

Regeringens proposition 1996/97:102

Löneskyddet vid konkurs

Prop.
1996/97:102

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 februari 1997

Göran Persson

Ulrica Messing
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i 12 § förmånsrättslagen (1970:979, FRL) och 2 § lönegarantilagen (1992:497, LGL) samt 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 direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens.

Ändringarna innebär att 12 § första stycket FRL ändras så att även lönefordringar som förfaller efter det att anställningen har upphört omfattas av förmånsrätt. Därmed kommer löneförmånsrätten med säkerhet att omfatta fordringar som avser de sista sex månaderna av arbetstagarens anställningstid hos konkursgäldenären, oavsett om fordringarna har förfallit till betalning inom denna tid.

12 § sjätte stycket FRL föreslås ändrat så att dess lydelse stämmer överens med närståendes löneskydd enligt den anpassning av direktiv 80/987/EEG som gäller för Sverige.

När det gäller lönegarantilagen föreslås att kravet i 2 § LGL på att fordringen skall ha anknytning till Sverige eller svenska förhållanden även när konkursen har inträffat i Sverige tas bort samt att den s.k. karensregeln i 9 a § LGL upphävs.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497)	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Närståendes löneskydd m.m.	7
4.1	Närståendes löneskydd enligt nu gällande regler	7
4.2	Rådets direktiv 80/987/EEG och den för Sverige gällande anpassningen av direktivet	9
4.3	En regelförändring för bättre överensstämmelse med direktiv 80/987/EEG	10
5	Karensregeln	18
5.1	Bakgrunden till att karensregeln infördes	18
5.2	Karensregeln och dess senare ändring	19
5.3	EFTA-domstolens dom i målet E-1/95	20
5.4	Karensregeln skall upphävas	21
6	Kravet på anknytning till Sverige eller svenska förhållanden	23
7	Hantering av statens fordringar på grund av utbetald löne- garanti	25
8	Ikraftträdande m.m.	27
9	Kostnader m.m.	28
10	Författningskommentar	29
10.1	Förslaget till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)	29
10.2	Förslaget till lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497)	30
10.3	Ikraftträdande	30

Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian	31
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	32
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	35
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	36
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 februari 1997		
		39
Rättsdatablad		40

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979),
2. lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497).

4 Lagtext

4.2 Förslag till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)

Härigenom föreskrivs att 12 § förmånsrättslagen (1970:979)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse **12 §²**

Allmän förmånsrätt följer därefter med arbetstagares fordran på lön eller annan ersättning på grund av anställningen. Förmånsrätten omfattar fordringar som har förfallit till betalning under de sista sex månaderna av arbetstagarens anställningstid hos konkursgäldenären *och inte* tidigare än tre månader innan konkursansökningen kom in till tingsrätten. Har konkursen föregåtts av ett förfarande enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion och har *konkursansökan* gjorts inom ett år från det att företagsrekonstruktionen upphörde, skall vid tillämpning av *andra* meningen, om det är förmånligare för arbetstagaren, anses som om konkursansökningen hade gjorts då ansökningen om företagsrekonstruktion skedde. I sådant fall skall det bortses från tiden mellan ansökningarna.

Allmän förmånsrätt följer därefter med arbetstagares fordran på lön eller annan ersättning på grund av anställningen. Förmånsrätten omfattar fordringar som har förfallit till betalning under de sista sex månaderna av arbetstagarens anställningstid hos konkursgäldenären *eller därefter. Fordringarna får inte ha förfallit till betalning* tidigare än tre månader innan konkursansökningen kom in till tingsrätten. Har konkursen föregåtts av ett förfarande enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion och har *konkursansökningen* gjorts inom ett år från det att företagsrekonstruktionen upphörde, skall vid tillämpning av *tredje* meningen, om det är förmånligare för arbetstagaren, anses som om konkursansökningen hade gjorts då ansökningen om företagsrekonstruktion skedde. I sådant fall skall det bortses från tiden mellan ansökningarna.

