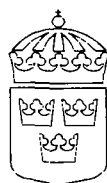


Arbetsmarknadsutskottets yttrande 1991/92:AU4y

Statlig lönegaranti vid konkurs



1991/92
AU4y

Till lagutskottet

Lagutskottet har berett arbetsmarknadsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1991/92:139 om statlig lönegaranti vid konkurs jämte de med anledning av propositionen väckta motionerna 1991/92:L18 av Maj-Lis Lööw m.fl. (s), 1991/92:L19 av John Andersson (v), 1991/92:L20 av Anders Nilsson m.fl. (s), 1991/92:L21 av Harald Bergström (kds) och 1991/92:L22 av Ian Wachtmeister m.fl. (nyd) samt den under allmänna motionstiden 1992 väckta motionen 1991/92:L304 av Lars Andersson (nyd).

Propositionen

I propositionen föreslås en ny lönegarantilag som skall ersätta den nuvarande lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs.

Följande uppgifter lämnas om gällande ordning vilka har intresse i detta sammanhang.

Lönegarantireglerna innebär en statlig garanti för att en arbetstagare som har en löne- och pensionsfordran mot en insolvent arbetsgivare får betalt för sin fordran vid arbetsgivarens konkurs. Betalning enligt garantin utgår för fordran på lön eller annan ersättning som har förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen (1970:979) och för fordran på pension som har förmånsrätt enligt 12 eller 13 § samma lag.

Begreppet lön har i lönegarantilagen samma innebörd som i 12 § förmånsrättslagen. Med lön avses allt som kan hänföras till avlöningsförmån på grund av anställningen. Även avtalsenliga omkostnader i tjänsten omfattas. Betalning enligt garantin utgår för fordran som har uppkommit inom ett år före konkursansökningen men också för lön eller ersättning under skälighetsperiod. Förmånsrätten gäller också före konkursansökningen intjänad semesterlön eller semesterersättning.

Ersättning för fordringar som omfattas av 12 § förmånsrättslagen kan utgå från lönegarantin med ett maximalt belopp per anställd motsvarande tolv gånger det basbelopp som gäller vid konkursbeslutet. Maximibeloppet utgör för år 1992 404 400 kr. Höjningen till nuvarande belopp har skett successivt och föranletts i första hand av ändringar i förmånsrättsordningen. Senaste ändringen gjordes år 1975.

Nuvarande regler för handläggningen av lönegarantifrågor är beroende av om bevakningsförfarande anordnas i konkursen eller inte.

Lönefordringars betalningsrätt och förmånsrätt avgörs i konkurser med bevakning genom bevaknings- och anmärkningsförfarande. Lönegaranti kan endast utgå för fordringar som har bevakats. Förvaltaren skall snarast underrätta länsstyrelsen om de lönefordringar som enligt hans bedömning är klara. Beträffande ej klara fordringar lämnar förvaltaren uppgift till länsstyrelsen sedan fordran efter bevakning blivit utdelningsgill.

I konkurser där bevakning inte förekommer prövas lönegaranti-anspråk av kronofogdemyndigheten (KFM) i ett från konkursen fristående förfarande. Ärendena anhängiggörs genom att förvaltaren underrättar KFM om sådana fordringar som kan omfattas av garantin. KFM är också skyldig att självmant pröva frågan om lönegarantin är tillämplig så snart en fordran i konkursen blir känd för myndigheten. Även KFM är skyldig att utan dröjsmål underrätta länsstyrelsen om fordringar som funnits betalningsgrundande.

Förslagen innebär såvitt nu är av intresse följande.

Det maximala garantibeloppet som kan utgå för fordran med förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen anges i den nya lönegarantilagen till bestämt kronotal. Beloppets koppling till basbeloppet tas således bort. Den maximala ersättningen för dessa fordringar bestäms till 100 000 kr.

