar om konkurser i svenska företag, så är det anmärkningsvärt. En utländsk medborgare som arbetar för ett svenskt företag i Sverige, ska normalt betala antingen vanliga inkomstskatt eller SINK-skatt⁴⁹.

Länsstyrelsen i Stockholm har även noterat en ökning av ärenden som härrör från rekonstruktioner, där individer först erhåller lönegaranti för lönefordringar som förelåg vid rekonstruktionens inledning. Sedan har rekonstruktionen avbrutits och lönegaranti kan utgå för nya lönefordringar och uppsägningslön. Personalen på länsstyrelsen i Stockholm uppfattar dock inte att rekonstruktioner är vanliga i byggbranschen, men det har förekommit ett antal företag.

6.4 HUR ARBETAR TILLSYNSMYNDIGHETEN VID KRONOFOGDEMYNDIGHETEN

Kronofogdemyndigheten uppmanar konkursförvaltare att samråda med myndigheten om förvaltaren har anledning att misstänka att det kan handla om ett stort kriminellt upplägg. Kronofogdemyndigheten kan medverka att förmedla kontakter till exempel med relevanta myndigheter i utlandet.

Kronofogdemyndigheten arbetar med att göra konkursförvaltare medvetna om riskerna med bedrägerier och andra brott kopplade till konkurser.

Men Kronofogdemyndigheten bedriver inte egen utredningsverksamhet av huvudmännen i de olika konkurserna, utan konkursförvaltaren får göra polisanmälningar eller kontakta Ekobrottsmyndigheten. Inte heller har Kronofogdemyndigheten möjlighet att göra datoriserade sökningar för att till exempel hitta samband mellan olika utbetalningar av lönebidrag.

Tillsynsmyndighetens roll är att kontrollera konkursförvaltare, inte kontrollera konkurser.

⁴⁹ Lag (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta. Skattesatsen för SINK-skatt är 25%, inga avdrag är tillåtna och den skattskyldige avger ingen självdeklaration.

Någon enstaka gång kan tillsynsmyndigheten misstänka att en konkursförvaltare eller rekonstruktör medverkat till brottsliga upplägg.⁵⁰ För några år sedan förekom ett ärende där handläggningen av flera lönebidragsärende från en konkursförvaltare väckte misstankar om att förvaltaren medverkade till felaktiga ersättningar från lönegarantin. Ärendet polisanmälades men det gick inte att finna tillräckliga bevis.

⁵⁰ En advokat i Göteborg som var konkursförvaltare dömdes för några år sedan för att genomfört skentransaktioner i konkursboet

7 VILKA EFFEKTER FÅR DESSA BEDRÄGERIER

Bedrägerier mot lönegarantisystemet förekommer i hela landet, men de allra flesta ärendena gäller Storstockholmsområdet. Byggnadsarbetarförbundet Stockholm-Gotland menar att det varje år förekommer ett hundratal konkurser där det finns indikationer på att dessa är kopplade till kriminella upplägg. I nästan alla dessa fall kan man utgå från att kriminella huvudmän i realiteten tjänar pengar på lönegarantisystemet.

”Kriminella” konkurser skadar byggbranschen!