¹ Lagen omtryckt 1975:1248.

² Senaste lydelse 1996:769.

Fordran på uppsägningslön omfattas av förmånsrätt längst för uppsägningsstid som beräknats enligt 11 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Uppsägningslön för tid under vilken arbetstagaren inte utför arbete för konkursgäldenären eller annan och inte heller driver egen rörelse, omfattas av förmånsrätt endast om arbetstagaren kan visa att han har anmält sig hos offentlig arbetsförmedling som arbetssökande. För uppsägningsstid omfattar förmånsrätten endast lön eller ersättning som överstiger inkomst vilken arbetstagaren under den tid lönen eller ersättningen avser har haft av egen rörelse eller har förvärvat eller borde ha kunnat förvärva i en annan anställning. Vid bestämmande av i vilken utsträckning fordran på lön eller ersättning under uppsägningsstid omfattas av förmånsrätt, skall med samtidig inkomst i annan anställning jämföras utbildningsbidrag som utgår av statsmedel vid arbetsmarknadsutbildning, i den mån bidraget avser samma tid som lönen eller ersättningen och arbetstagaren har blivit berättigad till bidraget efter uppsägningen.

Om en lönefordran som har förfallit tidigare än tre månader före konkursansökningen har varit föremål för tvist, omfattas den av förmånsrätt om talan har väckts eller förhandling som föreskrivs i kollektivavtal eller lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet har begärts inom fyra månader från förfallodagen och konkursansökningen har följt inom sex månader från det att tvisten slutligt har avgjorts.

Semesterlön och semesterersättning som är intjänad före konkursansökningen omfattas av förmånsrätt för vad som står inne för det löpande och det närmast föregående intjänandeåret.

Förmånsrätt följer med fordran på pension vilken tillkommer arbetstagare eller dennes efterlevande för högst sex månader före konkursansökningen och därpå följande sex månader. Förmånsrätten gäller även i fråga om pension, som intjänats hos föregående arbetsgivare, om gäldenären övertagit ansvaret för pensionen under de betingelser som anges i 23 och 26 §§ lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.

Om konkursgäldenären är näringsidkare, skall arbetstagare, som själv eller tillsammans med *närstående* senare än sex månader före konkursansökningen har ägt *minst en femtedel* av företaget, *eller hans efterlevande*, inte ha förmånsrätt enligt denna paragraf för lön eller pension. *Detsamma gäller även när andelen har ägts av en närstående till arbetstagaren.*

Om konkursgäldenären är näringsidkare, skall *en* arbetstagare som själv eller tillsammans med *nära anförvanter* senare än sex månader före konkursansökningen har ägt *en väsentlig andel* av företaget *och som haft ett betydande inflytande över dess verksamhet* inte ha förmånsrätt enligt denna paragraf för lön eller pension.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 1997. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för fordran hos en arbetsgivare som har försatts i konkurs före ikraftträdandet.

Härigenom föreskrivs i fråga om lönegarantilagen (1992:497)¹
dels att 9 a § skall upphöra att gälla,
dels att 2 § skall ha följande lydelse.

2 §

Betalning enligt garantin lämnas endast för en sådan fordran som avser anställning med övervägande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden.

Om konkursen har inträffat i ett annat nordiskt land, lämnas betalning enligt garantin endast för en sådan fordran som avser anställning med övervägande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 1997.

¹ Senaste lydelse av 9 a § 1995:675.

