

# Lagutskottets yttrande

1987/88:3 y

om ändring i lagen (1970:741) om statlig lönegaranti  
vid konkurs (prop. 1987/88:2)



LU  
1987/88:3 y

## Till arbetsmarknadsutskottet

Arbetsmarknadsutskottet har berett lagutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1987/88:2 om ändring i lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs jämte de med anledning av propositionen väckta motionerna 1987/88:A2 av Bengt Harding Olson m. fl. (fp), 1987/88:A3 av Elving Andersson (c) och 1987/88:A4 av Stig Gustafsson m. fl. (s).

Lagutskottet får anföra följande.

I propositionen framläggs förslag till sådana ändringar i lönegarantilagen som föranleds av den nya konkurslagen (1987:672). Ändringarna föreslås träda i kraft samtidigt med konkurslagen, dvs. den 1 januari 1988.

Enligt nuvarande regler är förfarandet vid prövning av lönegarantianspråk kopplat till de två handläggningsformer för konkurs – ordinär resp. mindre konkurs – som finns enligt nu gällande konkurslag (1921:225). I en ordinär konkurs åligger det förvaltaren att underrätta den utbetalande myndigheten – länsstyrelsen – om klara lönefordringar samt att för löntagarnas räkning bevaka samma fordringar i konkursen. Om förvaltaren anser sig inte kunna godta ett löneanspråk, ankommer det på löneborgenären att bevaka sin fordran på sedvanligt sätt. Fordringen får, efter framställd anmärkning, prövas på samma sätt som andra tvistiga fordringar i konkursen.

I en mindre konkurs – för närvarande nästan 95 % av alla konkurser – handhas däremot lönegarantifrågorna av kronofogdemyndigheten. Prövningen av anspråk på betalning enligt garantin sker hos kronofogdemyndigheten i ett från konkursen skilt förfarande.

Enligt den nya konkurslagen ersätts systemet med olika handläggningsformer med en enhetlig handläggningsform. Det bevakningsförfarande som för närvarande alltid äger rum i ordinär konkurs skall också i framtiden kunna anordnas, dock först efter särskilt beslut av konkursdomstolen. Bevakning bör normalt äga rum endast om oprioriterade fordringar kommer i fråga för utdelning.

I propositionen redovisas till en början efter vilken inriktning arbetet med en framtida reform av förfarandet vid handläggningen av ärenden om statlig lönegaranti vid konkurs kommer att bedrivas. Departementschefen erinrar om att lönegarantiutredningen i sitt delbetänkande (1986:9) Ny lönegaranti-lag lämnat förslag till ändringar av förfarandet vid handläggningen av lönegarantiärenden och därvid bl. a. förordat att den prövning av lönegaranti-anspråk som för närvarande ankommer på kronofogdemyndigheterna skall

flyttas över till konkursförvaltarna. Förslaget i denna del har godtagits eller lämnats utan erinran av de flesta av de remissinstanser som yttrat sig, men åtskilliga remissinstanser har kritiserat det. Departementschefen anser att det inte saknas fog för den kritik som har framförts.

Enligt departementschefens uppfattning talar starka skäl för att prövningen av lönegarantianspråk bör anförtros en myndighet. Departementschefen vill därför inte förorda att utredningens förslag genomförs utan avser att i samråd med berörda myndigheter och organisationer närmare överväga en lösning av förfarandefrågorna som går ut på att kronofogdemyndigheterna får prövningsansvar för alla lönegarantianspråk. En annan anledning att dröja med en reform är enligt propositionen att den omorganisation av kronofogdemyndigheterna som skall genomföras den 1 juli 1988 skapar nya förutsättningar för att genomföra en koncentration av lönegarantihanteringen inom kronofogdemyndigheterna. Något förslag till ett nytt lönegarantisystem lämnas således inte i propositionen.

Förslagen i propositionen innebär såvitt nu är av intresse att det nuvarande systemet för handläggning av lönegarantifrågor behålls, dvs. att handläggningsformen blir beroende av om bevakningsförfarande anordnas eller ej. I övrigt skall lönegarantianspråk prövas av kronofogdemyndigheten. I propositionen konstateras att förslaget medför att flera lönegarantiärenden än för närvarande får avgöras av kronofogdemyndigheterna.

I samtliga tre motioner som väckts med anledning av propositionen förordas att en reform av lönegarantisystemet, med hänsyn till såväl arbetstagarnas intressen som effektivitetsskäl, bör inriktas på att överflytta ansvaret för prövningen av lönegarantianspråken till konkursförvaltarna. Motionärerna i motionerna A2 och A4 yrkar att vad som anförs i resp. motion skall ges regeringen till känna, och i motion A3 begärs förslag i enlighet med vad som anförs i motionen.

