

## Nr 21

**Lagutskottets betänkande i anledning av motioner om en översyn av lagen om statlig lönegaranti vid konkurs.**

I motionen 1974:648 av herr Eriksson i Ulfabyrn m. fl. (c, fp, m, s) hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t anholder om utredning och förslag om utvidgning av systemet med lönegaranti vid konkurs att även gälla företagare och hans anställda i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motionen 1974:654 av herr Sörenson m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t anholder om snara åtgärder för att undanröja brister i lagen om lönegaranti vid konkurser.

Utskottet har inhämtat utlåtanden över motionen 1974:654 från riksskatteverket och Stockholms tingsrätt. På begäran av utskottet har yttranden därjämte avgivits av Föreningen Sveriges kronofogdar, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

Stockholms tingsrätt har bifogat en skrift i ämnet från en av tingsrätten som konkursförvaltare ofta förordnad advokat.

**Gällande ordning***Konkursförfarandet*

En gäldenär som är på obestånd kan enligt bestämmelser i *konkurslagen* försättas i konkurs på egen begäran eller efter yrkande av borgenär. Har gäldenären vid konkursutbrottet endast obetydlig egendom eller ingen egendom alls, avskrivs konkursen efter en handläggning i enkla former. En sådan konkurs – vanligen kallad *fattigkonkurs* – utmärks av att konkursboet inte förslår till bestridande av konkurskostnaderna och att säkerhet inte heller ställs för dessa. Om gäldenären däremot har viss egendom vid konkursutbrottet, skall egendomen omedelbart tas om hand av en särskilt utsedd förvaltare. Egendomen skall därefter säljas så snabbt och så fördelaktigt som möjligt. Influtna medel fördelas mellan borgenärerna enligt en i lag föreskriven ordning. En konkurs som handläggs på det sist angivna sättet betecknas ofta *förvaltarkonkurs*.

Fattigkonkurs kan övergå till förvaltarkonkurs, nämligen om det visar sig att tillgångarna räcker för att betala konkurskostnaderna eller om säkerhet ställs för kostnaderna. Om säkerhet inte ställs – och konkursboet inte heller förslår till att bestrida konkurskostnaderna – skall konkursen däremot avskrivas. Omvänt kan förvaltarkonkurs övergå till

fattigkonkurs och avskrivs som sådan efter särskild prövning av konkursdomaren.

I förvaltarekonkurs underrättas alla kända borgenärer om konkursen. För att få utdelning måste borgenär bevakna sin fordran. Om han gör anspråk på förmånsrätt till betalning, skall han ange detta i sin bevakningsinlägga. Tiden inom vilken bevakning skall ske skall konkursdomaren bestämma till minst fyra och högst tio veckor från konkursbeslutet. Efter bevakningstidens utgång löper viss tid under vilken anmärkningar får framställas mot de bevakade fordringarna. Tiden härför bestäms av konkursdomaren till minst två och högst fyra veckor efter bevakningstidens utgång. Anmärkningar mot yrkande om betalnings- eller förmånsrätt får framställas av gäldenären och av borgenär som själv har bevakat fordran i konkursen. Dessutom är förvaltaren skyldig att efter granskning av bevakningshandlingarna framställa de anmärkningar som han finner anledning till. Det är inte ovanligt med anmärkningar. I regel görs de av förvaltaren. Borgenär mot vars bevakning anmärkning inte har gjorts är berättigad till den betalnings- och förmånsrätt som han har yrkat. Har anmärkning däremot gjorts, hålls förlikningssammanträde inför rättens ombudsman. Det åligger därvid denne att söka åstadkomma förlikning. Kan förlikning inte träffas, måste tvistefrågan hänskjutas till rätten. Mot rättens beslut kan klagan föras.

Borgenär kan även efter bevakningstidens utgång bevakna sin fordran, s. k. efterbevakning. Det sker då på borgenärens egen bekostnad. För efterbevakning gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet om bevakning.

Det åligger förvaltaren att sälja konkursboets egendom, i princip så snart det kan ske efter första borgenärssammanträdet. Försäljningen skall ske enligt i lag bestämda former.

Sedan anmärkningstiden har gått ut och, om anmärkning har gjorts, förlikningssammanträdet inför rättens ombudsman har hållits, skall medel som flyter in delas ut till borgenärerna. Löneborgenär kan i den mån tillgängliga medel förslår få rätt att lyfta betalning för sin fordran innan utdelning äger rum, s. k. förskottslyftning. Om utdelning till förmånsberättigade borgenärer i allmänhet lämpligen kan äga rum, får sådan utdelning inte uppskjutas i avvaktan på utdelning till oprioriterade borgenärer, dvs. borgenärer vilkas fordringar saknar förmånsrätt.

Förvaltarekonkurser avslutas i regel med s. k. slututdelning. När förslag till slututdelning enligt utfärdad kungörelse först är att tillgå för granskning anses konkursen avslutad. Förvaltarekonkursen kan emellertid upphöra även på andra sätt.

Konkurslagstiftningen är för närvarande föremål för översyn inom *konkurslagskommittén* (direktiv Ju 1972:54). Kommittén har i början av år 1974 lagt fram ett delbetänkande om förenklat konkursförfarande (SOU 1974:6).

