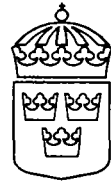


# Arbetsmarknadsutskottets yttrande

## 1993/94:AU7y

### Förändringar i lönegarantisystemet



1993/94  
AU7y

---

## Till lagutskottet

Lagutskottet har berett arbetsmarknadsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1993/94:208 Förändringar i lönegarantisystemet jämte de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen samt de under den allmänna motionstiden väckta motionerna 1993/94:L314, L318 och L319 yrkande 3.

Motioner som väckts med anledning av propositionen är 1993/94:L13 av Gudrun Schyman m.fl. (v) och L14 av Maj-Lis Löw m.fl. (s).

## Utskottet

### Allmänna utgångspunkter

Arbetsmarknadsutskottet ser det som utomordentligt angeläget att lönegarantin inte används på ett annat sätt än den är avsedd för. Ett system som missbrukas kan råka i vanrykte. Kostnaderna belastar lönegarantifonden. Missbruk kan få konkurrensnedvidande effekter, och det är till skada för arbetsmarknaden.

Inledningsvis noterar utskottet vad som anförts i det betänkande av lagutskottet om konkursrättsliga frågor, 1993/94:LU20, som nyligen godkänts av riksdagen (rskr. 228). I avsnittet om företagsrekonstruktion redovisas kortfattat den av Insolvensutredningen föreslagna lagen om företagsrekonstruktion (SOU 1992:113). Lagutskottet förutsätter att regeringen till hösten 1994 — i enlighet med vad som aviserats — lägger fram ett förslag om rekonstruktion av företag.

De i den nu föreliggande propositionen framlagda förslagen förändrar förutsättningarna för företagsrekonstruktion enligt Insolvensutredningens förslag. Den utredningen har i fråga om lönefordringar i konkurs föreslagit en framskjuten förmånsrätt för s.k. produktiv lön. Detta skulle innebära att lönefordringar i tiden före konkursen och uppsägningslön för den tid under vilken gäldenärens näringsverksamhet fortsätter efter konkursutbrottet, dock längst två månader, skall ha förmånsrätt före fordringar förenade med säkerhet i företagshypotek. Nyttillkomna fordringar under företagsrekonstruktion skulle erhålla förmånsrätt med prioritet före produktiv lön. Insolvensutredningen

föreslår också att det s.k. skatteprivilegiet avskaffas, vilket medför en förbättrad prioritet för lönefordringarna. Enligt vad som anförs i proposition 208 kan ett förslag om företagsrekonstruktion i enlighet med Insolvensutredningens förslag medföra att frågan om hur reglerna skall vara utformade får prövas på nytt.

Arbetsmarknadsutskottet anser att det skulle ha varit en fördel om frågan om företagsrekonstruktion och skyddet av arbetstagarnas löner i konkurs hade kunnat övervägas i ett sammanhang. Insolvensutredningens förslag skulle enligt vad som sägs i utredningsbetänkandet ha medfört att rekonstruktion utan konkurs i många fall skulle ha blivit mer förmånligt än en konkurs för både gäldenären och borgenärerna. Lönegarantin skulle då inte komma in i bilden (SOU 1992:113 s. 340).

Utskottet delar den uppfattning som i det nyssnämnda betänkandet LU20 kommit till uttryck i ett särskilt yttrande av företrädarna för regeringspartierna. Det är enligt dem angeläget att regeringen "tar ett samlat grepp" på de olika frågor om reformering av konkursinstitutet och om företagsrekonstruktion som övervägts i olika sammanhang och lägger fram förslag till lösning på de skilda problem som aktualiserats. Även om en sådan helhetslösning varit att föredra anser arbetsmarknadsutskottet att det kan vara motiverat att redan nu överväga vissa förändringar.

De i proposition 208 framlagda förslagen syftar bl.a. till att minska kostnaderna för lönegarantin. I den frågan är följande att anföra.

