



SVENSKT NÄRINGSLIV

Justitiedepartementet
Enheten för fastighetsrätt och
associationsrätt

Vår referens/dnr:
2023-128

103 33 Stockholm

Er referens/dnr:
Ju2023/01611

2023-12-04

Remissvar

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag (SOU 2023:34)

Svenskt Näringsliv ber få avge följande remissyttrande.

Inledning

I den problembild som inleder utredningens betänkande understryks att företag är av grundläggande betydelse för samhället. Företagens möjlighet att konkurrera och växa på lika villkor är en grundförutsättning för arbetstillfällen, välfärd och andra offentliga åtaganden. Den absoluta majoriteten av alla företag, oavsett storlek, bedriver en seriös verksamhet helt i enlighet med de krav som ställs. Svenskt Näringsliv anser att det är mot denna bakgrund som utredningens uppdrag att föreslå åtgärder för att motverka att företag används för att begå brott bör beaktas.

När personer med brottsliga motiv använder företag för ekonomisk vinning genom olaglig verksamhet är det ett problem som är till skada för både andra företag och för samhället i stort. Lösningen på det problemet är dock inte en generell försämring av företagandets förutsättningar genom att öka den administrativa börda som bärs av den stora majoriteten hederliga företag. Återinförande av revisionsplikten är ett exempel på en sådan felriktad åtgärd. Ett robust system med riktade riskbaserade kontroller och åtgärder baserade på ett fungerande samarbete mellan expertmyndigheterna är betydligt mer samhällsekonomiskt effektivt. Några av de förslag som utredningen lämnar ligger väl i linje med detta. Svenskt Näringslivs inställning i övrigt till utredningens förslag och bedömningar följer nedan.

Vid sidan av de frågor som legat inom ramen för utredningens begränsade uppdrag finns dock ett stort behov av andra åtgärder för att motverka den brottslighet som i allt högre utsträckning drabbar seriösa företag och som får stora samhällsekonomiska konsekvenser. Enligt en rapport som nyligen publicerades av Svenskt Näringsliv uppgick den totala kostnaden för brottslighet mot svenska företag under det senaste året till 98 miljarder kronor. Av tillfrågade företag uppgav 49 % att det utsatts för brott vid ett eller flera tillfällen. Svenskt Näringsliv redovisar i rapporten en rad förslag och prioriteringar som behöver göras för att

förebygga och hantera den kriminalitet som drabbar företagare och för att stoppa den utveckling som innebär att företag i allt högre utsträckning blir brottsoffer.¹

Revisionsplikten för små aktiebolag

Utredningen har haft i uppdrag att redovisa för- och nackdelar med nuvarande undantag från revisionsplikt för små aktiebolag respektive med återinförd revisionsplikt. Utredningens uppdrag har också varit att analysera för- och nackdelar med olika sätt att utforma regelverket vid en eventuell återinförd revisionsplikt samt att föreslå de författningsändringar som i så fall skulle krävas.