### *Förmånsrätt för lönefordran*

Utdelning till konkursborgenärerna sker med iakttagande av viss företrädesordning enligt bestämmelserna i *förmånsrättslagen (1970:979)*. I lagen skils mellan särskilda och allmänna förmånsrätter. Bland de senare märks den förmånsrätt som tillkommer fordran på lön eller pension m. m. (11 och 12 §§). Enligt dessa bestämmelser har alla arbetstagare förmånsrätt för lön, som har förfallit till betalning tidigast ett år före konkursansökan, och för lön under skälig uppsägningstid, högst sex månader. Om löneanspråket är tvistigt och arbetsgivaren av den anledningen har innehållit betalning, gäller en utsträckt frist. I fråga om tidsfristerna för förfallna pensionsfordringar gäller samma regler som för lönefordringar. Beträffande semesterlön eller semesterersättning, som är intjänad innan konkursansökningen gjordes, gäller förmånsrätten vad som står inne för det löpande året och de närmast föregående två kvalifikationsåren.

### *Lönegarantisystemet*

För att säkerställa arbetstagarnas lönefordringar infördes genom *lagen (1970:743) om statlig lönegaranti vid konkurs* en garanti för att arbetstagarna skall erhålla avtalade löner.

Enligt nämnda lag svarar staten för betalning av arbetstagares fordran hos arbetsgivare som efter den 1 januari 1971 försätts i konkurs. De fordringar som omfattas av denna garanti är sådana löne- och pensionsfordringar som har förmånsrätt i konkursen. Betalning utgår för varje arbetstagare med sammanlagt högst ett belopp som motsvarar fem basbelopp enligt lagen om allmän försäkring. Garantibelopp betalas i förvaltarkonkurs när bevakad fordran som omfattas av garantin lämnats utan anmärkning eller senare blivit utdelningsgill. Vid s. k. fattigkonkurs betalas garantibelopp när fordran efter prövning av kronofogdemyndighet funnits vara betalningsgrundande. Staten inträder i fråga om utbetalat garantibelopp i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären. Utdelning i konkursen för arbetstagarens lönefordringar tillfaller således staten.

För att hindra missbruk och undvika andra komplikationer kan betalning enligt garantin inte ske förrän viss tid efter konkursbesluten, i de flesta fall 1–3 månader. Viss möjlighet finns dock för löneborgenär att få betalning tidigare. Sålunda påverkas inte statens garantiansvar av att arbetstagaren efter konkursutbrottet överlåter lönefordringen till den fackliga organisation han tillhör eller till en av organisationen bildad fond. Organisationen eller fonden kan då infria fordringen. Däremot gäller inte garantin om arbetstagaren har överlåtit fordringen till annan än sin fackliga organisation.

I förvaltarkonkurser skall konkursförvaltaren anmäla löne- och pensionsfordringar till utbetalande myndighet. Anmälan bör sändas via kronofogdemyndigheten.

I fattigkonkurser gör konkursdomaren anmälan till kronofogde-

myndigheten, som utreder om det finns löne- och pensionsfordringar som omfattas av garantin. Kronofogdemyndigheten underrättar utbetalande myndighet om fordringar som skall infrias enligt garantin.

Som utbetalningsmyndighet fungerar länsstyrelsen i det län där konkursdomstolen är belägen.

Lönegarantin finansieras genom arbetsgivaravgifter. För närvarande tas en särskild lönegarantiavgift ut med 0,02 % av det avgiftsunderlag som gäller för beräkning av arbetsgivaravgiften till sjukförsäkringen.

Lönegarantins rättstekniska anknytning till det s. k. löneprivilegiet enligt förmånsrättslagen medför att underentreprenörens och andra självständiga företagens fordringar inte faller under lagen.

## Motionerna

### *Motionen 1974:648*

I motionen erinras inledningsvis om att lagstiftningen om statlig lönegaranti vid konkurs inte omfattar de fordringar som en underentreprenör kan ha. Motionärerna finner det otillfredsställande att underentreprenörernas trygghetsproblem på detta sätt lämnas obeaktade. Särskilt stötande är det att lönegarantisystemet ej kan tillämpas i fall där en underleverantör och hans anställda insatt betydande värden i form av manuellt arbete. Minimikravet måste enligt motionärernas mening vara att åtminstone den del av entreprenörsfordringarna i en konkurs som avser entreprenörens egen och hans anställdas arbetsinsats skyddas genom garantin. Det är därför rimligt att lönegarantin snarast utsträcks till att omfatta företagsledarens och hans anställdas fordringar vid sådana konkurser där företagsledaren inte varit vållande, framhåller motionärerna. I motionen föreslås att en utredning får ta upp frågan hur man bör åstadkomma en mera rättvis lösning av problemet om underleverantörernas skydd vid konkurs. Den i lagstiftningen gjorda anknytningen till löneprivilegiet innebär att utredningen måste finna andra former för att åstadkomma den avsedda skyddseffekten för underleverantörernas del, påpekar motionärerna.

### *Motionen 1974:654*

I motionen påpekas att lagen om statlig lönegaranti vid konkurs varit i kraft under cirka tre års tid. Erfarenheterna visar att lagstiftningen medfört en betydligt förbättrad lönetrygghet för de anställda. Vissa negativa effekter har dock också kunnat konstateras, påpekar motionärerna. Det är angeläget att man snarast vidtar åtgärder för att undanröja sådana brister som visat sig i den praktiska tillämpningen. Motionärerna vill för sin del fästa uppmärksamheten på följande förhållanden.