Som skäl för detta förslag anges bl.a. följande. Den statliga lönegarantin har aldrig syftat till att ersätta samtliga löntagares alla lönefordringar i arbetsgivarens konkurs. Redan när garantin infördes talade kostnadsskäl för en beloppsbegränsning av garantin. Utbetalningarna från lönegarantifonden uppgick förra året till 1,8 miljarder kronor. Kammarkollegiet som förvaltar fonden har beräknat att utbetalningarna under innevarande budgetår kommer att uppgå till mer än tre miljarder kronor. Kostnadsskäl talar således alltså för att garantin skall vara beloppsbegränsad. Tillgängliga siffror tyder på att endast en eller ett par procent av arbetstagarna har erhållit garantibelopp överstigande 200 000 kr. Skulle man bestämma beloppsgränsen i närheten av detta belopp, som i dagens penningvärde ligger nära maximibeloppet när garantin infördes, betyder det ingen verklig begränsning av lönegarantin.

Om man vill begränsa utgifterna från garantifonden, bekämpa missbruk och icke avsedd användning av garantin är det enligt regeringens mening ofrånkomligt att beloppsgränsen måste bestämmas på ett sådant sätt att den kommer att drabba arbetstagare med höga lönefordringar mot arbetsgivaren. Även om maximibeloppet bestäms till 100 000 kr. får garantins sociala syfte anses tillgodosett.

Vad häfter angår handläggningen av lönegarantifrågor föreslås att beslut i lönegarantifrågor i konkurser utan bevakning skall fattas av förvaltare. Det nuvarande prövningsförfarandet av lönegarantifrågor i konkurser utan bevakning avskaffas.

Vad slutligen gäller utbetalningsmyndighet föreslås att ersättning enligt lönegarantin skall utbetalas av länsstyrelsen. På sikt bör dock länsstyrelserna befrias från denna uppgift.

Som skäl för att på sikt befria länsstyrelserna från denna uppgift anges att man bör överväga om det finns andra möjligheter som bättre tillgodoser behovet av en rationell utbetalningsorganisation. Denna fråga kräver således ytterligare utredning. Det framstår därför som lämpligt att länsstyrelserna tills vidare får fortsätta att svara för denna uppgift.

Som tidigare har nämnts anser regeringen att det är viktigt att så långt det är möjligt minska riskerna för missbruk av lönegarantin. Ett sådant missbruk kan t.ex. vara att arbetstagaren uppbär inkomst från annan arbetsgivare samtidigt med att han erhåller ersättning från lönegarantin. För att förhindra sådant missbruk föreslås att det i lagen förs in en föreskrift om skyldighet för arbetstagaren att upplysa förvaltaren om förhållanden som kan medföra avräkning från hans uppsägningslön. Det föreslås också att det i lagen införs en föreskrift om att länsstyrelsen inte får betala ut garantibelopp för uppsägningslön förrän arbetstagaren har lämnat en försäkran om sina anställnings- och avslösningsförhållanden under uppsägningstiden.

Motioner

I tre av de fem motioner som väckts med anledning av propositionen förordas en fortsatt knytning av ersättningen enligt lönegarantin till basbeloppet. Det gäller motionerna L18 (s), L19 (v) och L20 (s). Motionärerna är dock beredda att sänka maximala antalet basbelopp, i de två förstnämnda motionerna till sju resp. sex basbelopp. I motion L20 har maximala antalet basbelopp inte angetts. Motionärerna i L22 (nyd) anser att man med en av dem förordad konstruktion skulle kunna spara ytterligare 200—300 milj.kr. utöver den besparing som regeringens förslag kommer att innebära. Det kan ske genom att ersättningen begränsas till samma nivå som gäller för arbetslöshetsförsäkringen, dvs. för närvarande 90 %, samt beräknas på lönedelar upp till 7,5 basbelopp.

Med sina förslag om en fortsatt knytning av garantin till basbeloppet avstyrker motionärerna i motionerna L18, L19 och L20 den föreslagna maximigränsen på 100 000 kr. I de socialdemokratiska motionerna anförs bl.a. följande som skäl för detta avstyrkande.

Vid en konkurs har arbetstagarna ofta fordringar på inestående lön och semesterersättning. Dessutom tillkommer uppsägningslön för mellan en och sex månader. Den av regeringen föreslagna begränsningen leder till att många arbetstagare inte kommer att få full kompensation.