Svenskt Näringsliv ansluter sig till det som framförs i det särskilda yttrandet av experterna Mikael Carlson, Pontus Lindström, Claes Norberg och Caroline Szyber. Det är beklagligt att utredningens direktiv inte medgivit en mer förutsättningslös prövning av revisionsplikt som brottsförebyggande åtgärd. Med hänsyn till att de utvärderingar av revisionspliktens avskaffande som utredningens direktiv hänvisar till uppvisar stora metodologiska brister och därför har ifrågasatts, hade en sådan förutsättningslös prövning varit mer lämplig. Följden av det begränsade uppdraget är att det saknas analys och resonemang i betänkandet där revisionsplikt ställs mot andra åtgärder. Det riskerar att skapa en felaktig förväntan om revisionens brottsförebyggande effekt och att alternativa mer effektiva åtgärder förbises. Svenskt Näringslivs uppfattning är att proportionerliga, riskbaserade åtgärder och riktade myndighetskontroller utgör väsentligt bättre verktyg än revisionsplikt för att upptäcka och förebygga brottslighet. Till skillnad från revisionstjänster är exempelvis Skatteverkets kontrollverksamhet utformad för att upptäcka och förhindra skatteundandragande och andra oegentligheter. Det är därför olyckligt att antalet kontrollåtgärder som Skatteverket vidtar stadigt minskar. Enligt Skatteverkets statistik utförs idag färre än 2 000 skatterevisjoner per år. Det kan jämföras med ca 11 000 revisioner 1995.² Går man längre tillbaka i tiden genomfördes betydligt fler än så. Samtidigt har antalet aktiebolag mångdubblats under denna tid. Även den internationella statistik över kontroller som nyligen publicerades av OECD ger bilden av att den svenska skattemyndigheten utför relativt sett betydligt färre kontroller än myndigheter i jämförbara länder.³ I ljuset av detta hade det varit påkallat att även inkludera en utbyggnad av Skatteverkets kontrollverksamhet i utredningens uppdrag, i synnerhet med tanke på att några av de mer omfattande företagsbedrägerierna på senare år har rört Skatteverkets utbetalningar av ingående moms.

Svenskt Näringsliv anser att utredningen lämnar en välbalanserad redogörelse för fördelar och nackdelar med återinförd revisionsplikt och instämmer i bedömningen att det är samhällsnyttan som bör vara avgörande för frågan om revisionsplikten ska återinföras. Som utredningen redogör för är revision inte en tjänst som är utformad med brottsbekämpning som primärt syfte. De kontrollåtgärder som revisorn utför bygger i hög utsträckning på internationella standarder som är konstruerade för att upptäcka väsentliga fel i företagets årsredovisning efter det att den är upprättad. Kontrollerna är inte utformade för att i första hand minimera risken för brott. Det är känt sedan tidigare att revisorer står för en blygsam

¹ Rapport Svenskt Näringsliv. Brottslighetens kostnader 2023. November 2023.

² Uppgifter hämtade från Skatteverkets webbplats

<https://www.skatteverket.se/privat/etjansterochblanketter/blanketterbroschyrer/broschyrer/info/165.4.39f16f103821c58f680007245.html>

https://skatteverket.se/download/18.18e1b10334ebe8bc8000106118/1359707279660/1523_11.pdf

https://skatteverket.se/download/18.dfe345a107ebcc9baf80001375/1359707282695/Kapitel_11.pdf

³ https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2023_0d09309f-en#page214

andel av brottsanmälningarna – även innan revisionsplikten avskaffades – och att de brott som revisorer anmäler dessutom i regel är mindre allvarliga. Återinförd revisionsplikt för alla bolag kan därmed inte förväntas vara särskilt effektiv som direkt brottsbekämpande åtgärd.

De övriga fördelar med återinförd revisionsplikt som utredningen tar upp i sitt betänkande är av mer indirekt karaktär. Det finns anledning att anta att revision har en viss preventiv effekt på brottsligheten, att den genomsnittliga kvaliteten på bolagens redovisning och skatteunderlag skulle höjas med obligatorisk revisorsgranskning samt att revision rent allmänt kan förväntas ha en förtroendestärkande effekt på ekonomin. Dessa potentiella fördelar ska vägas mot konsekvenserna av återinförd revisionsplikt i form av väsentligt ökad regelbörda, hinder för nyföretagande, försämrade förutsättningar för små företag att växa och inte minst kostnader som enligt utredningen skulle uppgå till elva miljarder kronor om året för berörda bolag. Till detta kommer att ett återinförande, som utredningen konstaterar, inte kan ske fullt ut förrän tidigast 2030 med hänsyn till bristen på revisorer. Fördelarna med återinförande av revisionsplikten är därmed inte bara svårsmätbara, de skulle dessutom inte gå att utvärdera förrän på flera års sikt.