- Entreprenörer/huvudmän som har som upplägg att smita undan betalningsansvar till olika fordringsägare sänker givetvis sina kostnader. Genom att underlåta att betala ut löner utan hänvisa arbetstagarna till framtida utbetalningar från lönegarantin skaffar sig dessa kriminella företagare naturligtvis en konkurrensfördel i förhållande till vanliga hederliga företag. På så sätt är dessa bedrägerier en del av ett större mönster där kriminella och ohederliga upplägg hotar att konkurrera ut många mindre och mellanstora företag i byggbranschen.
- Förekomsten av kriminella konkurser ökar riskerna för fordringsägare i allmänhet inom byggbranschen. Leverantörer, uthyrare, leasingföretag och andra tvingas kompensera sig för de förluster som konkurserna skapar. Konsekvensen av att de drabbas av kreditförluster blir givetvis att de försöker skydda sig mot framtida förluster genom att ställa villkor som skapar problem för små företag inom byggsektorn. Det höjer kostnaderna för hederliga företag inom byggbranschen.
- Även om det finns en statlig lönegaranti drabbas de anställda i företag som går i konkurs.
 - För arbetstagare bosatta i Sverige uppstår en osäkerhet. Väletablerade byggnadsarbetare som är bosatta i Sverige och är medlemmar i fackförbund, har bäst förutsättningar vid en konkurs, men även de måste vänta minst ett par-tre veckor innan de får ut sin lön. Även om de får hjälp av fackliga ombudsmän att framföra sina lönekrav och förslag till hur de kan styrka sina anspråk, så kan inte den fackliga organisationen hjälpa dem ekonomiskt.
 - För utländsk arbetskraft så kan det vara mycket värre. Många har arbetat under oklara juridiska förhållanden och kan ha svårt att styrka sina löneanspråk. Handläggningstiden vid länsstyrelserna är också längre för personer som inte är permanent bosatta i Sverige. Det kan betyda en mycket svår ekonomisk situation i väntan på utbetalning av lönegaranti.
 - Även om många inom byggsektorn drabbas av de planerade konkurserna så finns det arbetstagare och andra som tvärtom gör ekonomiska vinster. Det kan röra sig om arbetstagare som får ”högre” lön i sina lönefordringar än de normalt fått, eller personer som inte ens arbetat för företaget men som satts upp på någon slags falsk avlöningslista.
- Såväl vinstmöjligheterna vid planerade konkurser med kriminella upplägg som försök att skydda byggprojekt mot underentreprenörer som går i konkurs driver utvecklingen mot långa underentreprenörkedjor. Många led av underentreprenörer gör arbetsmiljöarbetet svårare, men bidrar också till att konservera existerande teknologi inom byggsektorn. Att konkurser är vanliga bland små företag i byggbranschen skapar sämre förutsättningar för alla mindre företag i branschen, men det skapar även på sikt sämre möjligheter för de stora entreprenadföretagen att utveckla ny teknik för att bygga effektivare.

Men det i längden allvarliga är att byggbranschen infiltreras av kriminella element som på olika sätt vill tillskansa sig pengar med ohederliga metoder.

8 MÖJLIGA ÅTGÄRDER

Det finns inga enkla lösningar för att komma tillrätta med problemen med planerade konkurser och bedrägeri mot den statliga lönegarantin.

Konkursinstrumentet är nödvändigt i varje marknadsekonomi och en grundläggande princip är att det inte är kriminellt att misslyckas i affärslivet. Men det är inte tillåtet att använda en konkurs som är ett led i brottsliga upplägg!

Dessa konkurser innehåller närmast definitionsmässigt ett antal olagliga element, så det finnas möjligheter att tillämpa lagstiftningen och utmäta straff. I verkligheten är det dock alltför sällan som lagens långa arm når de verkliga huvudmännen bakom uppläggen

8.1 MÅLVAKTER

Målvakterna är nödvändiga för uppläggen med planerade konkurser. Målvakterna rekryteras nästan alltid bland individer i samhällets utkant, personer med missbruksproblem eller psykiska sjukdomar. Men den sociala omtanken om dessa individer måste kunna paras med mera effektiva åtgärder för att stoppa och avslöja målvakter.

Om fler målvakter dömdes till fängelse skulle det bli svårare för huvudmännen att rekrytera målvakter. Men hårdare straff för målvakter löser inte det grundläggande problemet med ett antal huvudmän som organiserar kriminella konkurser.

Det ska vara enkelt att driva ett företag i Sverige, men det bör inte vara hur enkelt som helst. Det är rimligt att kontroller hos Bolagsverket och Skatteverket utökas. Information bör inhämtas från individernas hemländer som kan motivera fördjupade undersökningar.

Ett vanligt sätt som används är att målvakten skriver fullmakter för en frontman att sluta avtal. Detta praktiskt för de kriminella. Fullmakten ger frontmannen möjligheter att agera som en slags företagsledare, samtidigt som det formella ansvaret fortfarande finns hos målvakten. Därför är det viktigt att ifrågasätta fullmakter⁵¹ och göra kontroller av företagets formella företrädare.

Konkurser som nyttjas inom kriminella upplägg bygger på att medel kan flyttas ut ett bolag inför konkursen. Det kräver att likvida medel kan föras från företagets bankkonto till andra konton i Sverige och utlandet. Svenska banker arbetar redan mycket med penningtvätt men likväl så går det fortfarande för målvakter att företräda företag, öppna konton och förment göra transaktioner. Det svenska BankID systemet underlättar i hög grad dessa upplägg. Om det blir svårare att göra transaktioner med hjälp av målvakternas identiteter försvåras uppläggen.