*Handläggningstider.* I proposition 1970:201 gjordes bedömningen att normaltiden från konkursbeslut till utbetalningsdag för löntagare kunde uppskattas till tre månader vid förvaltarkonkurser och en till tre månader

vid s. k. fattigkonkurser. Enligt vad LO och TCO erfarit har dessa tider avsevärt kommit att förlängas. Normaltiderna synes för närvarande uppgå till sex månader respektive ett år. Orsakerna är flera, men bland dem får ses tröghet från konkursförvaltarnas sida när det gäller att anmäla godkända bevakningar — sannolikt därför att förvaltarna avvaktar förekommande bevakningars slutbehandling för att kunna anmäla dem på en gång. I vad gäller fattigbevakningarna bör fördröjningen ses mot bakgrunden av samarbetsvilja från de konkurssatta arbetsgivarnas sida. Här kan otillräckliga resurser på kronofogdesidan också spela en roll. Bestrider nämligen den konkurssatte företagaren en lönefordran anmäld till kronofogdeämbetet kan detta jämlikt lönegarantilagens 9 § första stycket meddela helt eller partiellt avslag. Löneborgenären har då att väcka process för att hävda sin rätt. Sådana processer kan bli långdragna. Samtliga ovan anförda fall medför men för löntagarparten dels genom tidsutdräkterna, dels genom ensidighet från kronofogdemyndigheten till fördel för företagarsidan.

*Processuellt förfarande.* Svårigheten för löneborgenärer att enligt 9 § bevaka sin rätt i fattigkonkurser kan också uppstå därigenom att konkursen hunnit avskrivas innan anmälan kunnat ske. Är företagets form då aktiebolag, har bolaget upplösts enligt aktiebolagslagens regler och saknar därigenom partsbehörighet. Därmed avvisas ett eventuellt mål i tingsrätterna. Även detta verkar till fördel för arbetsgivarparten och mot löntagarna, vilket kan följa av att myndigheten som regel fattar beslut enbart på basen av kommunikation med företagaren.

*Rättegångshinder.* Rättegångshinder — lis pendens och res judicata — kan ofta förekomma och hindra löntagaren att processuellt få ut sin rätt. Föregås fattigkonkurs av betalningsföreläggande och utmätningförsök kan samma fordran som behandlas i slutbeviset vara orsaken till att fattigkonkurs inträder. Vid den tidpunkt då lönefordran sedan skall behandlas kan slutbeviset efter omständigheterna ha vunnit laga kraft eller ej. Som följd av myndighetens handläggning av anmäld lönefordran kan därvid följa att denna helt eller delvis avvisas enligt 9 § första stycket i lönegarantilagen. Arbetstagaren måste då inom en månad väcka talan för att få sin rätt. Därvid kan hinder resas av lis pendens- och res judicata-karaktär till allvarligt men för löntagaren.

*Rättegångskostnader.* Om kronofogdemyndigheten meddelat helt eller partiellt avslag på framställning om rätt till lönegarantimedel enligt lönegarantilagen och löneborgenären sedan enligt given hänvisning väckt talan och fört process mot arbetsgivaren kan han oavsett målets utgång inte erhålla ersättning för rättegångskostnaderna. Arbetsgivaren saknar ju på grund av konkursen medel att täcka dessa kostnader — även om så utdöms. Därför vore det rimligt att också rättegångskostnaderna innehölls i lönegarantilagen.

*Obehörigt utnyttjande.* Enligt uppgifter har lagen om lönegaranti obehörigt också kunnat utnyttjas av företagare därigenom att dennes hustru anställts som löntagare inför hotande konkurstillfälle. Med stöd av lagen har härigenom betydande lönebelopp kunnat undandragas övriga

fordringsägare och tillförts företagarens familj, vilket inte kan anses vara lagens mening.

*Ensidig handläggning.* I motionen har tidigare påvisats ensidig handläggning av myndigheten till förmån för företagarparten i samband med fattigkonkurser. Dubbelriktad kommunikation är föreskriven i 10 § kungörelsen om statlig lönegaranti vid konkurs, en föreskrift som dock endast följs i ringa mån. Skärpta regler härför eller bättre organisation borde kunna skapas så att ensidigheten därmed undanröjs.

### **Underentreprenörs fordringar vid huvudentreprenörs konkurs**

#### *Tidigare riksdagsbehandling*

I den till 1970 års riksdag avgivna propositionen (1970:201) med förslag till lag om statlig lönegaranti vid konkurs berörde departementschefen frågan om *skyddet för underentreprenörers fordringar* och anförde därvid följande.

I en konkurs, särskilt inom byggnadsbranschen, bevakas ofta fordringar av underentreprenörer. Fordringarna avser till en del ersättning för entreprenörens egen och hans anställdas arbetsinsatser. SHIO har ansett att den statliga lönegarantin skall omfatta även sådana fordringar. Frågan huruvida en sådan utvidgning av garantins omfattning är motiverad kan emellertid inte besvaras utan närmare utredning. En sådan kan inte genomföras i detta sammanhang. I rättstekniskt hänseende gäller att den ram för garantins omfattning som dras upp genom anknytningen till löneprivilegiet inte tillåter den tänkta utvidgningen till underentreprenörernas fordringar. Dessa är f. n. inte utrustade med förmänsrätt (jfr prop. 1970:142 s. 84). Jag anser på grund av det anförda att önskemålet om en vidgning av garantins omfattning till underentreprenörsfordringar inte kan tillgodoses i förevarande sammanhang.

Med anledning av propositionen väcktes motioner (I: 1376 och II: 1601) med samma yrkande som i förevarande ärende. *Första lagutskottet* framhöll i sitt utlåtande (ILU 1970:79) att utskottet delade motionärernas uppfattning att det kunde föreligga likheter mellan fordringar som i konkurs restes av löntagare och underentreprenörer; inte sällan var situationen den att bägge genom arbete -- underentreprenören ofta också genom egna anställda -- tillfört konkursboet ekonomiska värden som utgjorde tillgångar i boet. Utskottet anförde vidare.