Om en så kraftig faktisk begränsning av rätten till lönegaranti som regeringen föreslår skall genomföras anser motionärerna i motion L18 att förmånsrättslagen bör ses över så att lönefordringar placeras högre i förmånsrättsordningen. Även andra kompletterande utredningar behöver göras, bl.a. krävs utredning om begränsningens konstruktion.

I motion L18 framförs att missbruk av lönegarantimedel som kan förekomma självfallet skall bekämpas. Någon analys finns enligt motionärerna emellertid inte i propositionen av vilken typ av missbruk som förekommer. I motion L20 hänvisas i denna del till att lönegarantiutredningen i sitt slutbetänkande år 1988 kom fram till att missbruk av lönegarantin var av begränsad omfattning och betydelse. Några belägg för att situationen väsentligt skulle ha förändrats därefter finns inte enligt motionärerna.

Motionerna L18 och L19 vänder sig mot förfarandet att verksamheten i konkursdrabbade företag kan drivas vidare med hjälp av lönegarantimedel. Ett sådant förfarande kan få till följd att konkurrensen snedvrids i vissa branscher. Detta kan knappast stå i överensstämmelse med de intentioner som föranledde garantins införande, hävdar motionärerna i motion L19.

I motion L22 (nyd) föreslås att lönegarantin utsträcks till att omfatta sådana enskilda småföretagare eller andra som är att jämställa med vanliga arbetstagare men som inte omfattas av arbetstagarbegreppet i nuvarande lagstiftning. Dessutom anser motionärerna att det inte är rimligt att få ersättning enligt garantin för andra anställningsförmåner än lön, semesterersättning och pension.

Frågan om utbetalande myndighet tas upp i motion L21 (kds). Motionären anser att försäkringskassan, som har en väl utbyggd utbetalningsapparat, bör kunna ta över utbetalningar av den statliga lönegarantin.

I motion L304 (nyd) föreslås att prövningen av lönegarantiärenden i konkurser utan bevakning förs över från kronofogdemyndigheterna till konkursförvaltarna.

Utskottet

Vad först angår frågan om det maximala garantibeloppet kan utskottet för sin del ansluta sig till regeringens förslag att detta skall bestämmas till 100 000 kr. och att beloppets koppling till basbeloppet därvid tas bort.

De invändningar mot förslaget som framförs i motionerna L18, L19 och L20 kan arbetsmarknadsutskottet således inte ansluta sig till. Den statliga lönegarantin har — som framhålls i propositionen — aldrig syftat till att ersätta samtliga löntagares alla lönefordringar i arbetsgivarens konkurs. Av bl.a. kostnadsskäl infördes en beloppsbegränsning redan när garantin infördes år 1971. Inte minst detta skäl talar för att ytterligare begränsa beloppet på grund av de mycket stora utbetalningar från lönegarantifonden som sker i dag. Kammarkollegiet, som förvaltar fonden, räknar nämligen med att utbetalningarna innevarande budgetår kommer att uppgå till mer än tre miljarder kronor, en avsevärd ökning i jämförelse med de redan under 1980-talet förhållandevis höga belopp per budgetår som utbetalades.

Lönegarantiutredningen föreslog i betänkandet Ds 1983:15 att maximibeloppet skulle bestämmas till 100 000 kr. Maximibeloppet upp-

gick vid den tidpunkten till 232 800 kr. I jämförelse med dagens maximibelopp på 404 400 kr. motsvarar det av utredningen föreslagna beloppet i dag en nedsättning till ca 185 000 kr.

I propositionen redovisas siffror från länsstyrelsen i Stockholms län som visar att ca 10 % av arbetstagarna erhöll garantimedel med belopp överstigande 100 000 kr. år 1991. Som ovan nämnts har bara en eller ett par procent av arbetstagarna under det senaste året erhållit garantibelopp överstigande 200 000 kr. Arbetsmarknadsutskottet delar därför propositionens uppfattning att en beloppsgräns på ca 185 000 kr. inte innebär någon verklig begränsning av lönegarantin.

Den konstruktion av maximibeloppet som föreslås i propositionen kommer främst att drabba arbetstagare med mycket stora lönefordringar. Utskottet kan emellertid inte dela motionärernas uppfattning att lagens karaktär av social skyddslagstiftning skulle gå om intet med det föreslagna maximibeloppet. I likhet med propositionen anser utskottet att lagens sociala syfte får anses tillgodosett även med en beloppsgräns på 100 000 kr.

