

REMISSYTTRANDE

2019-06-26

Dnr 0190/19

Er referens: Ju2019/01733/L1

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över promemorian Lägre kapitalkrav för privata aktiebolag (Ds 2019:6)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade departementspromemoria på remiss och avger följande yttrande.

Brå motsätter sig inte förslaget om sänkning av aktiekapitalet. Från ett brottsförebyggande perspektiv framstår det inte som någon större skillnad mellan nuvarande 50 000 kronor och föreslagna 25 000 kronor.

Etableringströskeln för aktiebolag har successivt sänkts och utvecklingen går mot en associationsform som närmast innebär en registrering för att driva näringsverksamhet utan personligt ansvar. Näringspolitiskt är önskemålet att fler ska ta steget att driva näringsverksamhet. Samtidigt utnyttjas aktiebolag för brott, är måltavla för brott och utgör verktyg för brott. Brå efterlyser därför en regleringsmässig strategi som hanterar de negativa följderna av en i övrigt önskvärd utveckling.

Ekonomisk och organiserad brottslighet

Definitionsmässigt är ekonomisk brottslighet knutet till näringsverksamhet eftersom kriminaliteten bedrivs inom ramen för en laglig verksamhet, inte minst inom den centrala associationsformen aktiebolag. Som en följd av att näringsverksamhet i hög grad är föremål för regleringar av olika slag som innebär åligganden och kostnader för företaget och dess ägare, tar den ekonomiska brottsligheten sig många skiftande uttryck, från skattebrott till överträdelser av vilotid för yrkesföreare.

Den organiserade brottsligheten ser snarare framför allt aktiebolag som måltavla för brott eller som ett brottsverktyg för den kriminella verksamheten (*Kriminell infiltration av företag*, Brå 2016:10). Kännetecknande är att gärningspersonerna utnyttjar företagets tre K:n, det vill säga kapital (typiskt sett bolagsplundring), krediter (kreditbedrägerier, ”long firm fraud”) och kunder (bedrägerier). Som ett led i samhällsutvecklingen innebär kunder även möjlighet till olika former av bedrägerier mot bidrags- och välfärdssystemen. Vårt komplexa samhälle förutsätter ofta ett företag för en rad brott, inte minst gäller det i samband med offentlig upphandling (till exempel svart arbete och korruption). Utvecklingen går mot att aktiebolag blivit allt mer centrala i brottsupplägg (Savona et al. *Organised Crime in European Businesses*).

Borgenärsskyddet

För att förebygga ekobrott fanns tidigare ett fokus på aktiebolagens bundna kapital. I samband med regeringens omfattande uppdrag till Brå att ta fram förslag mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten under åren runt 1980 skärptes reglerna kring likvidation av aktiebolag (*Aktiebolagslagen – förstärkt skydd för det bundna kapitalet m.m.*, Brå PM 1979:5). Något tidigare (1973) hade lägsta aktiekapital höjts från 5 000 kronor till 50 000 kronor, vilket bland annat motiverades med att undvika att bolagsformen användes för oseriös verksamhet, så kallad seriositetsspärr (SOU 1984:15). Ett aktiekapital

på 50 000 kronor skulle i dag motsvara omkring 300 000 kronor. Krav restes på ytterligare höjningar (*Likvidationsförfarandet enligt aktiebolagslagen*, Brå PM 1980:1).

Brottslighet i samband med konkurser har länge varit ett centralt inslag inom ekobrottsligheten (Brå 1978:1). För gärningspersonerna är fördelen med aktiebolag att ägarna inte ansvarar för mer än vad de själva investerat i aktiekapital. De regler som gäller för personligt betalningsansvar, exempelvis för skatter, sätts ur spel genom målvakter som är immuna mot fordringsanspråk.

Ett aktiekapital på 50 000 kronor har sedan dess sjunkit med inflationen (bortsett för en parentes där kapitalet höjdes under en tid till 100 000 kronor, se Brås yttrande 2009.01.30, D1.1-0474/2008). Det nu aktuella förslaget innebär ytterligare en sänkning, från 50 000 kronor till 25 000 kronor. Sammantaget ger det en bild av att borgenärsintresset får hanteras på annat sätt än genom reglerna om aktiekapital.

För att motverka ekonomisk brottslighet i aktiebolag betonades tidigare revisorernas betydelse som kontrollfunktion (Brå PM 1978:2, SOU 1983:36) och längre fram aktualiserades revisorernas anmälningsskyldighet (SOU 1995:44, *Revisorernas anmälningsskyldighet* Brå 2004:4). Arvodet för revisorer var en inte obetydlig utgift för små verksamheter. Genom att revisionsplikten för mindre företag avskaffades har även den formella granskningen av aktiebolag minskat (SOU 2008:32).