Visst fog kan därför finnas för ett särskilt skydd för åtminstone den del av underentreprenörens fordringar som avser anställdas och egen arbetsinsats. Å andra sidan kan man inte bortse från att en utvidgning av lönegarantin drar med sig ökade kostnader. Dessutom gäller som departementschefen framhåller att lönegarantins anknytning till löneprivilegiet på rättstekniska grunder gör det svårt att åstadkomma någon mot motionskraven svarande utvidgning av lönegarantin. Frågan kan därför som motionärerna själva framhåller inte lösas utan närmare utredning. Tillräckligt underlag för en begäran härom från riksdagens sida synes emellertid knappast föreligga.

Med hänsyn till det anförda avstyrkte utskottet motionerna. Ut-

skottets utlåtande, som var enhälligt, godkändes av riksdagen.

Frågan om underentreprenörers fordringar togs åter upp i den vid 1971 års riksdag väckta motionen 1971:654.

Lagutskottet fann inte anledning att inta annan ståndpunkt till frågan än den första lagutskottet föregående år hävdade (LU 1971:4). Utskottet underströk dock samtidigt att eftersom den ifrågavarande lagstiftningen endast varit i kraft några månader; saknade man än så länge praktiska erfarenheter av densamma.

#### *Behandling i Nordiska rådet*

Frågan om att trygga arbetstagarnas lönefordringar i konkurs har under senare år vid flera tillfällen behandlats av Nordiska rådet. En rekommendation om enhetliga regler i Norden för lönefordringars förmånsrätt i konkurs antogs vid adertonde sessionen (*nr 12/1970*). Vid nittionde sessionen antog rådet en rekommendation om genomförande av ett tillfredsställande lönegarantisystem vid konkurs (*nr 30/1971*).

Vid Nordiska rådets tjuguantra session väcktes ett medlemsförslag om tryggande av underentreprenörers ställning vid huvudentreprenörs konkurs (*A 394/j*). I förslaget hänvisades bl. a. till kravet på ett garantisystem för att skydda arbetstagarens lön. Det framhölls vidare att underentreprenörerna oftast är mindre företagare som drabbas hårt vid huvudentreprenörens konkurs.

Remissyttranden över förslaget hade inlämnats från Nordens fackliga samorganisation samt från ministerier och arbetsmarknadsorganisationer. Bara ett mindretal av de hörda myndigheterna stödde förslaget, medan däremot LO-organisationerna gav det sitt stöd.

Juridiska utskottet fann att det inte var möjligt att för närvarande lösa problemet på samnordisk grund och föreslog att rådet inte skulle företa sig någonting med anledning av förslaget.

Vid plenarmöte den 20 februari 1974 biföll rådet utskottets hemställan.

#### **Remissyttranden över motionen 1974:654**

##### *Allmänt om behovet av översyn*

Motionen har i allmänhet fått ett positivt mottagande vid remissbehandlingen. I huvudsak är det endast *SHIO* och *SAF* som i någon högre grad redovisar kritiska synpunkter beträffande vissa av de frågor som tas upp i motionen.

Flera av remissinstanserna har upplyst att enligt vad de erfarit har det nyligen inom arbetsmarknadsdepartementet igångsatts en utredning för översyn av lönegarantilagstiftningen. De problem som tas upp i motionen torde därför kunna övervägas i samband med denna översyn, påpekas det i dessa remissyttranden.

Beträffande behovet av översyn av ifrågavarande lagstiftning fram-

håller *LO* och *TCO* att vad som i motionen anförs om vissa negativa effekter i den praktiska tillämpningen av lönegarantilagen i stort sett överensstämmer med vad de båda organisationerna påvisat i en gemensam skrivelse till inrikesdepartementet under hösten 1973. Organisationerna är därför angelägna om att sådana förbättringar som motionärerna åsyftat kommer till stånd.

*SHIO* framhåller att huvudparten av de problem som tas upp i motionen förefaller att vara av begränsad betydelse. Organisationen har emellertid inget att erinra mot att vissa justeringar av lagen företas, såvida därvid beaktas de synpunkter som anförs i organisationens yttrande. Inte heller *SAF* har någon erinran mot att en undersökning avseende lagtillämpningen kommer till stånd. En sådan undersökning bör kunna ge objektivt underlag för en bedömning huruvida och i vad mån ytterligare åtgärder från statsmakternas sida är befogade, påpekar föreningen.

### *Handläggningstiderna*

*Riksskatteverket* framhåller att den allvarligaste bristen i gällande ordning är de långa handläggningstiderna som medför att arbetstagarna får vänta för länge på utbetalning av lönegarantimedel. Orsakerna till tidsutdräkten torde vara de som anmärkts i motionen men även andra är tänkbara. Bl. a. gäller att kronofogdemyndigheterna vid prövning av anmälda lönefordringar ofta torde göra ett alltför grundligt utredningsarbete. Denna grundlighet återgår i så fall till en del på de av dåvarande centralmyndigheten för exekutionsväsendet, dvs. exekutionsväsendets organisationsnämnd, fastställda föreskrifterna för utredningsarbetet. Grundligheten har även samband med en i och för sig lovvärd ambition att förhindra ett obehörigt utnyttjande av lönegarantisystemet. Detta är av särskilt intresse eftersom motionärerna som en brist i systemet just påtalat att det utnyttjas obehörigen. Det finns således anledning konstatera, att önskemålen att förkorta handläggningstiderna och förhindra obehörigt utnyttjande är svåra att tillgodose samtidigt, framhåller verket.

