

Till lagutskottet

Lagutskottet har berett arbetsmarknadsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1996/97:102 Löneskyddet vid konkurs jämte dels de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen, dels motioner väckta under den allmänna motionstiden 1996/97.

Detta yttrande avser de ändringar som föreslås i propositionen med undantag av en ändring av främst lagteknisk karaktär i 12 § första stycket förmånsrättslagen (FRL). Dessutom yttrar sig utskottet över motionerna från den allmänna motionstiden

1996/97:L303,
1996/97:L305,
1996/97:L306,
1996/97:L307,
1996/97:L313 och
1996/97:L315.

Några motioner med anledning av propositionen har inte väckts.

Förmånsrätt – lönegaranti

När en konkurs inträffar skall, om medel finns i konkursboet, betalning först utgå för konkurskostnaderna och för annan skuld som konkursboet ådragit sig (s.k. massagäld). Av boets återstående medel sker därefter utdelning till borgenärerna i viss ordning, den s.k. förmånsrättsordningen. Bestämmelserna om i vilken ordning olika fordringar skall betalas finns i FRL. I en arbetsgivares konkurs hör arbetstagarnas lönefordringar till de fordringar som åtnjuter förmånsrätt enligt lagen.

För att tillförsäkra att arbetstagare alltid skall få någon betalning för sin fordran mot en arbetsgivare som försätts i konkurs infördes år 1971 för första gången lagstiftning om statlig lönegaranti vid konkurs. Regelsystemet, som kan sägas komplettera reglerna om förmånsrätt enligt förmånsrättslagen, reformerades år 1992, då en ny lönegarantilag (LGL) ersatte en tidigare lag i samma ämne.

Lönegarantilagen kan allmänt sägas innebära att staten garanterar prioriterade lönefordringar enligt förmånsrättslagen och övertar fordringarna – med motsvarande förmånsrätt – samt inträder i konkursen som borgenär. Löne-

förmånsrätten omfattar fr.o.m. den 1 juli 1994 endast lönefordringar som har förfallit till betalning under de sista sex månaderna av arbetstagarens anställningstid hos konkursgäldenären och inte tidigare än tre månader före konkursansökan.

Inom EG gäller sedan år 1980 ett särskilt direktiv (80/987/EEG) som syftar till en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om lönegaranti vid konkurs. Direktivet innehåller regler till skydd för arbetstagarnas lönefordringar när arbetsgivaren är på obestånd.

Propositionen

I propositionen föreslås vissa ändringar i 12 § FRL och 2 § LGL. Dessutom föreslås att 9 a § LGL upphävs. Syftet med lagändringarna är att uppnå en bättre överensstämmelse mellan de svenska reglerna om löneskyddet vid konkurs och vad som följer av rådets nyssnämnda direktiv.

Ändringarna gäller närståendes löneskydd, den s.k. karensregeln och kravet på anknytning till Sverige eller svenska förhållanden.

Närståendes löneskydd

För närstående till konkursgäldenären gäller särskilda begränsningar i förmånsrätten. Av 12 § sjätte stycket FRL, den s.k. närståenderegeln, framgår att en arbetstagare, som själv eller tillsammans med närstående senare än sex månader före konkursansökningen har ägt minst en femtedel av företaget, eller hans efterlevande, inte har förmånsrätt för sina fordringar på lön eller pension. Detsamma gäller om hela andelen har ägts av en närstående till arbetstagaren.

Regeringen föreslår att sistnämnda bestämmelse ändras så att det svenska löneskyddet med säkerhet stämmer överens med vad som följer av rådets direktiv 80/987/EEG och med den anpassning av direktivet som gäller för Sverige och som tagits in i Sveriges anslutningsakt till Europeiska unionen. Enligt förslaget krävs det att en arbetstagare själv äger andel i företaget och har ett betydande inflytande över dess verksamhet för att hans eller hennes lönefordringar skall kunna uteslutas från förmånsrätt. Den ägda andelen måste vara väsentlig. Vid bedömningen härav medräknas andel som ägts av arbetstagarens nära anförvanter.

Vidare föreslår regeringen att arbetstagarens efterlevande i fortsättningen helt skall undantas från närståenderegeln tillämpningsområde. Detta innebär att även efterlevande till sådana arbetstagare som inte skulle ha haft förmånsrätt för sina lönefordringar på grund av närståenderegeln erhåller förmånsrätt för det fall arbetstagaren avlidit inom de sista sex månaderna före konkursansökningen.