Frågan om revisionsplikt bör även sättas in i en internationell kontext. I Sverige är det endast mycket små företag som är undantagna från kravet på revisor. I internationell jämförelse är de svenska trösklarna för revisionsplikt mycket låga. Många länder i EU tillämpar de högsta tillåtna gränsvärdena vilka är mångdubbelt högre än de svenska. Detta är en konkurrensnackdel för svenska företag. Bland de åtgärder som lyftes fram i Förenklingsutredningens betänkande (SOU 2021:60) ingick därför ett förslag på att en höjning av gränsvärdena för revisionsplikt i paritet med jämförbara länder skulle utredas. Svenskt Näringslivs uppfattning är att Sverige inte bör överimplementera EU-lagstiftning om det inte finns särskilda skäl för det. Några skäl till att behovet av revision skulle vara större i Sverige än i övriga EU har enligt Svenskt Näringsliv inte framkommit, vilket talar för en höjning av nuvarande gränsvärden snarare än återinförd revisionsplikt.

Sammanfattningsvis är Svenskt Näringslivs uppfattning att återinförd revisionsplikt inte skulle leda till ökad samhällsnytta. Utredningens bedömning att det är den ordning som gällde före 2010 års reform som är den mest lämpliga utformningen av en eventuellt återinförd revisionsplikt är enligt Svenskt Näringsliv rimlig, givet att det främst är preventiva och förtroendestärkande effekter som i så fall kan förväntas uppnås.

Ingivning av årsredovisningar till Bolagsverket

Svenskt Näringsliv instämmer i utredningens bedömning att tidsfristen för ett aktiebolag att ge in årsredovisningen till Bolagsverket inte bör kortas. Utredningen för ett resonemang om att ingivning av årsredovisningen i digitalt format är en faktor som förenklar processen och därför potentiellt skulle kunna tala för en förkortad tidsfrist. Svenskt Näringsliv vill betona att som andel av hela den process som det innebär för ett aktiebolag att upprätta bokslut och ta fram en årsredovisning är själva ingivandemomentet försumbart. Att detta sker i digitalt format snarare än i pappersform är därför av underordnad betydelse som förenklingsåtgärd. För de aktiebolag som själva förser sin årsredovisning med elektroniska taggar – ett krav som till följd av direktiv 2022/2464/EU kommer att omfatta alla stora företag från 2025 – innebär det digitala format som föreskrivs av EU snarare en mer komplicerad och tidskrävande årsredovisningsprocess. I ljuset av detta är det orimligt att använda digital ingivning som argument för en förkortad tidsfrist för att lämna in årsredovisningen till Bolagsverket.

Svenskt Näringsliv avstyrker utredningens förslag att höja avgifterna för försenad inlämning av årsredovisningen med 25%. Som framgått delar inte Svenskt Näringsliv utredningens uppfattning att möjligheten till digital inlämning utgör en förbättring av förutsättningarna för att kunna ge in årsredovisningen till Bolagsverket snabbare. Såvitt Svenskt Näringsliv kan bedöma är höjningen inte heller primärt avsedd som en brottsförebyggande åtgärd. Utredningen konstaterar att andelen årsredovisningar som lämnas in för sent har varit relativt konstant under de senaste åren och att regelefterlevnaden är god. Svenskt Näringsliv konstaterar därför att det saknas skäl att höja förseningsavgifterna i enlighet med vad utredningen föreslår.

Utredningen gör vidare bedömningen att Bolagsverkets möjlighet att besluta om likvidation inte bör tidigareläggas. Svenskt Näringsliv delar den uppfattningen.

Utredningen föreslår att alla ekonomiska föreningar, inklusive bostadsrättsföreningar, ska vara skyldiga att ge in sin årsredovisning till Bolagsverket. Svenskt Näringsliv anser inte att utredningen har visat på vilket sätt detta skulle vara en effektiv brottsförebyggande åtgärd. Utredningen konstaterar tvärtom att det är betydligt mindre vanligt att brott begås i ekonomiska föreningar än i aktiebolag. Sammantaget, och särskilt med beaktande av att Bolagsverkets resurser bör läggas på åtgärder som kan ha en verkligt effektivt brottsförebyggande effekt, anser Svenskt Näringsliv inte att de redovisade skälen är tillräckliga för att utredningens förslag ska genomföras.