I en departementspromemoria som upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet, Löneskyddet vid konkurs, förslag till vissa förändringar i anledning av direktiv 80/987/EEG, m.m. (Ds 1996:63), föreslås ändringar i reglerna om löneförmånsrätt och lönegaranti som syftar till en bättre överensstämmelse mellan de svenska reglerna om löneskydd vid konkurs och vad som följer av rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens. Förslagen berör 12 § sjätte stycket förmånsrättslagen (1970:979) samt 2 och 9 a §§ lönegarantilagen (1992:497). I promemorian lämnas dessutom förslag som rör hanteringen av statens fordringar på grund av utbetald lönegaranti efter att en konkurs har avslutats. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Yttrandena finns tillgängliga i Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A96/6622/RS).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 30 januari 1997 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag likalydande med dem som finns i propositionen. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*.

Lagrådet behandlar i sitt yttrande vissa frågor som rör 12 § sjätte stycket förmånsrättslagen (1970:979). Dessa frågor tas i propositionen upp under avsnitt 4.3.

8 Närståendes löneskydd m.m.

8.2 Närståendes löneskydd enligt nu gällande regler

Arbetstagarnas lönefordringar i arbetsgivarens konkurs skyddas genom två regelsystem, dels genom reglerna om förmånsrätt enligt förmånsrättslagen (1970:979, FRL), dels genom reglerna om statlig lönegaranti enligt lönegarantilagen (1992:497, LGL). Regelsystemen hänger samman på så sätt att ersättning enligt lönegarantin kan utgå endast för lönefordringar som omfattas av förmånsrätt (7 § LGL).

När det gäller närstående till konkursgäldenären, regleras förmånsrättens omfattning av 12 § sjätte stycket FRL. Här 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. Samma gäller även om hela andelen har ägts av en närstående till arbetstagaren. Av regeln följer att om andelen ägts tidigare än sex månader före

konkursansökningen eller inte har uppgått till en femtedel, skyddas fordringarna av förmånsrätt.

Prop. 1996/97:102

Bestämmelsen fick denna lydelse genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 juli 1994 (prop. 1993/94:208, bet. 1993/94:LU34, rskr. 1993/94:394, SFS 1994:639). Tidigare gällde att endast fordringar som tillkom sådana arbetstagare som hade ägt en väsentlig andel i företaget och haft ett väsentligt inflytande över dess verksamhet uteslöts från förmånsrätt. Avregeln framgick inte att det var tillräckligt att andelen hade ägts av en närstående till arbetstagaren, något som ändå ansågs gälla enligt förarbeten och praxis (Utsökningsrätt IX [SOU 1969:5] s. 151 och prop. 1970:142 s. 129, 137 samt NJA 1980 s. 743).

Skälen för lagändringen framgår av propositionen 1993/94:208 s. 39-42. Där sägs bl.a. att bestämmelsen alltsedan sin tillkomst utsatts för kritik. Begreppen "väsentlig andel" och "väsentligt inflytande" ansågs vara för obestämda och därmed lämna utrymme för skönsmässiga bedömningar. En arbetstagare kunde därför ofta vara oviss om huruvida hans lönefordring omfattades av förmånsrätt eller inte. En relativt stor ägarandel ansågs ibland i rättstillämpningen inte utgöra en väsentlig andel, om andra aktieägare ägde lika stora andelar. Vidare medförde kravet att arbetstagaren också skulle ha ett väsentligt inflytande över företagets verksamhet för att hans fordringar skulle diskvalificeras från förmånsrätt, att inte ens ett mycket betydande andels- eller aktieinnehav uteslöt att lönefordringarna omfattades av förmånsrätt och därmed lönegaranti. I den allmänna debatten hade det därför framhållits att redan förekomsten av endera en ägarandel eller en möjlighet att påverka verksamheten borde leda till förlust av förmånsrätten. Genom det innehåll som de båda rekvisiten hade fått i praxis, hade förmånsrätten blivit förhållandevis generös mot sådana arbetstagare som genom eget och närståendes ägande hade intressen i konkursföretaget. I propositionen föreslogs vissa inskränkningar i löneförmånsrätten för löntagarna i allmänhet. De skäl som låg bakom dessa inskränkningar ansågs tala för att begränsningar borde ske även beträffande förmånsrätten för ägares och dem närstående arbetstagarers fordringar.