Karensregeln

En karensregel, 9 a §, infördes i lönegarantilagen den 1 juli 1994. Den skulle förhindra att lönegarantin användes upprepade gånger för att betala lönekostnader i en viss verksamhet.

Regeln, i den lydelse den hade vid införandet den 1 juli 1994, var tillämplig på arbetstagare som inom två år före konkursbeslutet hade beviljats lönegarantiersättning för fordringar som hade uppstått i huvudsakligen samma verksamhet. Arbetstagaren hade i dessa situationer rätt till garantiersättning för fordringar i den senare konkursen endast om anställningen i vilken de hade uppstått anvisats honom av offentlig arbetsförmedling.

Den 1 juli 1995 ändrades regeln efter att ha utsatts för kritik. Ytterligare ett undantag infördes. En arbetstagare skulle enligt den nya regeln kunna få lönegarantiersättning för sina fordringar i den senare konkursen, om det fanns särskilda skäl.

Den 20 juni 1995 lämnade EFTA-domstolen ett rådgivande yttrande som innebar att karensregeln i sin lydelse före den 1 juli 1995 inte var förenlig med art. 10 a) i direktiv 80/987/EEG. Därefter har Europeiska kommissionen övervägt om karensregeln, även efter den ändring som skedde den 1 juli 1995, kan godkännas såsom förenlig med direktiv 80/987/EEG. Dessa omständigheter sammantaget med annan kritik som framförts mot regeln talar enligt regeringen starkt för att den nu bör upphävas.

Mot bakgrund av det anförda föreslår regeringen att karensregeln upphävs.

Kravet på anknytning till Sverige eller till svenska förhållanden

Av 1 § LGL framgår att lönegarantin gäller för arbetstagarens fordringar om arbetsgivaren har försatts i konkurs i Sverige eller i ett annat nordiskt land. En begränsningsregel återfinns i 2 § samma lag. Enligt paragrafen skall den svenska lönegarantin ersätta endast fordringar som avser anställning med övervägande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden.

Frågan har uppkommit hur 2 § skall tolkas. Det finns enligt regeringen risk för att en tolkning av regeln t.ex. kan leda till att en arbetstagares lönefordring inte skyddas vare sig av hemlandets lönegarantisystem eller av reglerna i det land där arbetet utförts. För att all oklarhet i detta hänseende skall undanröjas bör enligt regeringen 2 § LGL ändras. Regeringen föreslår därför att kravet på att fordringen skall avse anställning med övervägande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden för att omfattas av lönegarantin skall gälla endast om konkursen har inträffat i ett annat nordiskt land.

Kommittén om förmånsrätt vid konkurs, m.m. (Förmånsrättskommittén)

Regeringen beslöt den 21 december 1995 att tillsätta en kommitté för att utreda frågor om förmånsrätt i konkurs, lönegaranti och underlaget för företagshypotek (dir. 1995:163). Kommitténs huvuduppgift är att ta ställning till dels om statens förmånsrätt för skatter och utgifter bör slopas, dels om företagshypotek bör ges en annan ställning än det har i dag och dels om arbetstagarnas löneskydd vid arbetsgivarens konkurs kan förbättras utan att statens kostnader för lönegarantin ökar. I det sistnämnda hänseendet anføres bl.a. att utredningen skall överväga på vilka sätt de nuvarande reglerna om löneskydd bör ändras för att arbetstagarnas lönefordringar vid arbetsgivarens konkurs skall få ett så heltäckande skydd som möjligt. Därvid bör särskilt uppmärks-

sammas frågan om den tid inom vilken lönefordringar skall vara förfallna till betalning för att omfattas av förmånsrätt och lönegaranti behöver förlängas. Även bestämmelsen om begränsad förmånsrätt för semesterlön och semesterersättning skall övervägas. Av direktiven framgår vidare att utredningen är oförhindrad att lägga fram förslag som innebär att kopplingen mellan lönegarantin och förmånsrätten löses upp. Arbetet skall enligt direktiven vara avslutat senast den 31 december 1997.

Motionerna

Utskottet tar nu upp sex motioner som väckts under den allmänna motionstiden hösten 1996.

I tre motioner föreslås att det görs en översyn beträffande vissa regler i lönegarantilagen och i förmånsrättslagen.

Christina Axelsson (s) föreslår i motion L315 att översynen skall omfatta frågor som rör maximibeloppet, semesterlön och tidsgränsen för lönefordringar.