I motion A4 hänvisas vidare till att den förestående omorganisationen av kronofogdemyndigheterna kommer att genomföras först den 1 juli 1988 och framhålls att det är olämpligt att överföra nya arbetsuppgifter på kronofogdemyndigheterna innan dessa är rustade för detta. Motionärerna anser bl. a. mot den bakgrunden att möjligheterna för domstol att besluta om bevakningsförfarande bör utvidgas. En sådan utvidgning bör enligt motionärerna i första hand ta sikte på sådana situationer där ett smidigare förfarande är betydelsefullt för arbetstagarna. I motionen anförs att den nya konkurslagen bör ändras så att bevakningsförfarande kan anordnas också om det finns skäl till det med hänsyn till arbetstagares fordran på lön eller ersättning.

I motion A2 yrkas även (yrkande 2) – för det fall en överflyttning av ansvaret för prövningen till konkursförvaltarna inte kan genomföras till årsskiftet – att en provisorisk lösning genomförs som innebär att förvaltaren skall få handlägga de ärenden som han kräver att få handlägga för att säkerställa fortsatt drift av företaget.

Lagutskottet erinrar om att utformningen av det statliga lönegarantisystemet och den därmed sammanhängande frågan om vem som skall ha ansvaret för prövningen av lönegarantianspråk i första hand faller inom arbetsmarknadsutskottets beredningsområde.

Från lagutskottets utgångspunkter kan emellertid konstateras att det

förslag till principiella riktlinjer för en omorganisation av kronofogdemyndigheterna som riksdagen godkände hösten 1986 (prop. 1986/87:52, LU 12, rskr. 103) i och för sig skapar förutsättningar för att kronofogdemyndigheterna skall kunna handlägga lönegarantiärenden i ökad utsträckning. Principbeslutet innebär bl. a. att en kronofogdemyndighet skall bildas i varje län den 1 juli 1988. Som utskottet uttalade vid riksdagsbehandlingen av förslaget medför en sådan organisation bl. a. att utrymme skapas för att tillföra kronofogdemyndigheterna kvalificerad personal inom olika områden. Erforderlig juridisk kompetens kommer således att finnas inom myndigheterna, och några organisatoriska hinder mot att tillföra kronofogdemyndigheterna ytterligare lönegarantiärenden finns alltså inte. I övrigt anser lagutskottet att det med hänsyn till det beredningsläge som ärendet för närvarande befinner sig i inte finns anledning för utskottet att ta ställning till frågan om hur en framtida reform av lönegarantilagstiftningen skall utformas.

Vad härefter angår de nu föreslagna ändringarna kan lagutskottet ställa sig bakom departementschefens uppfattning att handläggningen av lönegaranti-anspråk bör knytas till den nya konkurslagens bestämmelser om anordnande av bevakningsförfarande. I praktiken medför dock en sådan ordning – vilket också påpekas i propositionen – att ett större antal lönegarantiärenden än för närvarande kommer att avgöras av kronofogdemyndigheterna. Att så blir fallet hänger samman med att antalet konkurser i vilka bevakningsförfarande anordnas med stöd av reglerna i den nya konkurslagen kommer att bli färre än antalet konkurser som med stöd av gällande regler handläggs som ordinära konkurser. I en till lagutskottet och arbetsmarknadsutskottet ställd skrivelse har Konkursförvaltarkollegiernas förening uttryckt farhågor för att förslaget kommer att medföra att förvaltarna går miste om sin nuvarande möjlighet att få handlägga lönegaranti-anspråk för att därigenom säkerställa fortsatt drift. Enligt förvaltarkollegiet görs nämligen i dag många mindre konkurser om till ordinära konkurser av just nämnda skäl. I skrivelsen begärs ett uttalande från riksdagens sida om att bevakningsförfarande får anordnas på grund av att förvaltaren kräver att få handlägga lönegaranti-anspråk för att säkerställa fortsatt drift.

Mot bakgrund av de motivuttalanden som gjordes då den nya konkurslagen infördes konstaterar lagutskottet att reglerna i konkurslagen generellt sett inte medger att bevakningsförfarande anordnas av den anledningen att det med hänsyn till det konkursdrabbade företags fortsatta drift är motiverat att konkursförvaltaren får handlägga uppkommande lönegaranti-anspråk. Med propositionens förslag kommer således prövningen i dessa fall att överföras till kronofogdemyndigheterna. Som närmare belyses av motiönärerna finns det emellertid flera skäl som talar för att man i avvaktan på den reform av lönegarantisystemet som förestår nu inte bör ändra den hittillsvarande ordningen. Utskottet vill härvidlag bl. a. peka på att kronofogdemyndigheterna med sin nuvarande organisation generellt sett inte torde ha de resurser som krävs för att de skall tillföras flera och kanske mer komplicerade lönegarantiärenden.