Under övervägandena av hur den nya regeln skulle utformas, diskuterades frågan om möjligheten att påverka företagets verksamhet i sig borde inverka på förmånsrätten. I propositionen framhölls att en arbetstagare i en ledande befattning genom sina bedömningar visserligen ibland kunde ha bidragit till att företaget kommit på obestånd. Lika lite som andra arbetstagare borde han emellertid "straffas" för sina felbedömningar genom förlust av förmånsrätten. Att utesluta sådana arbetstagarers fordringar från förmånsrätt kunde också bidra till att personer i ledande befattningar lämnade företaget redan vid ett hot om en konkurs, något som kunde förvärra företagets ställning ytterligare. Slutsatserna ledde till att endast ägande i fortsättningen skulle vara diskvalificerande från förmånsrätt.

För att råda bot på ovissheten om hur stor ägarandelen skulle vara för att anses "väsentlig" och samtidigt uppnå en viss begränsning av förmånsrätten för arbetstagare ur ägarkategorin, föredrog man att i lagtexten tydligt ange den diskvalificerande kvotdelen, som bestämdes till en femtedel. Samtidigt valde man, för att skapa ytterligare klarhet i när regeln skulle vara tillämplig, att ange när ägandet senast skulle ha avvecklats för att inte leda

till förlust av förmånsrätten. Denna tid bestämdes till sex månader före konkursansökningen. Vidare ansågs det väsentligt att det kom till ett klart uttryck i lagtexten att även en närståendes ägande till en sådan andel skulle vara diskvalificerande.

Enligt sin tidigare lydelse gällde regeln även om konkursgäldenären var en juridisk person utan att vara näringsidkare. Den kom därigenom att i vissa fall bli tillämplig även på lönefordringar i ideella föreningar och stiftelser. Mot bakgrund av att detta slags juridiska personer regelmässigt saknar delägare, hade det rått tvivel om vad bestämmelsen egentligen innebar. Kravet på att arbetstagaren skulle äga en väsentlig andel i verksamheten fick i praktiken till följd att regeln inte kunde tillämpas i de här berörda fallen. I den nya lydelsen valde man därför att från regelns tillämpningsområde utesluta fall där konkursgäldenären var en juridisk person utan att vara näringsidkare.

8.4 Rådets direktiv 80/987/EEG och den för Sverige gällande anpassningen av direktivet

Europeiska gemenskapernas råd har den 20 oktober 1980 antagit ett direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens (80/987/EEG). Direktivet, som innehåller regler till skydd för arbetstagarnas fordringar när arbetsgivaren är på obestånd, hör till de rättsakter som Sverige åtog sig att införliva redan genomavtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES-avtalet.

För Sveriges del innebar det ett åtagande att våra regler skall överensstämma med direktivets krav. I propositionen om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (prop. 1991/92:170, bil. 9 s. 30) konstaterade regeringen att i Sverige reglerades direktivets innehåll av bestämmelserna om lönegaranti och förmånsrätt samt att dessa regler väl täckte innehållet i direktivet.

Direktivets artikel 1.2 ger medlemsstaterna rätt att utesluta fordringar från vissa kategorier av arbetstagare från direktivets tillämpningsområde bl.a. på grund av den speciella arten av deras anställningsavtal eller anställningsförhållanden. Av samma artikel framgår att de kategorier som avses är upptagna i en bilaga till direktivet. I EES-avtalet gjordes därför en anpassning till de svenska reglerna om löneförmånsrätt genom att i avsnitt I i nämnda bilaga till direktivet undanta den kategori av arbetstagare med ägarandel och inflytande i företaget, vars fordringar uteslutits från förmånsrätt enligt 12 § FRL (prop. 1991/92:170 bil. 14 s. 643).