*Stockholms tingsrätt* pekar på att lönegarantisystemet inte bara syftar till att garantera arbetstagarna deras inestående lönefordringar vid arbetsgivarens konkurs utan också avser att möjliggöra att de inte behöver vänta länge på betalning. Handläggningstider av sådan längd som enligt motionen förekommer är oförenliga med detta syfte, understryker tingsrätten. Eventuella dröjsmål vid handläggningen av ärenden enligt lönegarantilagen torde, såvitt gäller de konkurser som är anhängiga vid Stockholms tingsrätt, inte bero på tröghet från konkursförvaltarens sida. Det förhåller sig nämligen, enligt vad tingsrätten inhämtat, så att de förvaltare som förordnats av tingsrätten regelmässigt underrättar kronofogdemyndigheten om bevakad lönefordran så snart den blivit utdelningsgill, dvs. exempelvis för det fall att fordringen lämnats utan anmärkning omedelbart efter anmärkningstidens utgång. Tingsrätten ifrågasätter om

inte redan den väntetid på tre månader som i prop. 1970:201 uppskattades för förvaltarkonkurser är alltför lång med hänsyn till syftet med lönegarantilagen. En dylik väntetid kan otvivelaktigt medföra avsevärda olägenheter för den enskilde arbetstagaren. Så länge som prövningen av lönefordringar i sådana konkurser är knuten till det nuvarande bevaknings- och anmärkningsförfarandet torde emellertid denna tidrymd knappast kunna nedbringas. Om möjligheterna att lämna förskott till arbetstagarna vidgas, skulle olägenheterna med de nuvarande långa väntetiderna kunna minskas, anser tingsrätten.

I yttrandet från *Föreningen Sveriges kronofogdar* erinras om att lagen om statlig lönegaranti vid konkurs grundas på målsättningen att det allmänna i samband med företagens konkurs skall dels garantera de anställda deras löner även om konkursboets medel ej förslår, dels förskottera utdelning så att arbetstagarna inte behöver vänta orimligt länge på sina pengar. För att ytterligare befrämja snabb utbetalning till arbetstagarna har fackföreningarna tillagts rätt att lämna förskott till utdelningsberättigad medlem för att sedan få träda i dennes ställe. Lagen förutsätter kontroll av att yrkandet är berättigat; vid tillgångskonkurs genom förvaltaren och vid fattigkonkurs genom kronofogdemyndigheten. Vid lagens tillkomst saknades inte helt tankar på schablonmässig utbetalning utan prövning i fattigkonkurs. Lagstiftaren fann emellertid, bl. a. med hänsyn till risken för missbruk, att kontroll måste ske av framställda löneanspråk. Lagen fick härigenom två element som ej låter sig förenas. Kontroll som är mer än en tom formalitet kan ofta vara tidskrävande och kommer härigenom stundom att motverka önskemålet om skyndsamhet. Denna inbyggda svaghet i lagen står inte klar för alla utan många – däribland motionärerna – klandrar utan grund myndigheterna för att handläggningen inte är tillräckligt snabb samtidigt som de i vissa avseenden kräver skärpt kontroll. För att underlätta för arbetstagarna bör fackföreningarna förskottera medel till sina medlemmar. Denna möjlighet utnyttjas enligt föreningens erfarenhet mera sällan.

Beträffande handläggningen av lönegarantiärende i förvaltarkonkurs erinrar föreningen om att den grundläggande utredningen sker av konkursförvaltaren, som när anmärkningstiden utlöpt överlämnar besked om utbetalningsgilla lönefordringar till den kronofogdemyndighet, där den betalningsberättigade finns. Kronofogdemyndigheten kompletterar beskedet med uppgift om eventuellt löneavdrag på grund av exekution i lön m. m., varefter handlingarna insänds till länsstyrelsen för utbetalning. Såsom anmärkts av motionärerna förekommer stundom att konkursförvaltaren väntar med att överlämna besked till kronofogdemyndigheten tills alla fordringar är klara. Detta är en handläggning som strider mot lagstiftarens intentioner. Kronofogdemyndighetens undersökning är i allmänhet av enkel natur. En faktor som ibland fördröjer kronofogdemyndighetens arbete är att konkursförvaltaren i strid med bestämmelserna lämnar besked om flera löntagare på samma blankett trots att de är bosatta inom olika kronofogdemyndigheters områden. Sådana misstag

medför att blanketterna måste passera flera kronofogdemyndigheter med försenad utbetalning som följd.

Beträffande handläggningen av lönegarantiärenden i fattigkonkurs pekar föreningen på att en sådan konkurs till en början handläggs av konkursdomare och god man. Kronofogdemyndigheten har i detta skede ingen möjlighet att påverka handläggningen. När kronofogdemyndigheten får kännedom om lönefordran i fattigkonkurs, kontaktas normalt både arbetsgivare och arbetstagare. Finns uppgift om löneborgenären och lönefordringen i konkursbouppteckningen kan man dock inskränka sig till att höra arbetstagaren. När edgång skett, eller det står klart att konkursen kommer att avslutas utan edgång, meddelas beslut i lönegarantiärendet och underrättas länsstyrelsen i de fall lönefordringen befunnits vara betalningsgrundande. Kronofogdemyndigheten har dessförinnan undersökt om löncexekution skall ske i de medel som anses tillkomma arbetstagaren.

Enligt *SHIO:s* mening är det angeläget att alla processuella handläggningstider begränsas så mycket som är möjligt, med hänsyn tagen till kraven på rättssäkerhet och uttömmande behandling av de frågor som behandlas. Det kan av många skäl framstå som särskilt angeläget att handläggningstiderna begränsas i fall som berör lönersättningar och liknande. Handläggningstiderna får emellertid inte pressas så hårt att en uttömmande prövning av lönefordringars giltighet förhindras. Skulle en lönefordring bestridas synes ingen annan möjlighet finnas än process. Annat förfarande skulle vara till förfång för övriga borgenärer i konkursen. Det förefaller inte heller skäligt att införa en ordning som skulle kunna medföra att ersättning enligt lönegarantilagen utgår, trots att arbetstagaren i fråga saknar rätt till ersättning i företagets konkurs. Vad beträffar handläggningstiderna torde det således enligt organisationens mening vara ett allmänt önskemål att tiderna begränsas, men att denna begränsning inte får ske på ett sätt som går ut över rättssäkerheten.

