

Slutrappport efter genomförda RUBICON seminarier under 2014/15

1. Sammanfattning

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, Kronofogdemyndigheten (Kronofogden), Rekonstruktörs- och förvaltarkollegiet (REKON) och Ackordscentralen. Inom ramen för RUBICON-arbetet har det genomförts ett antal seminarier på olika orter i Sverige, varav den senaste under 2014-2015. I denna rapport klargörs strukturen för det fortsatta samarbetet. Slutsatserna i rapporten grundar sig främst på den avsiktsförklaring om det fortsatta RUBICON-arbetet som parterna skrivit under. Intryck har också tagits av de seminarier som hållits och då framförallt den senaste seminarierien.

1.1 Huvudsakliga slutsatser

- RUBICON-samverkan ska utvecklas på både central och regional nivå.
 1. På central nivå ska samverkan även fortsättningsvis vara inriktad på att fånga upp och hantera frågor som berör bekämpningen av konkursrelaterad brottslighet, missbruk av konkursinstitutet och andra hinder mot seriös konkursförvaltning. Kronofogden har en samordnande roll och ansvarar för att det minst två gånger per år hålls möten. En särskilt viktig uppgift är att lägga fast de yttre ramarna för det regionala RUBICON-arbetet. På central nivå ska även ramarna för den regionala samverkan läggas fast. Den regionala samverkan ska understödjas genom hjälp med dagordning, goda exempel etc.
 2. På den regionala nivån ligger tyngdpunkten på samverkan inom det dagliga operativa arbetet. Ansvaret för att hålla RUBICON-möten bör därför ligga på den regionala verksamheten. Kronofogdens konkurstillsyn kommer att vara sammankallande till möten som ska hållas under våren 2016. Dagordning och datum för de regionala mötena ska vara fastslagna i december 2015.
- Kronofogden ansvarar för att förteckningen över enheter eller personer som ansvarar för RUBICON-samverkan hos deltagande organisationer hålls aktuell.
- Kronofogden ansvarar för att sammanställa information från parterna kring signalfångst och omvärldsbevakning och att denna sedan sprids både centralt och regionalt.
- Det regionala RUBICON-arbetet ska löpande följas upp och utvärderas. Varje aktör ansvarar för att det på regional nivå årligen rapporteras hur RUBICON-arbetet utvecklats. Varje aktör sammanställer därefter vad som har framkommit. Sammanställningarna skickas till Kronofogden som samlat redovisar hur samverkan fortskrider.

- Ekobrottsmyndigheten och Kronofogden ska gemensamt arbeta för att ta fram statistik kring arbetet mot brottslighet i konkurs.
- Kronofogden ska klargöra sin inställning till under vilka förutsättningar som förvaltare har rätt till arvode för brottsefterforskande åtgärder. Det är viktigt att Kronofogden säkerställer att dess enhetlighetsarbete får genomslag även i denna fråga.
- Ekobrottsmyndigheten bör ytterligare förbättra sina rutiner för samverkan med och återkoppling till konkursförvaltare.
- Kronofogden ansvarar för att sammanställa och sprida rättsliga utredningar, checklistor m.m. En del av detta arbete är att upprätta checklista med säkerhetsrutiner för konkursförvaltare.
- En del av Kronofogdens tillsynsuppdrag är att kvalitetssäkra konkursförvaltarens brottsefterforskning på regional nivå. Ekobrottsmyndigheten ska samverka i detta arbete, bl.a. genom att lämna uppgifter om kvalitet på brottsanmälningar m.m.
- Vid de fortsatta regionala mötena bör representanter för Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet delta.
- Skatteverket är i egenskap av statens borgenärsföreträdare en viktig aktör som bör involveras i både det centrala och det regionala arbetet.

2. Bakgrund

RUBICON står för rutiner brottsutredningar i konkurs och har sedan mitten av 1990-talet varit en modell för samverkan vid bekämpningen av konkursrelaterad brottslighet. Inom ramen för RUBICON har det genomförts ett antal seminarier på olika orter i Sverige.