Antalet konkurser ökade kraftigt från slutet av 1980-talet. I mitten av 1980-talet uppgick företagskonkurserna till omkring 5 000 om året för att under år 1992 vara fler än 20 000. Det ökade antalet konkurser medförde en snabb och omfattande belastning på lönegarantifonden. I slutet av 1980-talet uppgick utbetalningarna till omkring 1,5 miljarder kronor för att under budgetåret 1992/93 närma sig 4,4 miljarder kronor.

Enligt vad som framgår av den nyss avlämnade kompletteringspropositionen (prop. 1993/94:150 bil. 10 s. 21) har denna utveckling brutits år 1993. Från och med hösten 1993 har antalet konkurser varit avsevärt lägre än samma månad ett år tidigare. Minskningen av konkurserna har främst avsett de större företagen, varför antalet anställda som berörts av konkurserna har minskat ännu kraftigare. I kompletteringspropositionen görs bedömningen att utbetalningarna av lönegaranti för innevarande budgetår kommer att nästan halveras jämfört med föregående budgetår.

I proposition 208, som avlämnats före kompletteringspropositionen, beräknas den sammanlagda besparingen till följd av förslagen om förändringar i lönegarantisystemet till ca 1 miljard kronor beräknat med utgångspunkt i lönegarantifondens utgifter budgetåret 1992/93. Med hänsyn till de förutsättningar som förelåg i samband med utarbetandet av propositionen skulle besparingarna uppgå till ca 600 miljoner kronor, beroende på att lönegarantifondens utgifter bedömdes minska.

I kompletteringspropositionen uppskattas besparingseffekterna av förslagen i proposition 208 nu till mellan 400 och 500 miljoner kronor. Underskottet i fonden för nästa budgetår bedöms bli relativt begränsat.

Även om konkurserna har minskat i omfattning är antalet fortfarande högt. Enligt utskottets mening bör ambitionen vara att skapa ett system som även i en nedåtgående konjunktur med ökande antal konkurser innebär en rimlig belastning på lönegarantifonden.

Som framgått inledningsvis anser utskottet att det oavsett besparingen kan finnas skäl att inrikta sig mot företeelser som kan beskrivas som missbruk av lönegarantin.

Lönegarantin fyller flera viktiga syften. Den är främst motiverad av sociala skäl. Lönegarantin möjliggör också att konkursboet kan avvecklas på ett ordnat sätt. Om arbetstagarna inte fick sina lönefordringar ersatta skulle de ha rätt att lämna sina anställningar omedelbart efter konkursen.

När man i debatten talat om "överutnyttjande" och missbruk av garantin får det antas att det som avses är att garantin tagits i anspråk för annat än de sociala ändamål som den i första hand är avsedd för. Insolvensutredningen (a.a. s. 310) anger två typexempel på detta. I det ena fallet bestäms det vid överlåtelsen av företagets rörelse att de som arbetat åt företaget under uppsägningstiden skall arbeta för köparföretaget, varvid lönerna betalas av lönegarantin. I det andra exemplet övertar köparföretaget personalen från konkursföretaget men betalar endast en del av lönen, medan resten utgår från lönegarantin. Som sägs i utredningsbetänkandet fungerar i dessa fall garantimedlen som subvention inte bara åt konkursföretaget utan också åt det övertagande företaget, som i och för sig kan vara ett lönsamt sådant.

Enligt Insolvensutredningens mening kan man i dessa situationer tala om att det föreligger en "osund konkurrens" mellan företagen i branschen, vilket framför allt beror på att köparföretagets produktionskostnader kan bli lägre om lönegarantimedel används som ett led i uppgörelsen med konkursföretaget. Detta kan ge köparföretaget konkurrensfördelar. Utredningen föreslog ingen ändring av reglerna för att komma till rätta med dessa situationer, utan ansåg att de kunde undvikas genom att tillsynsmyndigheten i konkurs skärpte sin övervakning av lönegarantifrågorna i samband med vidaredrift och överlåtelse av konkursföretag.