#### *Processuellt förfarande*

Beträffande de av motionärerna påpekade följderna av att ett aktiebolag är upplöst och därför inte kan stämmas efter avslutad konkurs hänvisar *riksskatteverket*, *Stockholms tingsrätt*, *Föreningen Sveriges kronofogdar* och *TCO* till att högsta domstolen — liksom tidigare arbetsdomstolen — i ett den 9 januari 1974 avgjort mål fattat ett prejudicerande beslut som innebär att den sista legala ställföreträdaren för det upplösta bolaget skall anses ha partsbehörighet. *TCO* anser emellertid inte att detta rättsliga avgörande minskar önskvärldheten av en förtydligande komplettering av lönegarantilagen.

*SHIO* framhåller att motionärernas önskemål under denna punkt i viss utsträckning synes strida mot önskemålet om förkortade handläggningstider. I den mån rådande bestämmelser inneburit att lönegarantikrav

ej har kunnat göras gällande vi fattigkonkurs för aktiebolag (7 § lönegarantilagen) kunde naturligtvis en ändring av bestämmelserna vara motiverad. Motionärernas krav synes emellertid snarare vara inriktade på att möjliggöra process mot företag som drabbats av fattigkonkurs. En sådan process kan enligt organisationens mening ej fylla någon meningsfull funktion.

### *Rättegångshinder*

*Stockholms tingsrätt* erinrar om att vad som i motionen anförts i detta avsnitt aktualiserar en omstridd processuell fråga. Slutbevis i mål om betalningsföreläggande medför att utmätning för fordringen och kostnaden å målet får omedelbart äga rum. Till skillnad mot vad som är fallet vid tredskodom åläggs gäldenären i slutbevis enligt 25 § lagsökningslagen (1946:808) inte betalningsskyldighet för fordringen. Det är en tveksam fråga vilka rättsverkningar i övrigt ett slutbevis har bl. a. beträffande rättskraft. I en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria (Ds Ju 1972:20) angående summarisk betalningsprocess föreslås (s. 81) i första hand att slutbevisets rättsverkan begränsas till att möjliggöra exekution för fordringen. Avgörandet skall alltså inte vinna någon rättskraft, utan parterna skall ha frihet att tvista om fordringen vid domstol. I andra hand föreslås (s. 81) att återvinningsinstitutet bibehålls och att försummad återvinning skall medföra att avgörandet vinner rättskraft. Överläggningar på grundval av promemorian har ägt rum mellan departementet och företrädare för rättsväsendet, advokat kåren, näringslivet m. fl. Frågan övervägs f. n. inom departementet. Mot den bakgrund som angetts här utgår tingsrätten från att spörsmålet om slutbevisets rättsverkningar kommer att lösas vid en kommande reform av den summariska betalningsprocessen.

*Föreningen Sveriges kronofogdar* hänvisar till att om arbetsgivare i fattigkonkurs bestrider fordran, på vilken lagen om statlig lönegaranti är tillämplig, skall detta normalt medföra att arbetstagaren hänvisas att stämma arbetsgivaren vid domstol. Speciella problem uppkommer därför om arbetsgivaren bestrider trots att arbetstagaren vid tidigare process fått sitt krav godkänt av domstol. När arbetstagaren kan åberopa lagakraftägande domstolsavgörande, bör kronofogdemyndigheten kunna lämna arbetsgivarens invändning utan avseende och besluta i enlighet med arbetstagarens yrkande. Om arbetstagaren till stöd för sina krav kan åberopa icke lagakraftägande domstolsavgörande, förefaller det rimligt att arbetsgivares invändning lämnas utan avseende om han inte överklagat domstolsavgörandet.

Enligt *SHIO:s* bedömning hindrar de i motionen diskuterade rättegångshindren inte en skälig prövning av anspråk enligt lönegarantilagen.

### *Rättegångskostnader*

*Stockholms tingsrätt* finner det i likhet med motionärerna rimligt att rätten till betalning utsträcks till att omfatta även kostnader som arbetstagaren haft i mål enligt 9 § lönegarantilagen. Som förutsättning bör gälla att han vunnit målet. Även *Föreningen Sveriges kronofogdar* biträder motionärernas förslag.

I detta sammanhang bör enligt *TCO* uppmärksammas önskvärdheten av en bestämmelse i lönegarantikungörelsen av innebörd att om en löntagares fordran utgörs av dels förmånsberättigade kostnadsersättningar, dels rena lönefordringar, bör inom ramen för garantibeloppet alltid kostnadsersättningarna anses utgå först och de rena lönefordringarna därefter. Detta med hänsyn till de ogynnsamma skattekonsekvenser som en motsatt ordning innebär för löntagaren.

*SHIO* har inga erinringar mot att justeringar i lönegarantilagen vidtas för att täcka in även rättegångskostnader i de fall process förs enligt 9 § första stycket lönegarantilagen och kändens talan bifalls. Såvitt organisationen kan bedöma skulle emellertid det praktiska resultatet av en sådan förändring vara begränsat, eftersom antalet mål är förhållandevis ringa.