En motsvarande anpassning till de svenska reglerna om löneförmånsrätt finns i den s.k. anslutningsakten om Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen (prop. 1994/95:19, del 1, s. 227, SFS 1994:1501 s. 2097 och 2239). Anpassningen innebär, liksom enligt EES-avtalet, att det under avsnitt I i bilagan till direktivet förs in en begränsning av direktivets tillämpningsområde i Sverige. Texten, som är i princip likalydande med den i EES-avtalet, innehåller följande

En anställd, eller en anställds efterlevande, som ensam eller tillsammans med nära anförvanter ägde en väsentlig del av arbetsgivarens företag eller verksamhet och som hade ett betydande inflytande över verksamheten. Detta skall gälla även om arbetsgivaren är en juridisk person utan företag eller verksamhet."

I detta sammanhang bör nämnas att denna anpassning, genom att den lagts till i direktivets bilaga, har blivit en del av direktivet. Den fördragsrättsliga grunden för direktivet är artikel 117 i Romfördraget, där det talas om behovet av att främja förbättringar av arbetstagarnas arbetsvillkor och levnadsstandard, och artikel 100, som stadgar bl.a. att rådet, på förslag av kommissionen, enhälligt skall utfärda direktiv som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande. Detta innebär att en eventuell begäran från Sverige om en ändring av anpassningen kräver att en sådan ändring föreslås av kommissionen och enhälligt beslutas av rådet.

8.6 En regelförändring för bättre överensstämmelse med direktiv 80/987/EEG

Regeringens förslag: Bestämmelsen om löneförmånsrätt för konkursgäldenären närstående i 12 § sjätte stycket förmånsrättslagen (1970:979, FRL) ändras så att det svenska löneskyddet med säkerhet stämmer överens med vad som följer av rådets direktiv 80/987/EEG om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens samt den anpassning av direktivet som gäller för Sverige och som tagits in i Sveriges anslutningsakt till Europeiska unionen. I fortsättningen 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 ägs av arbetstagarens nära anförvanter.

Den allmänna regeln om löneförmånsrätt i 12 § första stycket FRL får en ny lydelse varav framgår att förmånsrätten omfattar även fordringar som förfaller efter det att anställningen har upphört. Därmed kommer förmånsrätten att omfatta fordringar som avser de sista sex månaderna av arbetstagarens anställningstid hos konkursgäldenären oavsett om fordringarna har förfallit till betalning inom denna tid.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag såvitt gäller förslaget om närståendes löneförmånsrätt. I promemorian föreslås inte någon ändring i 12 § första stycket FRL.

Remissinstanserna: Det helt övervägande antalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Riksskatteverket* och

Kronofogdemyndigheten i Stockholm har ansett att en arbetstagare som äger minst en femtedel av konkursföretaget även fortsättningsvis skall vara utesluten från förmånsrätt för sina lönefordringar, om arbetstagaren har ett betydande inflytande över företaget. Riksskatteverket har vidare framfört att den situationen att en arbetstagaren närstående har ägt en väsentlig andel av företaget även framgent skall bedömas som om andelen hade ägts av arbetstagaren själv. Denna synpunkt har framförts även av *Kronofogdemyndigheten i Malmö* och *Konkursförvaltarkollegiernas förening*. Beträffande frågan när ägande av andel i företaget och inflytande över dess verksamhet skall ha förelegat för att kunna påverka löneförmånsrätten har *Kronofogdemyndigheten i Malmö* föreslagit att den avgörande tidpunkten skall vara när företaget får allvarliga betalningsproblem. *Sveriges Ackordscentral* och *LO* har ansett att någon tidsgräns i detta hänseende inte alls skall anges i lagen.

Riksskatteverket, *Sveriges Ackordscentral* och *LO* har föreslagit att 12 § första stycket FRL ändras så att det därav framgår att löneförmånsrätten omfattar fordringar som avser de sista sex månaderna av arbetstagarens anställningstid hos konkursgäldenären oavsett om fordringen har förfallit till betalning inom denna tid.