I motion L303 yrkar Lisbeth Staaf-Igelström (s) att översynen även skall omfatta karensregeln.

Bengt Silfverstrand och Bo Nilsson (s) hemställer i motion L306 att översynen förutom de nyssnämnda fyra områdena skall omfatta även lönefordringarnas placering i förmånsrätten.

Rune Evensson och Ingvar Johnsson (s) tar, i motion L305, upp behovet av att höja maximibeloppet för statlig lönegaranti. Motionärerna framhåller att det nuvarande taket för statlig lönegaranti på 100 000 kr innebär att vissa yrkesgrupper, äldre arbetskraft samt anställda hos oseriösa arbetsgivare drabbas hårdare än andra.

I motion L307 begär Kurt Ove Johansson och Ingemar Josefsson (s) att en utredning tillsätts som tar upp löntagarnas utsatta ställning vid konkurser. Motionärerna anser att de förändringar som skedde den 1 juli 1994 i lönegarantilagen, semesterlagen och 12 § förmånsrättslagen sammantaget med de tidigare försämringar som skett i förmånsrättsordningen, har för den enskilde arbetstagaren inneburit oacceptabla konsekvenser.

Moderaterna yrkar i kommittémotion L313 att en konkursförsäkring införs i syfte att reformera nuvarande lönegarantibestämmelser. Enligt motionärerna bör systemet, mycket kortfattat, fungera på följande sätt. För de konkurser där verksamheten inte fortsätter skall i stället för lönegaranti en konkursförsäkring inrättas, som skall administreras av försäkringskassorna. I de fall där konkursbon driver konkursföretagets verksamhet vidare som ett led i avvecklingen skall lönegaranti inte kunna erhållas utan i stället skall arbetstagarna få en sådan förmånsrätt för sina fordringar att de tryggt kan fortsätta att arbeta åt konkursboet.

Utskottet anser i likhet med regeringen att FRL och LGL behöver ändras så att reglerna anpassas till EG:s direktiv på området. Utskottet behandlar i det följande de ändringar som föreslås i propositionen, med undantag av en ändring av främst lagteknisk karaktär. Dessutom yttrar sig utskottet över motioner från den allmänna motionstiden.

När det gäller reglerna om *närståendes löneskydd* skiljer sig den svenska lagtexten i 2 § sjätte stycket FRL från motsvarande lydelse i den svenska anpassningen av direktiv 80/987/EEG. Detta kan medföra att en arbetstagare eller hans efterlevande kan undantas från lönegaranti på grund av innehållet i den svenska regeln men erhålla löneskydd enligt anpassningen. Staten kan i ett sådant fall bli skadeståndsskyldig för den skada som orsakats till följd av bristande genomförande av direktivet. Av propositionen framgår att staten har berörts av ett hundratal sådana skadeståndsanspråk under de senaste åren.

Utskottet anser att det är av vikt att de svenska reglerna snarast ändras så att de fullt ut garanterar samma skydd som följer av direktivet. För detta talar också det stora antalet skadeståndsanspråk som riktats mot staten. Utskottet anser således att regeringens förslag bör tillstyrkas.

Vad sedan gäller *karensregeln* anser utskottet i likhet med regeringen att ett inte avsett bruk av ett trygghetssystem måste kunna bekämpas med andra medel än att man ställer dem som reglerna är till för utan skydd.

Med hänsyn härtill samt med beaktande av att det föreligger ovisshet om huruvida karensregeln kommer att godtas av Europeiska kommissionen bör enligt utskottets mening karensregeln upphävas. Utskottet stöder således regeringens förslag om upphävande av 9 a § LGL. Motionerna L303 och L306 får anses tillgodosedda i vad de avser karensregeln.

Av 2 § LGL framgår att betalning enligt garantin endast lämnas för en sådan fordran som avser anställning med övervägande *anknytning till Sverige eller svenska förhållanden*.

På grund av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen skall svenska regler tolkas i överensstämmelse med EG-rätten. De svenska reglerna om löneskydd bör alltså läsas mot bakgrund av direktiv 80/987/EEG.

Av förarbetena till den svenska lagregeln (prop. 1991/92:139 s. 25) framgår att regeln tar sikte även på den situationen att konkursen har inträffat i Sverige. En EG-konform tolkning av samma paragraf kan medföra att bestämmelsen skall anses syfta endast på lönefordringar i konkurser som har inträffat i ett annat nordiskt land.