Vad härefter angår frågan om eventuellt missbruk av lönegarantin ansåg lönegarantiutredningen att missbruket är av begränsad omfattning och betydelse. Så torde förhållandet vara även för de fall som utredningen kallar "inte åsyftad användning" av garantin, exempelvis i de s.k. rekonstruktionsfallen där det kan förekomma att köparens tillträde till konkursgäldenärens rörelse senareläggs för att arbetstagarnas uppsägningstid skall löpa ut och garantin därmed kan utnyttjas maximalt. Genom att garantin kommit att få en annan användning än den som ursprungligen var tänkt skulle detta förhållande eventuellt kunna vara en av förklaringarna till utbetalningarnas storlek, menar lönegarantiutredningen.

Det är emellertid viktigt att, som framhålls i propositionen, så långt det är möjligt minska riskerna för missbruk. I detta syfte föreslår regeringen att det i lagen införs föreskrifter om skyldighet för arbetstägaren att lämna uppgifter dels till konkursförvaltaren, dels till länsstyrelsen om sina anställnings- och avlöningsförhållanden under uppsägningstiden.

Sammanfattningsvis delar arbetsmarknadsutskottet således regeringens uppfattning att det är angeläget att sätta beloppsgränsen på ett sådant sätt att man når syftet att begränsa utgifterna från lönegarantifonden och samtidigt bekämpa missbruk och icke avsedd användning av garantin. Genom att garantins koppling till hasbeloppet slopas och maximibeloppet anges till bestämt kronotal uppnås också att statens åtaganden inte automatiskt ökar.

Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag om garantins omfattning medan nu behandlade motioner avstyrks, i förekommande fall i berörda delar.

Vad härefter angår förslaget i motion L22 (nyd), som utskottet har förstått det, innebär detta att skilda regler skulle gälla för olika kategorier arbetstagare och för de allra flesta betyda ett i förhållande till regeringens förslag lägre maximibelopp. Dessutom kommer inte fordringar på annat än lön, semesterersättning och pension att omfattas

av garantin. Arbetsmarknadsutskottet anser att regeringens förslag grundar sig på väl gjorda avvägningar. Motionen avstyrks därför i nu berörda delar.

Utskottet kan inte heller ställa sig bakom yrkandet i motion L22 att utvidga kretsen av garantiberättigade på det sätt som föreslås i motionen. Motionen avstyrks därför även i denna del.

I likhet med propositionen anser arbetsmarknadsutskottet att man bör avvakta ytterligare utredning innan man tar slutlig ställning till vilken myndighet som skall ha hand om utbetalningarna. Länsstyrelserna bör därför tills vidare vara utbetalningsmyndighet. Motion L21 bör således avslås.

Vad slutligen angår förslaget i motion L304 (nyd) om prövningen av lönegarantiärenden är motionen tillgodosedd med regeringens förslag. Motionen bör därför inte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 7 maj 1992

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Ingela Thalén

I beslutet har deltagit: Ingela Thalén (s), Anders G Högmark (m), Kjell Nilsson (s), Marianne Andersson (c), Lahja Exner (s), Charlotte Cederschiöld (m), Sten Östlund (s), Harald Bergström (kds), Laila Strid-Jansson (nyd), Monica Öhman (s), Isa Halvarsson (fp), Johnny Ahlqvist (s), Kent Olsson (m), Berit Andnor (s) och Sigge Godin (fp).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Karl-Erik Persson (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

Avvikande meningar

1. Ingela Thalén, Kjell Nilsson, Lahja Exner, Sten Östlund, Monica Öhman, Johnny Ahlqvist och Berit Andnor (alla s) anser att den del av arbetsmarknadsutskottets yttrande som börjar med "Vad först" och slutar med "berörda delar" bort ha följande lydelse:

Vad först angår frågan om det maximala garantibeloppet kan utskottet för sin del inte ansluta sig till regeringens förslag att detta skall bestämmas till 100 000 kr. Det gäller såväl beloppets storlek som konstruktionen på beloppsgränsen. En så kraftig begränsning som nu föreslås bör inte införas utan att det gjorts kompletterande utredningar, t.ex. om lönefordringarnas placering i förmånsrättsordningen. Några sådana utredningar föreligger inte. Förslaget innebär om det genomförs att lönegarantin förlorar sin karaktär av social skyddslagstiftning.