Arbetsmarknadsutskottet instämmer i vad som anförs av regeringen i proposition 208 om att de regelsystem som kommer i tillämpning vid en konkurs bör vara så utformade att inverkan på konkurrensen minimeras. Enligt regeringens uppfattning (prop. s. 16) har lönegarantireglerna varit bristfälliga från denna synpunkt, vilket blivit tydligt när antalet konkurser har ökat. Det är enligt regeringen en viktig uppgift att utforma dessa regler så att deras grundläggande syfte, nämligen att ge ett socialt motiverat skydd för arbetstagares lönefordringar vid en konkurs, uppnås utan att man samtidigt försämrar konkurrenssituationen för andra företag i samma bransch som det konkursdrabbade.

Enligt utskottets mening hade det varit värdefullt om propositionen belyst konkursförvaltarens roll i samband med de nyss angivna exemplen på "handel med lönegaranti". Man får således inte bortse från att det är den av rätten utsedde förvaltaren — i praktiken oftast en advokat med speciell inriktning på konkursförvaltning — som företräder konkursboet vid uppgörelser av detta slag. I förvaltarens allmänna åligganden ligger enligt 7 kap. 8 § konkurslagen att ta till vara borgenärernas gemensamma rätt och bästa samt vidta alla de åtgärder som främjar en förmånlig och snabb avveckling av boet. Enligt samma lagrumms andra stycke hindrar inte detta att förvaltaren vid avvecklingen av boet beaktar vad som är ägnat att långsiktigt främja sysselsättningen, om det kan ske utan att borgenärernas rätt nämnvärt förringas. Enligt motiven till lagrummet (prop. 1986/87:90 s. 111 f.) skall förvaltaren med stöd av undantagsregeln kunna överlåta rörelsen till någon som inte avgett det högsta budet om syftet är att vidta åtgärder som är ägnade att långsiktigt främja sysselsättningen. Vad som avses är att det högsta budet lämnats av någon som förvaltaren misstänker inte kommer att driva verksamheten på ett seriöst sätt.

Det får antas att överlåtelser av det nyss angivna slaget från konkursförvaltningens sida sker med dessa grundläggande regler som bakgrund. Förvaltaren kan å ena sidan påräkna ett bättre pris för rörelsen, något som gagnar borgenärskollektivet, om det som ett moment i uppgörelsen ingår att arbetstagarna under en övergångstid arbetar för eller i det övertagande företaget med lönen helt eller delvis betald genom lönegarantin. Å andra sidan ger konkurslagen möjlighet att avvisa ett högt anbud, om det kan misstänkas att det är fråga om oseriös verksamhet.

I sammanhanget bör regeln i 7 kap. 10 § konkurslagen uppmärksammas. Det sägs där att förvaltaren skall höra tillsynsmyndigheten i viktigare frågor. Som sådana anses bl.a. frågan om den fortsatta driften av gäldenärens rörelse och om försäljning av värdefull egendom (prop. 1978/79:105 s. 273 resp. 1986/87:90 s. 264).

Om uppgörelser av detta slag inte kan accepteras från de synpunkter som anförs i proposition 208 rörande "överutnyttjande" och missbruk av lönegarantin med konkurrensnedvidande effekter som följd kan man diskutera om de bör godtas från konkursrättsliga utgångspunkter (jfr prop. 1986/87:90 s. 284 och SOU 1992:113 s. 342 f.).

Sammanfattningsvis är det arbetsmarknadsutskottets bedömning att vissa av de företeelser som förslagen i proposition 208 är avsedda att förhindra borde ha belysts även från nu angivna utgångspunkter.

## De enskilda förslagen

Utskottet uppehåller sig i det följande vid några av de konkreta förslag som lagts fram i propositionen.