Utskottet delar regeringens bedömning att denna oklarhet beträffande tolkningen av paragrafen måste undanröjas och att lagrummet bör ändras så att det klart framgår av LGL att bestämmelsen endast syftar på lönefordringar i konkurser som har inträffat i ett annat nordiskt land.

De socialdemokratiska motionärerna tar i sina motioner upp frågor som rör maximibeloppet, semesterlön, tidsgränsen för lönefordringar och lönefordringarnas placering i förmånsrättsordningen.

Utskottet har tidigare (yttr. 1993/94:AU7y, bet. LU34, rskr. 394) uttalat sig vad gäller frågan om sparad semester och då anför att utskottet funnit det tveksamt om arbetstagare skall behöva avstå från möjligheten att spara semester i den utsträckning som semesterlagen medger för att vara försäkrade om att deras krav kommer att omfattas av förmånsrätt och lönegaranti vid arbetsgivarens eventuella konkurs.

Utskottet vidhåller denna inställning och finner det angeläget att det tas ett samlat grepp för att förbättra arbetstagarnas löneskydd vid arbetsgivarens konkurs. Detta skall dock ske utan att statens kostnader för lönegarantin ökar. Frågan om hur en sådan förbättring skall komma till stånd övervägs av Förmånsrättskommittén som enligt sina direktiv har att behandla samtliga här berörda frågor.

Med hänsyn till det sålunda pågående utredningsarbetet anser utskottet att motionerna L303, L305, L306, L307 och L315 i nu berörda delar bör avstyrkas.

I motion L 313 (m) föreslås att systemet med lönegaranti avskaffas och till en del ersätts av en s.k. konkursförsäkring.

Utskottet kan ansluta sig till motionärernas uppfattning att det är viktigt att konkursbon inte med hjälp av lönegarantin erhåller påtagliga konkurrensfördelar i förhållande till andra företag på marknaden. Uppfattningen ligger för övrigt i linje med ett tidigare uttalande av utskottet (yttr. 1993/94:AU7y) att de regelsystem som kommer i tillämpning vid en konkurs bör vara så utformade att inverkan på konkurrensen minimeras. Inte heller får lönegarantin bidra till att konkurs blir ett mer attraktivt alternativ än en företagsrekonstruktion. Samtidigt är det enligt utskottets mening väsentligt att lönegarantins grundläggande syfte uppnås, nämligen att ge ett socialt acceptabelt skydd för arbetstagarnas lönefordringar vid en konkurs.

Frågan om införande av en konkursförsäkring hör inte till de frågor som uttryckligen enligt direktiven för Förmånsrättskommittén skall behandlas av kommittén inom ramen för dess uppdrag att se över regelsystemet om lönegaranti och förmånsrätt i konkurs. Kommittén har emellertid enligt direktiven att själv avgöra vilka lösningar som är värda att utreda närmare. Utskottet utgår från att frågan om införande av en konkursförsäkring hör till de spörsmål som kommer att övervägas av kommittén. Med hänsyn till det anförda bör motion L 313 (m) inte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 10 april 1997

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Johnny Ahlqvist

I beslutet har deltagit: Johnny Ahlqvist (s), Elver Jonsson (fp), Sten Östlund (s), Berit Andnor (s), Ingvar Johnsson (s), Kent Olsson (m), Martin Nilsson (s), Elving Andersson (c), Patrik Norinder (m), Hans Andersson (v), Barbro Johansson (mp), Paavo Vallius (s), Christer Erlandsson (s), Anna Åkerhielm (m) och Bengt-Ola Rytter (s).

Kent Olsson, Patrik Norinder och Anna Åkerhielm (alla m) anser att den del av arbetsmarknadsutskottets yttrande under rubriken Utskottets bedömning som börjar med ”Frågan om” och slutar med ”riksdagens åtgärd” bort ha följande lydelse:

Utskottet delar också motionärernas uppfattning att det nuvarande systemet blivit krångligt och svårt att tillämpa och därmed också tungrott.

Lönegarantins koppling till bestämmelserna om förmånsrätt medför också som ovan framhållits konkurrenssnedvridning.

Utskottet välkomnar därför det nya system som motionärerna lägger fram och som innebär att de nackdelar som finns i dagens system elimineras samtidigt som arbetstagaren får en rimlig kompensation för utebliven betalning av löner. Den harmonisering av ersättningsnivån som föreslås mellan kursförsäkringen och sjukpenningen finner utskottet rimlig.

Mot bakgrund av det sagda tillstyrker utskottet motion L313 (m).