- **Bolagsverket och Skatteverket bör kunna göra bättre kontroller när en person från andra EU/EES-länder registreras som VD eller styrelseledamot, respektive begär F-skatt.**
- **Ändrade straff för målvakter bör kunna göra det mera avskräckande att ställa upp som målvakt.**
- **Fackförbund och företag bör i större utsträckning ifrågasätta fullmakter när det finns risk för att företaget formellt företräds av målvakter.**

⁵¹ Som ovan sagts så söker dessa kriminella företag oftast att etablera en snygg fasad. Att teckna kollektivavtal med Byggnads är en metod. Byggnads i några delar av landet har på senare tid allt oftare krävt att hängavtalet ska undertecknas av företagets firmatecknare, det vill säga målvakten, inte en befullmäktigad företrädare, det vill säga frontmannen. Det förefaller minska intresset för att kunna visa upp ett hängavtal.

8.2 BESLUT OM LÖNEGARANTI

Handläggning och kontroll av lönegarantiärenden är uppsplittrat mellan olika organ. Detta medverkar till att göra systemet mera sårbart för bedrägerier.

Den statliga lönegarantin är en social skyddslag, avsedd att arbetstagare inte ska drabbas alltför hårt av arbetsgivarens konkurs. Men lönegarantin har ingen direkt koppling till vare sig de statliga socialförsäkringssystemen eller arbetslöshetsförsäkringen. Att konkursförvaltare beslutar om den statliga lönegarantin är därför en i grunden ändamålsenlig ordning. Det är rimligt att konkursförvaltare handhar alla fordringar mot konkursboet, inklusive lönefordringar.

Men konkursförvaltare bör få bättre möjligheter att upptäcka felaktigheter och bedrägeriförsök beträffande lönegaranti. Det kan ske genom att informationsutbytet ökar. Konkursförvaltaren måste kunna vända sig till informationspunkt som kan tillhandahålla en mera samlad bild av de personer som uppger sig ha lönefordringar, till exempel tidigare eventuella ersättningar från lönegarantin, skatteinbetalningar från arbetsgivare och individen själv, medborgaskap och eventuella arbetstillstånd.

Uppdelningen mellan sju länsstyrelser skapar onödiga administrativa svårigheter för kontrollverksamheten⁵². Samtidigt så kan det vara en fördel att det är decentraliserad handläggning.

- **Konkursförvaltarna bör få hjälp att på ett enkelt sätt få tillgång till uppgifter från Skatteverket och andra myndigheter för att kunna bedöma om det finns risk för att en uppgift om lönefordran är ogrundad eller till och med en del av bedrägeri.**
- **Den utbetalande myndighetens möjligheter att kontrollera personuppgifter bör förbättras. Regeringen bör klargöra vilken statlig myndighet som i framtiden ska utföra uppgiften, så att osäkerheten undanröjs.**⁵³

⁵² Flera olika utredningar har pekat på att länsstyrelserna kanske inte är den mest lämpliga myndigheten för att ombesörja utbetalning av lönegaranti. Såväl Försäkringskassan som Skatteverket har föreslagits. Regeringen har numera befogenheten att själv besluta om uppgiften ska flyttas från dagens sju länsstyrelser till någon annan statlig myndighet. Det torde finnas fyra – fem olika alternativ.

- ❖ Försäkringskassan,
 - är en utbetalningsmyndighet med både stor organisation och lokala kontor. Lönegarantin är en del av ett socialt skyddsnät, men har ingen koppling till socialförsäkringssystemet i övrigt.
- ❖ Skatteverket
 - Skatteverket har en stor organisation men arbetar primärt med att ta in skatt, men har vissa rutiner för utbetalning. Skatteverket har tillgång till data om enskilda individer som kan vara relevanta för att bedöma om lönegarantianspråket är ogrundat. Det finns dock ingen egentlig koppling mellan skattesystemet och lönegarantin.
- ❖ Den i SOU 2020:35 förslagna Myndigheten för utbetalningskontroll
 - Lönegarantin kan ses som en statlig försäkring mot att löntagare ska drabbas av en arbetsgivares konkurs. Även om utredaren inte föreslagit att utbetalningar från lönegarantin ska hanteras av den tänkta nya myndigheten torde ett sådant ansvar ligga väl i linje med myndighetens tänkta ansvar.
- ❖ En enda länsstyrelse
 - Hos de sju länsstyrelserna finns givetvis erfarenhet och kunskaper kring lönegarantisystemet, men nackdelen är att i dag uppgiften uppdelad mellan sju olika myndigheter, sju länsstyrelser, vilket begränsar möjligheten till översikt och kontroll. En möjlighet skulle kunna vara att samla alla utbetalningar till en länsstyrelse, sedan skulle kanske personal kunna finnas kvar runt om i landet även om de formellt är tjänstemän vid en länsstyrelse.