Till en början instämmer utskottet med regeringen i att *kopplingen mellan förmånsrättslagen och lönegarantin* bör vara kvar. Skälen är de som anges i propositionen. Om vissa lönefordringar inte omfattades av garantin skulle arbetstagarna kunna lämna anställningen omedelbart

efter en konkurs med hänvisning till att lönefordringarna inte skulle komma att ersättas helt. 4 § anställningsskyddslagen (LAS) ger nämligen arbetstagaren rätt att frånträda anställningen med omedelbar verkan "om arbetsgivaren i väsentlig mån har åsidosatt sina åligganden mot arbetstagaren". Såsom sägs i propositionen (s. 19) är det lätt att förutse att sådana förändringar skulle kunna medföra betydande problem att avveckla konkursbona på ett ordnat sätt.

Utskottet vill dock i sammanhanget erinra om att förmånsrätten för lönefordringar är av mycket gammalt datum. Den bygger på synsättet att arbetstagarna hör till de borgenärer som bäst behöver betalning för sina fordringar. Den föreslagna tidsmässiga begränsningen av förmånsrätten för fordringar på lön m.m. och de skärpta reglerna för avräkning kommer i praktiken att innebära att en inte obetydlig del av arbetstagarnas fordringar kommer att bli oprioriterade i konkursen. Det innebär i sin tur att borgenärer med oprioriterade fordringar avseende leveranser förbättrar sina möjligheter till utdelning på de anställdas bekostnad.

Som utskottet ser det är *avräkningsreglerna* i 12 § förmånsrättslagen av centralt intresse för att förhindra att lönegarantin används på ett icke avsett sätt. De fall av avtal mellan konkursförvaltare och köpare där lönegarantin fungerar som en del i uppgörelsen bygger på att den nye arbetsgivaren tillgodogör sig en subvention av sin verksamhet genom att en del av lönen, eller hela, för vissa arbetstagare betalas av lönegarantin under den uppsägningstid som de har kvar hos konkursgäldenären. Om, såsom föreslås i propositionen, uppsägninglönen är förmånsberättigad enbart till den del den överstiger inkomst som arbetstagaren har förvärvat eller *borde ha kunnat förvärva i en annan anställning* minskas möjligheterna att utnyttja lönegarantin på det nu ifrågakvarande sättet.

Avräkningsregeln bör enligt utskottets mening ses som riktad även mot konkursförvaltningen. Det skall alltså i princip inte vara möjligt för förvaltaren att överlåta verksamheten med lönegarantin som en del i uppgörelsen. Därmed kommer inte heller arbetstagarna att ställas inför att behöva acceptera anställningar i det övertagande företaget med villkor att lönegarantin i viss utsträckning skall betala lönen i den nya anställningen.

Den föreslagna avräkningsregeln torde inte omfatta det ena av de exempel på handel med lönegaranti som angetts av Insolvensutredningen, nämligen att arbetstagarna i konkursföretaget under sin uppsägningstid arbetar för det övertagande företaget. Överlåtelsen behöver därvid inte innebära att dessa senare skall anställas av det övertagande företaget. I detta fall utförs arbetet alltjämt för konkursföretaget. Det viktiga måste enligt utskottets mening vara att förvaltaren inte inlåter sig i uppgörelser som kan betraktas som oacceptabel handel med lönegaranti. Med klara ställningstaganden från statsmakternas sida i detta hänseende bör man kunna utgå från att uppgörelser av detta slag inte längre kommer att ingås.

Liksom regeringen anser utskottet att en *tidsmässig begränsning av löne- och pensionsfordringarnas förmånsrätt* är motiverad för att minska

kostnaderna för lönegarantin. Det bör därutöver få till effekt att utrymmet för obehöriga förfaranden och spekulation minskar. Att arbetstagarnas lönefordringar inte omfattas av förmånsrätten och garantin för längre tid än tre månader före konkursansökan kommer att medföra att de inte får vänta för länge med att ansöka om arbetsgivarens försättning i konkurs. Detta kan allmänt sett inte vara någon nackdel. Tiden får å andra sidan inte vara så kort att den procedur som vanligtvis måste föregå en ansökan om konkurs — ett misslyckat utmätningsförsök eller en s.k. betalningsupppmaning som inte leder till resultat — inte hinns med. Denna procedur kan vara tidsödande, särskilt om det är problem med att delge gäldenären.