Bolagsverkets kontroller, straffskärpning för målvaktsförbudet m.m.

Som tidigare nämnts bör proportionerliga, riskbaserade åtgärder och riktade myndighetskontroller prioriteras som åtgärder för att upptäcka och förebygga brottslighet. I linje med detta bör Bolagsverkets kontrollerande roll stärkas. Utredningen har gjort en analys av Bolagsverkets befintliga befogenheter och gör bedömningen att de i större utsträckning bör utnyttja de möjligheter de har att utföra kontroller av anmälda företrädare i registreringsärenden. Svenskt Näringsliv delar den uppfattningen. Kontroller baserade på de riskindikatorer som Bolagsverket har kännedom om genom ingivna handlingar, uppgifter i myndighetens register eller upplysningar från andra myndigheter torde vara ett effektivt sätt att upptäcka och förebygga oegentligheter och ekonomisk brottslighet på ett tidigt stadium. Svenskt Näringsliv har inget att invända mot att det som utredningen föreslår tydliggörs i Bolagsverkets instruktion att myndigheten genom kontrollåtgärder och samverkan med andra myndigheter aktivt ska verka för att registeruppgifter är korrekta.

Utredningen föreslår att maximistraffet för brott mot målvaktsförbudet höjs från fängelse i högst ett år till fängelse i högst två år. Utredningen föreslår vidare att Bolagsverket ska få möjlighet att förelägga om personlig inställelse i registerärenden och att Bolagsverket ska ges möjlighet att stryka oriktiga registeruppgifter om företrädare. Svenskt Näringsliv tillstyrker dessa förslag.

Enligt utredningens bedömning bör det inte införas någon ny sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter som lämnas till Bolagsverket. Det behövs inte heller några författningsändringar för den behandling av personuppgifter som de kontrollåtgärder som utredningens förslag ger upphov till. Svenskt Näringsliv har inget att invända mot dessa bedömningar.

Företagskapningar

Utredningen förslår att företagskapning ska kriminaliseras genom att det tas in en ny straffbestämmelse i brottsbalken. Brottsförsättningarna ska motsvara 4 kap. 6b § brottsbalken, med tillägg att användningen av den juridiska personens identitetsuppgifter ska ha skett i vinningssyfte. Svenskt Näringsliv tillstyrker utredningens förslag att kriminalisera företagskapning. Svenskt Näringsliv är dock tveksamma till begränsningen att det ska krävas att handlingen begås i vinningssyfte. Att den olovliga handlingen medför skada eller olägenhet för bolaget eller dess ägare borde rimligen vara tillräckliga rekvisit för att straffansvar ska kunna utdömas.

Enligt utredningens bedömning bör försök, förberedelse och stämpling till företagskapning inte vara straffbart. Utredningen motiverar bedömningen med hänvisning till att försök, förberedelse eller stämpling till olovlig identitetsanvändning inte är straffbart, vilket i sin tur har motiverats med att det brottet i regel fullbordas på ett tidigt stadium och att utrymmet för förberedelse och försök därmed är litet. Svenskt Näringsliv anser att frågan måste ses i ljuset av ambitionen att skärpa Bolagsverkets kontrollerande roll vilken syftar till att upptäcka försök till bolagskapning (genom exempelvis obehörig registrering av styrelseuppgifter) på ett tidigt stadium, redan innan brottet är fullbordat. Svenskt Näringsliv anser att det då är naturligt att ett sådant försök som upptäcks av Bolagsverket i tid även kan leda till straffrättslig påföljd.