Det anförda leder utskottet till den uppfattningen att konkursförvaltarna i vart fall övergångsvis bör ges möjlighet att handlägga lönegaranti-anspråk när det krävs med hänsyn till företags fortsatta drift och arbetstagarnas

intressen. En lagändring i detta syfte bör lämpligen genomföras nu. Eftersom enligt den nu aktuella propositionen handläggningsordningen för lönegarantiärenden är kopplad till bevakningsförfarandet bör spörsmålet lagtekniskt lösas genom en ändring i konkurslagen av innebörd att domstol får besluta om bevakningsförfarande i de aktuella fallen. Utskottet förordar att 9 kap. 1 § konkurslagen får följande lydelse:

Rätten får efter framställning från förvaltaren besluta att bevakningsförfarande skall äga rum i konkursen. Bevakning bör äga rum, om fordringar utan förmånsrätt kan antas erhålla utdelning i konkursen *eller om det med hänsyn till handläggningen av ärenden enligt lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs finns skäl för det.*

Beträffande tillämpningen av denna nya bestämmelse vill utskottet framhålla att domstolen i allmänhet bör kunna lägga förvaltarens uppgift om behovet av ett bevakningsförfarande till grund för beslutet. Någon prövning av frågan huruvida driften av företaget bör fortsätta eller ej bör således inte göras av domstolen. Däremot kan det finnas skäl för domstolen att under hand inhämta tillsynsmyndighetens syn på saken. Utskottet vill understryka att det inte är meningen att bevakningsförfarande alltid skall anordnas vid företagets fortsatta drift. Det bör krävas att det är av betydelse för den fortsatta driften att förvaltaren handlägger lönegarantifrågorna. Därvid bör även arbetstagarnas intressen av att frågorna handläggs av konkursförvaltaren tillmätas betydelse. En annan omständighet som bör beaktas är om förvaltarens befattning med lönegarantifrågorna ger ett smidigare förfarande än om frågorna handläggs vid kronofogdemyndigheten. Bevakningsförfarandet borde därför böra aktualiseras främst när det är fråga om konkursdrabbade företag med många anställda eller företag där lönegarantifrågorna kan vara mera komplicerade.

Utskottet vill tillägga att vad som ovan anförts endast avser anordnande av bevakningsförfarande med hänsyn till handläggningen av lönegarantiärenden. I övrigt äger vad som uttalats i förarbetena till konkurslagen giltighet.

Genom vad lagutskottet sålunda anfört tillgodoses i väsentlig mån önskemålen i motionerna A2 och A4. I övrigt föranleder propositionen och motionerna inte några uttalanden från utskottets sida.

Stockholm den 10 november 1987

På lagutskottets vägnar

*Per-Olof Strindberg*

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Owe Andréasson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Bengt Harding Olson (fp), Nic Grönvall (m), Gunnar Thollander (s), Ewa Hedkvist Petersen (s), Hans Rosengren (s), Ulla Pettersson (s), Eva Rydén (c), Marianne Carlström (s) och Krister Andersson (s).

Per-Olof Strindberg (m), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Allan Ekström (m), Bengt Harding Olson (fp), Nic Grönvall (m) och Eva Rydén (c) anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 2 med "Från lagutskottets" och slutar på s. 4 med "utskottets sida." bort ha följande lydelse:

Lagutskottet vill emellertid från sina utgångspunkter framhålla att konkursförvaltarna, som under hela konkursens förlopp har en direkt kontakt med konkursförfarandet, har bättre förutsättningar än kronofogdemyndigheterna att handlägga anspråk på statlig lönegaranti. Utskottet delar således den uppfattning som framförs i motionerna att förvaltarnas nära kontakt med företaget och dess anställda under konkursens gång leder till det säkraste underlaget för bedömning av anspråk enligt lönegarantin. En ordning som innebär att den som svarar för utredningen av företagets tillgångar och skulder också svarar för prövningen av de skulder som föranleder anspråk enligt lönegarantin medför dessutom att dubbelarbete och onödigt byråkrati undviks. En sådan ordning innebär även en tydligare ansvarsmarkering. Att som förespråkas i propositionen ge kronofogdemyndigheterna det formella ansvaret för prövningen, medan ansvaret i praktiken ändå kommer att finnas hos förvaltarna, medför enligt utskottets uppfattning en olämplig uppsplittring av ansvaret. Enligt utskottets mening uppnås vidare en stabilare hantering av lönegarantiärenden om samma förfarande tillämpas oavsett konkursens handläggningsform. Ett sådant system torde för övrigt vara betydligt mindre resurskrävande än det som förespråkas i propositionen. Utskottet vill i sammanhanget också poängtera att 1979 års konkursreform medfört att förvaltaruppdragen koncentrerats till personer som specialiserat sig på konkursförvaltning varför förvaltarna har bättre kunskaper och erfarenhet än tidigare när det gäller den lagstiftning som anknyter till förhållandena i konkurs. Med hänsyn till att konkursförvaltarna redan i dag inom ramen för tillsynsmyndighetens kontroll ansvarar för prövningen av lönegarantianspråk i de ordinära konkurserna kan några principiella invändningar knappast resas med avseende på förvaltarnas myndighetsutövning i de aktuella ärendena. Sammanfattningsvis anser utskottet således i likhet med vad som anförs i motionerna att ansvaret för prövning av lönegarantianspråk vid samtliga konkurser i fortsättningen bör åvila konkursförvaltarna.