I fråga om fordringar avseende *sparad semester* är det enligt utskottets mening 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 anser att det bör övervägas om nuvarande regler i förmånsrättslagen kan behållas oförändrade i detta hänseende.

När det gäller förmånsrätten för *delägare och närstående* känner utskottet tveksamhet mot att redan ett så begränsat delägarande som en femtedel av företaget skall utesluta förmånsrätt och lönegaranti, särskilt som frågan om inflytandet över verksamheten inte längre skall ha någon betydelse. Än mer påtagligt är detta i fråga om anställda anhöriga som inte själva äger någon del i företaget. De kan uteslutas från ersättning därför att den anhörige — som inte behöver ha något väsentligt inflytande i företaget eller ens vara anställd där — äger en femtedel av aktierna. Regeln kan få väl långtgående konsekvenser enligt utskottets mening. I sammanhanget bör noteras att något motsvarande undantag inte är föreskrivet i socialavgiftslagen beträffande arbetsgivarens skyldighet att erlagga lönegarantiavgift.

Utskottet har ingen erinran mot att det införs en *karensregel*. En sådan regel kan minska utrymmet för s.k. handel med lönegaranti. Kritik kan dock riktas mot regeln därför att den genom sin strikta utformning även kan komma att omfatta fall som inte behöver betraktas som "överutnyttjande" eller missbruk av lönegarantin. Enligt vad som sägs i specialmotiveringen (s. 66 f.) avser regeln inte att hindra en sund rekonstruktion av konkursföretag eller normala övertaganden av konkursbonas inkråm. Det enda undantag som medges enligt lagtexten avser dock det fallet att arbetsförmedlingen anvisat anställningen. Arbetstagaren kan alltså gå förlustig lönegaranti inte därför att rekonstruktionen framstår som "osund" utan därför att anställningen inte föregåtts av en anvisning från arbetsförmedlingen.

Vad som i detta sammanhang avses med anvisning utvecklas inte i propositionen. Man kan ställa frågan om det är tillräckligt att arbetstagaren vänder sig till arbetsförmedlingen och "får en anvisning på anställningen" eller om arbetstagaren innan han accepterar anställning i företag nummer två först måste anmäla sig vid arbetsförmedlingen som arbetssökande, trots att han redan har ett erbjudande om anställning, för att därefter formellt anvisas anställningen i fråga. Det förefal-

ler som om kravet på anvisning från arbetsförmedlingen i vissa fall skulle kunna framstå som en onödigt och byråkratisk omgång. I sammanhanget bör observeras att en arbetsgivare som avser att besätta en ledig plats med en arbetstagare som enligt lag eller annan författning eller kollektivavtal har företrädesrätt till anställningen inte har någon skyldighet att anmäla den lediga platsen till arbetsförmedlingen enligt platsanmälningslagen (1976:157).

Utskottet anser att dessa synpunkter bör beaktas vid utformningen av karensregeln.

Förslaget om *en allmän regel mot missbruk* i lönegarantilagen tar enligt propositionen främst sikte på att det t.ex. en kort tid före en konkurs har skett nyanställningar — måhända av släktingar — eller när lönen till de anställda har höjts kraftigt före konkursen. Utskottet vill framhålla att vissa av de företeelser som avses torde omfattas av regeln i 5 kap. 2 § konkurslagen. Lönefordringar som uppenbart överstiger vad som kan anses skäligt med hänsyn till arbetsinsatsen, verksamhetens lönsamhet och omständigheterna i övrigt kan över huvud taget inte göras gällande i konkursen. I fråga om personer som är närstående till gäldenären är det tillräckligt att anspråket är oskäligt.