### *Obehörigt utnyttjande*

I yttrandet från *Stockholms tingsrätt* påpekas att såväl konkurslagen (KL) som förmånsrättslagen (1970:979) innehåller bestämmelser som syftar till att hindra obehörigt gynnande av närstående till konkursgäldenären. I aktiebolags konkurs får sålunda enligt 100 a § KL aktieägare, som på grund av sitt aktieinnehav har eller hade ett bestämmande inflytande över bolaget, eller sådan aktieägars make eller den, som är hans avkomling eller gift med hans avkomling, inte göra gällande fordran på lön eller arvode för vare sig tiden efter konkursbeslutet eller för tiden dessförinnan i vidare mån än hans arbete kan anses ha länt till nytta för bolaget och inte i något fall för längre tid tillbaka än ett år innan konkursansökningen gjordes. Om gäldenären är näringsidkare skall enligt 11 § tredje stycket förmånsrättslagen arbetstagare, som själv eller tillsammans med närstående (exempelvis hustru, barn eller sammanboende) ägde väsentlig andel i företaget och som hade väsentligt inflytande över dess verksamhet, ej ha förmånsrätt för lön eller pension. Motsvarande gäller i fråga om efterlevande till arbetstagaren.

I betänkandet (SOU 1970:75) Utsökningsrätt X har lagts fram förslag till nya bestämmelser i syfte att hindra missbruk av den art som påtalas i motionen (se t. ex. 31 § jfrd m. 28 § 2 i förslaget till lag om ändring i konkurslagen samt motiven s. 210 f., 145 f. och 137 f.). Betänkandet har remissbehandlats och övervägs f. n. inom justitiedepartementet. Tingsrätten förutsätter att den aktuella problematiken beaktas vid den fortsatta departementsbehandlingen.

*Föreningen Sveriges kronofogdar* erinrar om att betalning enligt lönegarantilagen förutsätter att den fordran på lön etc. som åberopas har förmånsrätt enligt 11 § förmånsrättslagen. Härigenom utestängs arbetstagare från ersättning, om han eller någon honom närstående person ägde väsentlig andel i företaget och dessutom hade väsentligt inflytande över dess verksamhet. Om utbetalning skall kunna ske med önskvärd snabbhet måste normalt kronofogdemyndigheten utgå från att lämnade uppgifter är riktiga. För listiga och mindre nogräknade personer erbjuder lönegarantilagen enligt föreningens erfarenheter emellertid avsevärda möjligheter till missbruk. Hur dessa problem skall kunna bemästras är en vanskelig fråga speciellt om kravet på snabbhet i handläggningen skall uppehållas. För att påvisa missbruk erfordras i allmänhet ett omfattande utredningsarbete.

*SHIO* pekar på att i åtskilliga mindre företag är företagarens hustru att betrakta som löntagare i förhållande till företagaren. På grund av den faktiska sambeskattningen består i enskilda firmor inte alltid ett formellt anställningsförhållande mellan man och hustru; den skattemässiga konsekvensen av en sådan ordning är ju obetydlig, eftersom företagaren ej ges möjlighet till avdrag för hustrus lön. I enstaka fall kan det helt naturligt ha förekommit att företagarens hustru anställts formellt inför en hotande konkurs. Detta har emellertid i så fall säkerligen haft sin bakgrund i ett redan tidigare bestående långsiktigt reellt anställningsförhållande. Det kan enligt organisationens mening inte vara riktigt att undandra en företagarhus hustrus lönefordringar från förmånsrätten.

#### *Ensidig handläggning*

*Riksskatteverket* erinrar om att det finns vissa bestämmelser vars syfte är att förhindra sådan ensidighet som motionärerna påtalat. Sålunda föreskrivs att arbetstagaren och hans organisation normalt skall beredas tillfälle att innan beslut om hänvisning eller avslag (9 § lönegarantilagen) fattas yttra sig över det material arbetsgivaren har presterat (jfr 15 § förvaltningslagen). Vidare sägs att om arbetstagaren så önskar och kronofogdemyndigheten finner det lämpligt av utredningsmässiga skäl sammanträde för överläggningar med arbetstagare och arbetsgivare bör kunna sättas ut (jfr 16 § förvaltningslagen).

I yttrandet från *Stockholms tingsrätt* hänvisas till att enligt 10 § kungörelsen (1970:745) om statlig lönegaranti gäller att vid prövning av fråga om betalning enligt lönegarantilagen kronofogdemyndigheten skall höra arbetstagaren, arbetsgivaren och annan som kan antas ha upplysningar av värde för bedömning av frågan huruvida betalning enligt garantin skall utgå. Arbetsgivare som underlåter att lämna uppgift enligt den aktuella bestämmelsen döms enligt 22 § i kungörelsen till böter. Föreskrifterna i kungörelsen är så entydiga att eventuella brister i handläggningen i aktuellt hänseende inte torde kunna avhjälpas genom

ändringar i densamma. Det kan emellertid förutsättas att riksskatteverket, som numera är centralmyndighet för exekutionsväsendet, kommer att tillse att kronofogdemyndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt förevarande lagstiftning. På något längre sikt bör också en förbättring komma till stånd genom den fortsatta upprustningen av exekutionsväsendet.