År 1994 presenterades rapporten RUBICON. Genom rapporten och en omfattande serie seminarier över hela landet kom en modell för hanteringen av konkursrelaterad brottslighet att läggas fast och tillämpas. Arbetet kom sedan att fortsätta huvudsakligen på regional nivå. År 2010 beslutade de medverkande i RUBICON-samverkan att aktualisera och utveckla samarbetet när det gäller hanteringen av konkursrelaterad brottslighet. De grundtankar som ligger bakom RUBICON-modellen skulle vara vägledande och att man ville bygga vidare på de rutiner som sedan länge funnits på området. Nystarten motiverades framför allt av att den konkursrelaterade brottsligheten förändrats och fått ett större inslag av grov organiserad brottslighet. Men också av att det fanns tecken på att RUBICON-modellen inte längre hade samma genomslag som tidigare, vilket i första hand kunde antas bero på omorganisationer och att de som sysslar med frågorna fortlöpande byts ut samt att det på senare år saknats centrala initiativ på området. Rapporten RUBICON 2011 utgjorde ett viktigt inslag i nystarten. Den användes också som underlag vid de 15 seminarier som genomfördes under våren 2011 till december 2012 över hela Sverige. Tyngdpunkten i seminarierna låg på samverkansfrågor i ett brett perspektiv. Vidare behandlades brottsliga angrepp på den statliga

lönegarantin (lönegarantibedrägerier) och förvaltarna gjordes uppmärksamma på hur missbruket kunde förebyggas. Även olika frågor kring sekretess behandlades. Seminarierna präglades av konstruktiva diskussioner i en anda av samförstånd.

De genomförda seminarierna utvärderades i en slutrapport och det rådde enighet bland de medverkande om en fortsatt RUBICON-samverkan. Detta kom också till uttryck i en avsiktsförklaring där parterna enades om fortsatt samverkan på central och regional nivå. Varje part skulle ha utsedda funktioner på central nivå som ansvarar för denna samverkan.

I avsiktsförklaringen angavs att det nya RUBICON-arbetet skulle inledas på regional nivå under 2014. Den gemensamma samverkan ska vara särskilt inriktad mot vissa områden:

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

Parterna enades om att det nya RUBICON-arbetet på regional nivå skulle inledas med ytterligare en serie med landsomfattande seminarier som bland annat behandlade kvarstående samverkansfrågor och formerna för det fortsatta regionala arbetet.

3. Seminarierna

3.1 Förberedelser

Seminarierna planerades gemensamt av parterna. Kronofogden och Ekobrottsmyndigheten arbetade fram utkast till informationsmaterial som stämde av genom gemensamma möten med REKON och Ackordscentralen. Dessutom uppdaterades befintliga PM om kontroller vid lönegaranti samt omhändertagande och förteckning av räkenskapsmaterial av Kronofogden i nära samarbete med Ekobrottsmyndigheten. Till PM:et om lönegaranti bifogades aktualiserade kontaktlistor med information om ingångar till Ekobrottsmyndigheten, Kronofogden, Skatteverket och andra myndigheter.

REKON har varit sammanställande och ansvarat för de praktiska arrangemangen.

3.2 Seminarierna

Sammanlagt har det under tiden november 2014-maj 2015 genomförts 17 seminarier på 11 orter, från Malmö i söder till Umeå i norr. På seminarierna deltog allt från ett tiotal till ett 40-tal representanter som yrkesmässigt arbetade med konkursförvaltning. Dessutom deltog representanter från Ekobrottsmyndigheten och Kronofogden, både från regional och från central nivå. Vid något enstaka seminarium deltog även representant för Skatteverket.

3.3 Vad har vi lärt oss av seminarierna?

Seminarierna har gett ny kunskap om hur samverkan fungerar idag och i vilka delar som samverkan kan förbättras och hur rutinerna för bekämpningen av den konkursrelaterade brottsligheten kan utvecklas. Det tydliggjordes även områden där gällande rätt är oklar.

Precis som vid tidigare seminarieomgångar har det framgått att en utmaning är att utforma samverkan så att den speglar de olika uppdrag som aktörerna har att förhålla sig till. Det gäller då att fokusera på de områden där uppdragen överlappar varandra.

I princip all samverkan kring rutiner för brottsutredning i konkurs framstår som en naturlig del av Ekobrottsmyndighetens uppdrag att utreda, lagföra och förebygga brottslighet. Detsamma gäller den del av uppdraget som består i att återföra brottutbyte och att genom samverkan skapa förutsättningar för ett effektivt rättsväsende.