Särskilda frågor om stiftelser

Utredningen lämnar ett antal förslag till ändringar i stiftelselagen. Förslagen har sin grund i en skrivelse från de länsstyrelser som är tillsyns- och registreringsmyndigheter för stiftelser samt en begäran av översyn av stiftelselagstiftningen från Kammarkollegiet. Några av förslagen motiveras av utredningen med ett behov av att effektivisera tillsynsmyndighetens handläggning snarare än brottsbekämpning. Det framgår dock av utredningen att det förekommer att stiftelser används för olika typer av organiserad brottslighet och att det finns en risk att kriminalitet flyttas över till stiftelser om det inte finns ett tillräckligt rättsskydd.

Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheten ska vara behörig att ansöka om att en stiftelse som bedriver näringsverksamhet ska försättas i likvidation, om värdet av stiftelsens tillgångar understiger skulderna. En sådan ansökan ska enligt förslaget inte förutsätta att styrelsen eller förvaltaren dessförinnan har försummat sin skyldighet att upprätta en särskild balansräkning (kontrollbalansräkning). Utredningen bedömer att det inte är särskilt vanligt förekommande att företrädarna inte fullgör sina skyldigheter enligt stiftelselagen och konstaterar dessutom att de påtryckningsmedel som finns idag med vitessanktion och personligt betalningsansvar i flertalet fall är tillräckliga. Mot den bakgrunden förefaller möjligen utredningens förslag något långtgående. Svenskt Näringsliv anser att det bör tydliggöras att stiftelsens företrädare ska ha försummat sina skyldigheter enligt stiftelselagen för att tillsynsmyndigheten ska kunna lämna in en ansökan om likvidation. Detta villkor bör anses vara uppfyllt om det saknas behörig företrädare för stiftelsen och någon sådan inte varit möjlig att utse.

Svenskt Näringsliv har inget att erinra mot utredningens övriga förslag till ändringar av stiftelselagstiftningen.

Tvångslikvidation vid kritisk kapitalbrist m.m.

Utredningen föreslår att styrelsens skyldighet att agera om det saknas täckning för bolagets aktiekapital upphävs och att det införs en ny bestämmelse om att styrelsens fortlöpande

bedömning av bolagets (koncernens) ekonomiska situation ska innefatta en kontroll av att eget kapital och likviditet motsvarar vad verksamhetens art, omfattning och likviditet kräver. Om styrelsen finner att så inte är fallet ska styrelsen behandla saken samt kalla till bolagsstämma för att redogöra för situationen och föreslå åtgärder.

Utredningen redogör på ett förtjänstfullt och uttömmande sätt för varför nuvarande regler om tvångslikvidation vid kritisk kapitalbrist blivit obsoleta. Av dessa skäl har Svenskt Näringsliv länge efterfrågat en översyn av regelverket och anser att det förslag som utredningen nu lämnar är väl genomarbetat. Styrelsens bedömning av huruvida bolagets eget kapital och likviditet motsvarar vad verksamhetens art, omfattning och risker kräver kan emellertid vara svår att göra, beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Styrelsen behöver därför ett rimligt manöverutrymme (som rymmer vissa felbedömningar) utan att ansvar aktualiseras. Svenskt Näringsliv anser att detta bör framgå av författningskommentaren. Det bör också klargöras i motiven att styrelsen inte behöver kalla till bolagsstämma om styrelsen, genast efter att den identifierat en aktivitetsplikt, behandlar och åtgärdar problematiken. I en sådan situation förefaller inte ytterligare behandling på bolagsstämman fylla någon funktion. I övrigt anser Svenskt Näringsliv att utredningens förslag bör genomföras så fort det är möjligt.


Övrigt

Svenskt Näringsliv anser att den konsekvensanalys som utredningen redovisar är väl genomarbetad och att de bedömningar som där görs framstår som rimliga. Angående förslagen till ikrafträdande och övergångsbestämmelser har Svenskt Näringsliv inget att erinra.

SVENSKT NÄRINGSLIV



Sofia Bildstein-Hagberg



Johan Fall