Som framförs i motionerna L18 (s) och L20 (s) är det föreslagna taket så lågt att en vanlig arbetstagare ganska snart kommer upp till

detta belopp när det gäller innestående lön och semesterersättning samt krav på uppsägningslön. Som exemplifieras i motion L18 kommer byggnadsarbetare med stora innestående ackordsöverskott liksom tjänstemän med en månadslön på 20 000—25 000 kr. ganska snart upp till maximibeloppet utan att i någon högre grad kunna utnyttja sin lagstadgade rätt till uppsägningslön. Med regeringens förslag kommer emellertid den äldre arbetskraften och anställda hos oseriösa arbetsgivare att drabbas hårdast.

Utskottet anser det självfallet angeläget att eventuella missbruk av lönegarantimedel skall bekämpas. Om det förekommer missbruk görs det i propositionen inte någon analys av vilken typ av missbruk det i så fall skulle vara fråga om. Däremot kan den nuvarande företeelsen att företagare använder lönegarantin som ett konkurrensmedel starkt ifrågasättas. Man låter staten stå för de anställdas löner och tillgodogör sig själv intäkterna. Ett sådant förfarande bör inte accepteras. Man stävjar emellertid inte ett sådant missbruk genom att hindra löntagarna från att få ut sin rättmätiga lön. I stället krävs bättre tillsyn och kontroll.

Utskottet anser att en knytning till gällande basbelopp har klara fördelar och förordar därför i likhet med motionärerna i motionerna L18, L19 och L20 en fortsatt sådan koppling. Utskottet delar motionärernas uppfattning att maximala antalet basbelopp sänks och anser att ett rimligt antal kan vara sju basbelopp.

Med det anförda anser utskottet att regeringens förslag om begränsning av lönegarantin bör avslås och att riksdagen i stället beslutar att lönegarantin även i fortsättningen knyts till basbeloppet och att garantin för fordran med förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen gäller för varje arbetstagare med högst ett belopp som motsvarar sju gånger det vid tiden för konkursbeslutet gällande basbeloppet.

Förslaget i motion L22 (nyd) som utskottet har förstått det skulle — även i jämförelse med regeringens förslag — innebära ytterligare försämringar av lönegarantin för de allra flesta arbetstagare i arbetsgivarens konkurs. Bara arbetstagare med mycket höga löner och därmed stora lönefordringar skulle med den föreslagna konstruktionen kunna komma i närheten av de belopp som kan komma i fråga med motionens förslag. Den avstyrks därför i aktuella delar.

2. Laila Strid-Jansson (nyd) anser att den del av arbetsmarknadsutskottets yttrande som börjar med "Vad först" och slutar med "denna del" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar uppfattningen i motion L22 (nyd) att betalning enligt garantin ytterligare kan begränsas.

Det kan ske genom att den föreslagna maximiersättningen kompletteras med följande tillägg. Ersättningen bör begränsas till samma ersättningsnivå som gäller för arbetslöshetsförsäkringen, dvs. för närvarande 90 % av inkomsten, samt beräknas på lönedelar upp till 7,5 basbelopp. Dessutom bör betalning enligt garantin lämnas endast för

fördran på lön eller semesterlön eller semesterersättning samt för fördran på pension som har förmånsrätt enligt 12 eller 13 § förmånsrättslagen.

Utskottet anser vidare att kretsen av personer som kan få statlig lönegaranti bör utvidgas till sådana enskilda småföretagare eller andra som är att jämföras med vanliga arbetstagare.

Motion L22 tillstyrks därför i nu berörda delar, medan motionerna L18, L19 och L20 avstyrks, i förekommande fall i aktuella delar.

Meningsyttring av suppleant

Meningsyttring får avges av suppleant från Vänsterpartiet, eftersom partiet inte företräds av ordinarie ledamot i utskottet

Karl-Erik Persson (v) anför:

Jag biträder den av Socialdemokraterna avgivna avvikande meningen.