Förvaltarnas och Kronofogdens primära uppgifter i konkursförfarandet är att verka för en snabb avveckling av konkursboet som leder till bästa möjliga utfall för borgenärskollektivet. Detta gäller dock bara under förutsättning att brottsmisstankar och grunderna för dessa anmäls till åklagare i vederbörlig ordning – annars uppfyller inte konkursförvaltningen kraven i 7 kap. 16 § konkurslagen. Här finns behov av samverkan med Ekobrottsmyndigheten.

Ytterligare områden där samtliga parter kan förväntas ha intresse av samverkan är åtgärder mot lönegarantibedrägerier och återförande av brottsutbyte.

Trots att aktörerna inom RUBICON utgår från skilda uppdrag finns alltså ett gemensamt intresse av att förbättra rutiner för brottsutredning i konkurs, för att återföra brottsutbyte och för att motverka lönegarantibedrägerier. Det är mot denna bakgrund som det är angeläget att fortsätta utveckla samverkan.

Under seminariernas gång har det fortlöpande dykt upp frågeställningar kopplade till Skatteverket, som agerar borgenärsföreträdare för majoriteten av statliga fordringar. Ett exempel på en sådan fråga är vid vilken tidpunkt staten bör ansöka om konkurs för företag med skatteskulder. Från Ekobrottsmyndighetens del har även framhållits vikten av att uppmärksamma bolag ”som används som brottsverktyg” och att i dessa fall prövningen om förutsättningar föreligger för konkurs sker så tidigt som möjligt.

4. Fortsatt samverkan

I och med att seminarieserien har avslutats går RUBICON-arbetet över i en ny fas. I linje med vad som tidigare har slagits fast ska samarbetet fortsätta på både central och regional nivå. De åtgärder som anges nedan tar sin utgångspunkt i avsiktsförklaringen och vad som framkommit på seminarierna och då framförallt seminarierna under 2014-2015.

4.1 Central nivå

På central nivå ska samverkan även fortsättningsvis vara inriktad på att fånga upp och hantera frågor som berör bekämpningen av konkursrelaterad brottslighet, missbruk av konkursinstitutet och andra hinder mot seriös konkursförvaltning. En särskilt viktig uppgift är att lägga fast de yttre ramarna för det regionala RUBICON-arbetet, bl.a. genom att ge stöd vid planeringen av de regionala seminarier som ska hållas.

Det löpande arbetet på central nivå medför att parterna behöver mötas regelbundet. Kronofogden har här en samordnande roll och ansvarar för att det minst två gånger per år

hålls samverkansmöten. Dessa möten hålls i anslutning till den dialog som Kronofogden för med företrädare för REKON och Ackordscentralen.

Tidigare erfarenheter har visat att det behövs utpekade enheter eller personer som har ansvar för att samverkan drivs vidare och för att information når rätt adresser. Kronofogden kommer fortsättningsvis att ansvara för att förteckningen över enheter eller personer som ansvarar för RUBICON-samverkan hos deltagande organisationer löpande aktualiseras.

Kronofogden ansvarar också för att sammanställa information från parterna kring signalfångst och omvärldsbevakning och att denna sedan sprids både centralt och regionalt.

Det regionala RUBICON-arbetet bör löpande följas upp och utvärderas. Varje aktör ansvarar för att det på regional nivå årligen rapporteras hur RUBICON-arbetet utvecklats. Varje aktör sammanställer därefter vad som har framkommit. Sammanställningarna skickas till Kronofogden som samlat redovisar hur samverkan fortskrider. Ett viktigt delsyfte med redovisningen är att bidra till att utveckla arbetsmetoder och samverkansformer.

En kontinuerlig uppföljning av arbetet mot konkursrelaterad brottslighet behövs för att kunna utveckla bättre rutiner och samverkansformer i RUBICON-arbetet. Detta kräver bland annat en mer utförlig gemensam statistik. De offentliga uppgifter som Ekobrottsmyndigheten och Kronofogden har tillgång till var för sig skulle kunna bilda ett bra underlag för denna uppföljning. Ett gemensamt arbete bör därför inledas för att skapa ett bra underlag för statistiken.