Vad härefter angår de nu föreslagna ändringarna i lagen om statlig lönegaranti vid konkurs kan lagutskottet – med hänsyn till att en reform i enlighet med vad som nyss förordats inte kan genomföras före årsskiftet 1987-1988 – som en provisorisk lösning godta att ansvaret för prövningen av lönegarantianspråk övergångsvis knyts till den nya konkurslagens bestämmelser om anordnande av bevakningsförfarande. Som framgått i det föregående leder detta till att konkursförvaltarna kommer att hantera lönegarantiärendena i alla de konkurser i vilka bevakningsförfarande anordnas. I praktiken medför dock det nu aktuella förslaget – vilket också påpekas i propositionen – att ett större antal lönegarantiärenden än för närvarande kommer att avgöras av kronofogdemyndigheterna. Att så blir fallet hänger samman med att antalet konkurser i vilka bevakningsförfarande anordnas med stöd av reglerna i den nya konkurslagen kommer att bli färre

än antalet konkurser som med stöd av gällande regler handläggs som ordinära konkurser. I en till lagutskottet och arbetsmarknadsutskottet ställd skrivelse har Konkursförvaltarkollegiernas förening uttryckt farhågor för att förslaget kommer att medföra att förvaltarna går miste om sin nuvarande möjlighet att få handlägga lönegarantianspråk för att därigenom säkerställa fortsatt drift. Enligt förvaltarkollegiet görs nämligen i dag många mindre konkurser om till ordinära konkurser av just detta skäl. I skrivelsen begärs ett uttalande från riksdagens sida om att bevakningsförfarande bör få anordnas på grund av att förvaltaren kräver att få handlägga lönegarantifrågor för att säkerställa fortsatt drift.

Mot bakgrund av de motivuttalanden som gjordes då den nya konkurslagen infördes konstaterar lagutskottet att reglerna i konkurslagen generellt sett inte medger att bevakningsförfarande anordnas av den anledningen att det med hänsyn till det konkursdrabbade företagens fortsatta drift är motiverat att konkursförvaltaren får handlägga uppkommande lönegarantianspråk. Med propositionens förslag kommer således prövningen i dessa fall att överföras till kronofogdemyndigheterna. Som närmare belyses av motionärerna talar emellertid starka skäl mot att man i avvaktan på den reform som nu förestår flyttar över ytterligare ärenden till kronofogdemyndigheterna. Utskottet vill tillägga att kronofogdemyndigheterna med sin nuvarande organisation generellt sett inte heller torde ha de resurser som krävs för att de skall kunna tillföras flera och kanske mer kvalificerade lönegarantiärenden.

Det anförda leder utskottet till uppfattningen att konkursförvaltarna i avvaktan på en slutlig reform bör ges möjlighet att handlägga lönegarantianspråk, även i de konkurser i vilka bevakningsförfarande inte anordnats, när det krävs med hänsyn till företagens fortsatta drift och arbetstagarnas intressen. Enligt utskottets mening skulle en ändring av konkurslagens regler om bevakningsförfarande – som förordas i motion A4 – innebära en onödig och kostsam lösning av saken. Med hänsyn till att anspråk på ersättning enligt den statliga lönegarantin dessutom faller utanför det egentliga konkursförfarandet, bör av systematiska skäl frågan i stället lagtekniskt lösas så – som förordas i motion A2 – att lagen om statlig lönegaranti vid konkurs övergångsvis kompletteras med bestämmelser som innebär att konkursförvaltarna får ansvaret för prövningen av alla de anspråk på garantin som de kräver att få handlägga för att säkerställa fortsatt drift vid företagen. Utskottet förordar att arbetsmarknadsutskottet med anledning av motion A2, yrkande 2 vidtar de lagändringar som sålunda erfordras.

Utöver det anförda föranleder propositionen och motionerna inte några uttalanden från lagutskottets sida.