Enligt *Föreningen Sveriges kronofogdars* uppfattning förekommer det inte sällan att arbetsgivare och arbetstagare har olika uppfattningar om arbetstagarens lönefordran. Ofta har arbetsgivaren bristfällig bokföring. Arbetstagaren å sin sida har inte sällan diffusa begrepp om sina rättigheter och kommer stundom med krav som är otillräckligt underbyggda. Mycket ofta står uppgift mot uppgift utan att kronofogdemyndigheten kan avgöra vad som är riktigt. Det blir i sådana lägen fråga om skälighetsbedömning och man får sätta kraven på bevisning lågt för att över huvud taget kunna avgöra ärendet. I motionen talas om "ensidighet från kronofogdemyndigheten till fördel för företagarsidan". Härmed avses en påstådd tendens hos kronofogdemyndigheten att endast beakta arbetsgivarens uppgifter. Ett sådant förfarande strider mot lönegarantilagen och försvårar handläggningen av lönegarantiärenden. I den mån någon sådan handläggning förekommit, är den knappast till fördel för någon, eftersom arbetsgivaren inte har något intresse av vilka medel som utbetalats ur lönegarantifonden. Det har nämligen hittills knappast förekommit att statsverket lyckats av företagare återfå belopp som utbetalas enligt lönegarantilagen. Vad som däremot förekommer är att kronofogdemyndigheten, när arbetsgivaren bestrider fordringen, på grund av lagens konstruktion är tvingad att hänvisa arbetstagaren att väcka talan mot arbetsgivaren. Föreningen finner motionärernas synbarligen obestyrkta påstående om ensidighet anmärkningsvärt och anser att det saknar allt fog.

*SHIO* pekar på att enligt 10 § i kungörelsen om statlig lönegaranti vid konkurs föreskrivs att kronofogdemyndigheten vid fattigkonkurs skall ta kontakt med arbetstagaren, arbetsgivaren och annan som kan ha upplysning av värde beträffande frågan om ersättning skall utgå enligt lönegarantilagen. Organisationen förutsätter att sådana kontakter tas när de är motiverade. Organisationen har ej fått uppfattningen att handläggningen på något sätt skulle vara ensidig i detta avseende utan att kronofogdemyndigheterna tar de kontakter som är motiverade av omständigheterna.

#### Utskottet

Enligt *lagen (1970:743) om statlig lönegaranti vid konkurs* svarar staten för betalning av arbetstagares fordran hos arbetsgivare som försatts i konkurs. De lönefordringar som omfattas av denna garanti är sådana löne- och pensionsfordringar som enligt 11 och 12 §§ förmånsrättslagen

(1970:979) har förmånsrätt i konkursen. Betalning utgår för varje arbetstagare med sammanlagt högst ett belopp som motsvarar fem basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Vissa problem rörande lönegarantisystemet tas upp i de båda motioner som behandlas i detta betänkande. I motionen 1974:648 hemställs om en utredning i syfte att få till stånd en utvidgning av lönegarantin till att omfatta även vissa företagare, främst underentreprenörer och deras anställda. I motionen 1974:654 påtalas vissa brister i lagstiftningen som enligt motionärernas uppfattning framträtt i den praktiska tillämpningen.

Som framgår av den föregående framställningen (ovan s. 6 f.), är den i motionen 1974:648 berörda frågan inte ny. Redan i samband med tillkomsten av lönegarantilagen diskuterades sålunda frågan, huruvida löneskyddet skulle omfatta även underentreprenörer, vilka genom arbete tillfört konkursboet ekonomiska värden som utgjorde tillgångar vid avvecklingen av boet. Samma spörsmål behandlades även vid 1971 års riksdag med anledning av en motion med samma yrkande som den nu förevarande motionen.

Beträffande motionen 1974:654 har vid remissbehandlingen motionärernas uppfattning om att vissa negativa effekter för löntagarna uppkommit i den praktiska tillämpningen av lönegarantilagen på många viktiga punkter bekräftats av remissinstanserna (se ovan s. 7 ff.).

Utskottet vill till en början framhålla att riksdagens tidigare ställningstaganden till frågan om en vidgning av garantins omfattning till underentreprenörsfordringar — såsom de ovan återgivna motiveringarna ger vid handen — inte innebär att de framställda önskemålen i detta avseende definitivt avvisats som en möjlig lösning av dessa företagares trygghetsproblem. Sedan lönegarantilagen nu varit i kraft under drygt tre år finns det enligt utskottets mening anledning att undersöka huruvida det är påkallat med ett särskilt skydd för den del av underentreprenörens fordringar som avser anställdas och egen arbetsinsats. Vidare har i motionen 1974:654 berörts en mängd problem som uppstått i den praktiska tillämpningen av lönegarantisystemet. Mot denna bakgrund finner utskottet det motiverat med en allmän översyn av ifrågavarande lagstiftning. Enligt vad utskottet inhämtat har den 1 februari 1974 arbetet med en sådan översyn satts i gång inom arbetsmarknadsdepartementet. Genom att detta utredningsarbete kommit till stånd har motionärernas syften med motionerna blivit tillgodosedda. Utskottet förutsätter att de i motionerna och remissyttrandena anförda synpunkterna kommer att övervägas under utredningsarbetet. Motionerna bör således inte föranleda något initiativ från riksdagens sida.

Utskottet hemställer därför

1. att motionen 1974:648 inte föranleder någon riksdagens vidare åtgärd,

2. att motionen 1974:654 inte föranleder någon riksdagens vidare åtgärd.

Stockholm den 21 maj 1974

På lagutskottets vägnar

SVEN HAMMARBERG

*Närvarande:* herrar Hammarberg (s), Lidgard (m), fru Åsbrink (s), herrar Sjöholm (fp), Andersson i Södertälje (s), Torwald (c), Olsson i Timrå (s), fru Nilsson i Sunne (s), herr Israelsson (vpk), fru Fredgardh (c)\*, fru Tillander (c), fru Lindquist (m), fru Hjalmarsson (s), herr Eriksson i Ulfsbyn (c) och fru Karlsson (c).

\* Ej närvarande vid betänkandets justering.