Det kan vara svårt att avgöra i vilken utsträckning förvaltarens brottsförsökande åtgärder följer av anmälningsskyldigheten enligt 7 kap. 16 § konkurslagen. Frågan har stor praktisk betydelse eftersom detta är en förutsättning för att konkursförvaltare ska ha rätt till förvaltararvode för arbetet. Detta behöver därför klargöras. I det arbetet ligger även att tydliggöra förutsättningarna för konkursförvaltarens bistånd i en pågående förundersökning.

Om det ska vara meningsfullt att arbeta med gemensamma rutiner för brottsförsökande åtgärder för konkursförvaltare, krävs ett enhetligt förhållningssätt från Kronofogden. Enhetlighet är en prioriterad fråga inom Kronofogden och inom konkurstillsynen pågår ett intensivt arbete med detta.

Vid seminarierna har framkommit vikten av att de enskilda konkursförvaltarena får kontinuerligt stöd. I det fortsatta arbetet kommer Kronofogden att ansvara för att sprida rättsliga utredningar, checklistor m.m.

I takt med att den konkursrelaterade brottsligheten blir allt grövre blir konkursförvaltarens säkerhet ständigt mer angelägen. Det är nödvändigt med fortsatt central och regional samverkan i säkerhetsfrågor. Framförallt måste det säkerställas att konkursförvaltare i så hög utsträckning som möjligt har tillgång till relevant säkerhetsinformation. En del av stödet till konkursförvaltare ska därför vara att upprätta en checklista med rutiner för den fysiska säkerheten. Kronofogden ska ansvara för att upprätta listan.

4.2 Regional nivå

Det finns inget som tyder på att andelen konkurser där misstanke om brott anmäls skulle minska, utan det torde tvärtom kunna befaras att den kommer att öka. Därför är det angeläget att samverkan mot den konkursrelaterade brottsligheten ges en organisatorisk lösning som kan bidra till att den bekämpas på ett så effektivt sätt som möjligt. Tyngdpunkten i ett sådant arbete måste ligga på det dagliga operativa arbetet på regional nivå. Det är ju där som misstänkt brottslighet utreds.

Det behövs utpekade enheter eller personer som har ansvar för att samverkan drivs vidare och för att information når rätt adress. Kronofogden ansvarar för att förteckningen över enheter eller personer som ansvarar för RUBICON-samverkan hos deltagande organisationer löpande aktualiseras även på regional nivå.

För att flytta över tyngdpunkten i samverkan till regional nivå bör ansvaret för de regionala mötena flyttas dit. Kronofogden ska vara sammankallande till de första mötena som ska hållas under våren 2016. Därefter ska ansvaret för att vara sammankallande rotera mellan parterna med ett års mellanrum. Sammankallande har ansvar för att i samråd med regionala representanter för de andra organisationerna framställa dagordning.

Den centrala nivån har kvar ett samordnande ansvar och kan understödja med rådgivning och även nationellt följa upp det regionala arbetet. För att seminarierna ska täcka upp så breda spektra som möjligt av frågeställningar bör frågor kunna väckas både på central och på regional nivå. När en deltagarorganisation är sammankallande ansvarar de personer eller funktioner som har hand om samverkan på central nivå, för att ta kontakt med och understödja dem som ska kalla till och genomföra regionala möten.

För att förvaltare ska motiveras och involveras i det brottsbekämpande arbetet är det viktigt med samverkan och återkoppling från berörd åklagare i de enskilda ärendena. Ekobrottsmyndigheten har sedan flera år arbetat för att utveckla och förbättra denna samverkan och återkoppling, ett arbete som behöver fortsätta.

En del av Kronofogdens tillsynsuppdrag är att kvalitetssäkra konkursförvaltarnas brottsefterforskning på regional nivå. Ekobrottsmyndigheten ska samverka i detta arbete, bl.a. genom att lämna uppgifter om kvalitet på brottsanmälningar m.m.

Vid flertalet av de genomförda RUBICON-seminarierna har deltagit representanter för Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet. Dessa möten har resulterat i konkret samverkan mellan konkursförvaltare och Ekobrottsmyndigheten. Det kan därför finnas stora fördelar med att representanter för underrättelseverksamheten även fortsättningsvis deltar vid regionala möten.