Det förhållandet att lönen i händelse av arbetsgivarens konkurs garanteras av staten torde i vart fall när arbetsgivarens ekonomiska ställning är svag många gånger ingå som en av bevekelsegrunderna för den arbetssökande som accepterar anställning. En diskussion om lönegarantin kan ha föregått anställningsavtalet, och arbetsgivaren kan ha undanröjt arbetstagarens oro med hänvisning till garantin. Enligt utskottets mening är det inte givet att detta bör betecknas som missbruk, även om det möjligen skulle kunna göras gällande att en av förutsättningarna för anställningen varit att betalning skulle utgå ur garantin, dvs. för det fall att arbetsgivaren verkligen försätts i konkurs. För att det skall vara berättigat att tala om missbruk bör det enligt utskottets mening normalt krävas att arbetstagaren är införstådd med att en konkurs är förestående och att ekonomin är sådan att lönegarantin måste tas i anspråk för att arbetstagaren skall få betalt för sin fordran.

Arbetsmarknadsutskottet vill slutligen erinra om att utskottet i sitt betänkande 1993/94:AU14 godtagit regeringens bedömning att Sverige inte för närvarande bör tillträda *ILO:s konvention nr 173* om skydd av arbetstagares fordringar i händelse av arbetsgivarens insolvens. Enligt utskottets uppfattning bör beredningen av Insolvensutredningens förslag avvaktas innan riksdagen tar slutlig ställning till denna fråga.

Stockholm den 5 maj 1994

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

*Elver Jonsson*

I beslutet har deltagit: Elver Jonsson (fp), Sonja Rembo (m), Anders G Högmark (m), Kjell Nilsson (s), Georg Andersson (s), Marianne Andersson (c), Lahja Exner (s), Sten Östlund (s), Harald Bergström (kds), Laila Strid-Jansson (nyd), Monica Öhman (s), Isa Halvarsson (fp), Johnny Ahlqvist (s), Berit Andnor (s) och Patrik Norinder (m).

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

## Särskilt yttrande

Laila Strid-Jansson (nyd) anför:

Liksom arbetsmarknadsutskottet anser jag det önskvärt att regeringen lägger fram förslag till lösning på hela frågan om reformering av konkursinstitutet och om företagsrekonstruktion. I det sammanhanget anser jag det mycket viktigt att problemet med de oprioriterade leverantörfordringarna uppmärksammas. Dagens regelsystem är djupt otillfredsställande. Utebliven betalning för leveranser kan särskilt för de mindre företagen få ödesdigra ekonomiska konsekvenser. Ingen bör vara betjänt av att i och för sig livskraftiga företag slås ut därför att deras fordringar är oprioriterade i beställarföretagets konkurs. Leverantörfordringarnas ställning i konkursen måste förbättras.

## Meningsyttring av suppleant

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

Hans Andersson (v) anför:

Av skäl som anføres av Vänsterpartiet i motion L13 anser jag att propositionen bör avvisas i sin helhet. Jag vill ändå framföra några synpunkter med anledning av arbetsmarknadsutskottets yttrande.

Jag delar utskottets uppfattning att det är mycket angeläget att lönegarantin inte används på ett annat sätt än den är avsedd för. Missbruk av och s.k. handel med lönegaranti måste förhindras.

Liksom utskottet anser jag också att regeringen bör "ta ett samlat grepp" på de olika frågorna om konkurs och företagsrekonstruktion.

Arbetsmarknadsutskottets yttrande innehåller i och för sig värdefulla synpunkter och förslag som skulle kunna vara ägnade att förhindra eller åtminstone minska utrymmet för spekulation med lönegarantin.

Propositionen inrymmer en serie juridiska tveksamheter, av vilka en del påpekats av utskottet. De föreslagna lagändringarna får dessutom oacceptabla konsekvenser för de anställdas löneskydd.

Tiden medger knappast att regeringsförslaget justeras i enlighet med alla de invändningar som det finns anledning att rikta mot det. Mot den bakgrunden anser jag att det rimliga hade varit att utskottet avstyrkte propositionen.



Såsom föreslås i Vänsterpartiets motion L13 bör regeringen tillsätta en utredning med direktiv att föreslå lämpliga förändringar i förmånsrätts- och lönegarantilagstiftningen för att så långt som möjligt förebygga spekulativt utnyttjande av lönegarantin, detta utan att arbetstagarnas grundläggande skydd rubbas.