Aktiebolaget med dess reglering har mer och mer blivit en etablerad associationsform för även mindre rörelser med låga inträdeströsklar. Utvecklingen synes gå mot att aktiebolaget mer och mer liknar ett registreringsförfarande för näringsverksamhet.

Frågan är då hur förslaget om ett sänkt aktiekapital till 25 000 kr ska bedömas från ett reglerings- och brottsförebyggande perspektiv och mot bakgrund av den beskrivning som tecknats.

Enligt Brås uppfattning innebär förslaget inte någon dramatisk förändring utan snarare ett logiskt steg där trösklarna för att använda aktiebolagsformen undan för undan minskat. Skillnaden mellan 50 000 kronor och 25 000 kronor är inte stor. På marginalen bör visserligen tillfällena till brott öka, men sannolikt är det av mindre betydelse jämfört med att fler företag kommer att bildas inom framför allt den mindre kapitalkrävande tjänstesektorn.

Associationsrättsliga frågor är ett klassiskt regleringsområde där samhället har ett starkt intresse av att skapa goda förutsättningar för att driva näringsverksamhet samtidigt som det finns ett behov av att reglera de negativa följderna. Förslaget aktualiserar därför en större fråga om det eventuella behovet av kompensatoriska åtgärder, bland annat som en följd av allt lägre etableringströsklar.

En regleringsmässig strategi

I princip finns två vägar att gå för att mot denna bakgrund reglera näringsverksamhet. Den ena är att med låga etableringströsklar släppa in många företagare i regleringen och sedan spärra ut de som missbrukar systemen, till exempel genom näringsförbud. Den andra vägen är att införa höga etableringströsklar i syfte att i möjligaste mån låta enbart seriösa företagare få möjlighet att driva näringsverksamhet.

Dessa två vägar diskuterades efter Ekokommissionens arbete under mitten av 1980-talet. Krav på tillstånd att bedriva näringsverksamhet i "riskbranscher" ansågs som ett verkningsfullt medel mot ekonomisk brottslighet (*Ekonomisk brottslighet i Sverige*, SOU 1984:15). I en riktlinjeproposition konstaterades dock att det skulle bli både dyrt och ineffektivt med höga etableringströsklar (prop. 1984/85:32). Däremot höjdes tidigare införda trösklar för "riskbranscherna" restaurang och yrkestrafik.

Som nämnts går utvecklingen på ett generellt plan mot lägre etableringströsklar. Samtidigt kan en motsatt riktning iaktas där samhället börjat ställa större krav på

näringsverksamhet: Det krävs i högre grad tillstånd eller anmälan för att driva olika verksamheter (*Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet, Del 1: Tillstånd att bedriva verksamhet*, Brå 2015:15). Senast i raden är att tillstånd ersatt anmälan för försäljning av tobak. På senare tid har Bolagsverket intagit ett mer kontrollerande förhållningssätt.

Det är en utveckling som ägt rum i det tysta och det synes inte finnas någon enhetlig strategi bakom. På ett omedvetet plan har således några av tankarna hos Ekokommissionen fått genomslag. Utvecklingen har dock inte varit konsekvent. Exempelvis föreslogs för några år sedan att kontrollen av handeln med begagnade varor skulle upphöra, och det i en uppenbar riskbransch för häleri.

Förmodligen har de generella kraven ökat inom åtskilliga branscher. I praktiken fungerar det som både en seriositetsspärr och efterföljande kontroll. Det gäller miljö, arbetsmiljö, hygien, trafiksäkerhet m.m. Till det kommer näringslivets omfattande självreglering med bland annat auktorisationskrav.

Från samhällets sida är det allvarligt att aktiebolag missbrukas för brott eftersom lagstiftaren skapat gynnsamma villkor för denna associationsform och dess ägare. Brotten kan därför ses som ett angrepp på den infrastruktur samhället tillhandahåller. Oavsett det nu aktuella förslaget finns ett behov av att få en klarare bild över de krav som ställs på näringsverksamhet och hur dessa fungerar för att förebygga missbruk. I det ingår även att kartlägga näringslivets självreglering. På det sättet skapas ett underlag för att diskutera det eventuella behovet av kompensatoriska åtgärder av regleringsmässig natur.

Skatteinkomster

I departementspromemorian görs bedömningen att fler aktiebolag innebär högre skatteintäkter. Brå är inte övertygad om att så blir fallet eftersom skattedränaget är större inom näringsverksamhet (mindre företag) än för anställda ("riktiga" löntagare) i externa verksamheter. På sikt kan dock reformen få positiv betydelse för sysselsättning, skatter och Sveriges utveckling.

Detta yttrande avges av tf generaldirektör Björn Borschos. Vid handläggningen deltog forsknings- och utredningsrådet, docent Lars Korsell, föredragande.

Björn Borschos

Lars Korsell