⁵³ Det finns nu en osäkerhet vid de sju länsstyrelserna huruvida uppgifterna ska flyttas. Det gör att metodutveckling avstannat.

8.2.1 Rekonstruktion

Förfarandet med rekonstruktör kan innebära speciella risker för bedrägeri och missbruk. Kronofogdens tillsynsverksamhet, konkursförvaltare och länsstyrelsen uttrycker bekymmer över att rekonstruktörsförfarandet kan användas för lönebidragsbedrägerier.

Det är inte tillfredställande att personer med tvivelaktig vandel, och till med dömda för ekonomisk brottslighet, kan utses till rekonstruktörer och därmed ges rätten att dels besluta om lönegaranti, dels till en del skydda företaget från dess fordringsägare. Formerna för att utse rekonstruktörer bör förändras. Det förefaller högst rimligt att det genomförs en vandelsprövning som bland annat innefattar domar beträffande ekonomisk brottslighet och skatteskulder.

I nuvarande lagstiftning så kan inte en rekonstruktör hindra en ägare till ett företag att vara aktiv under rekonstruktionsfasen. Företagets styrelse kan till exempel besluta om att sälja eller köpa tillgångar utan rekonstruktörens medverkan. Även om detta sällan förekommer är det viktigt att rekonstruktionsförfaranden inte kan användas i ett kriminellt upplägg för att lura såväl leverantörer som anställda, liksom lönegarantisystemet.

- **Kronofogdemyndighetens konkurstillsyn måste få möjlighet att göra en vandels och lämplighetsprövning av föreslagna rekonstruktörer och tingsrätten bör inte utse en rekonstruktör som inte tillhör kretsen av konkursförvaltare utan en sådan kontroll.**
- **Rekonstruktörerna bör ha samma rapport- och redovisningskrav som konkursförvaltare**
- **Gränsdragningen mellan befogenheter för rekonstruktören och företagets ägare bör utredas närmare**

8.3 KONKURSFÖRVALTARENS UTREDNINGSGÄRDE

Systemet med konkursförvaltare är i grunden bra och den enda praktiska lösningen på hur konkurser ska hanteras. Även om konkursförvaltarens primära uppgift måste vara att säkra tillgångar som ska fördelas mellan konkursboets fordringsägare, så är tillikauppgiften att utreda förloppet fram till konkurs och utröna vem som är företagets huvudman viktig.

Det betyder inte konkursförvaltaren kan bedriva en fullständig polisutredning, men att konkursförvaltarens åtgärder och säkring av dokumentation bör kunna göras kompatibel med senare eventuella polisutredningar.

En möjlighet som kanske bör utredas är om polisen kan arbeta närmare konkursförvaltare. Man kan eventuellt tänka sig att förvaltaren i vissa utredningar mot arvode kan biträda i utredningen.

I dag upprättar konkursförvaltare polisanmälningar utifrån de möjliga brott som de misstänker, främst givetvis sådana brott som oredlighet mot borgenär, försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning, otillbörligt gynnande av borgenär och bokföringsbrott, vilka alla kan leda till fängelsestraff.⁵⁴

Men polisutredningar startar sällan omedelbart, utan ärenden ligger och väntar hos polisen eller Ekobrottsmyndigheten. Detta försvårar givetvis förutsättningarna att kunna vinna

⁵⁴ Straffskalan går upp till 6 års fängelse.

framgång och få fällande domar mot de verkliga huvudmännen. Domstolarna dömer också sällan till maximala straff.

- **Förstärkta resurser och förbättrade rutiner behövs för att kunna lagföra personerna som står bakom konkurser med kriminella upplägg.**
- **Om utredningarbetet kunde inledas tidigare finns bättre förutsättningar att stoppa serier av konkurser.**
- **Det bör utredas om samarbetet mellan konkursförvaltare och åklagare/polis kan förstärkas**