Skälen för regeringens förslag:

Närståendes löneskydd – allmänna utgångspunkter

Redan en flyktig genomläsning av den anpassning av direktiv 80/987/EEG som gäller för Sverige visar, att den är utformad med den lydelse av 12 § FRL som gällde före den 1 juli 1994 för ögonen. Texten avspeglar sålunda rättsläget vid tiden för Sveriges förhandlingar om EU-medlemskap våren 1994. Även efter det att anslutningsakten undertecknats den 24 juni 1994, rådde det ovisshet om Sveriges blivande medlemskap. Innan ändringen av 12 § FRL skedde den 1 juli 1994 hade företrädare för Sverige kontaktat Gemensamma EES-kommittén för ändring av den svenska anpassningen i EES-avtalet. Ändring av det avtalet hann dock aldrig komma till stånd före Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Enligt den ordalydelse som anpassningen kommit att få synes den utesluta från direktivets skydd endast den som

- själv eller tillsammans med nära anförvanter ägt en väsentlig del i konkursföretaget och
- som haft ett betydande inflytande över dess verksamhet.

Anpassningen synes inte avse fall då andelen helt ägts av en närstående till arbetstagaren. Däremot tar den sikte på även juridiska personer utan företag eller verksamhet.

Med den språkliga utformningen som texten kommit att få synes det dessutom erfordras, i de fall det är fråga om fordringar som en efterlevande till arbetstagaren har mot konkursgäldenären, att den efterlevande själv har ägt en väsentlig andel och haft ett betydande inflytande, för att hans fordringar skall kunna uteslutas från direktivets skydd.

Skillnaderna mellan anpassningens ordalydelse och den svenska lagtexten i 12 § sjätte stycket FRL medför att om en arbetstagare eller hans efterlevande nekas lönegaranti till följd av den svenska regeln, men

faller under direktivets skydd till följd av att personen i fråga inte uppfyller villkoren enligt anpassningen, kan staten bli skadeståndsskyldig mot honom för den skada som han har orsakats till följd av det bristande genomförandet av direktivet. Enligt EG-domstolen kan en sådan skadeståndsskyldighet uppkomma under vissa villkor. Ett av dessa villkor är att syftet med direktivet är att skapa rättigheter för enskilda. Det måste vidare vara möjligt att bestämma innehållet i rättigheterna på grundval av direktivet. I målen *Francovich m.fl. mot Italien* (C-6/90 och C-9/90, ECR I [1991] s. 5357) fann EG-domstolen att direktiv 80/987/EEG var avsett att skapa rättigheter för de enskilda och att det även var möjligt att bestämma innehållet i dessa rättigheter.

Justitiekanslern (JK) har i egenskap av representant för staten berörts av ett hundratal sådana skadeståndsanspråk under de senaste åren. En del av dessa har förekommit som mål i domstol, där staten instämts såsom part i rättegången, i andra fall har de berörda vänt sig direkt till JK. Det helt övervägande antalet fall har avsett skadestånd på den grund att anpassningen inte utesluter från direktivets skydd en sådan arbetstagare som själv inte äger någon andel i företaget, även om hans närstående äger en väsentlig del. JK har regelmässigt medgett käromålet, när det framgått att arbetstagaren inte har haft ett väsentligt inflytande över företagets verksamhet.

Riksskatteverket (RSV) har i ett meddelande den 24 oktober 1995 (dnr 6887-95/708) till kronofogdemyndigheter och tillsynsmyndigheter i konkurs förordat följande tillämpning av 12 § sjätte stycket FRL. Enligt RSV bör man i regeln tolka in kravet, att den anställda även skall ha haft ett väsentligt inflytande på företagets verksamhet, för att hans fordringar skall uteslutas från förmånsrätt. RSV anser vidare, att bestämmelsens sista punkt, dvs. att redan en närståendes ägande kan diskvalificera från förmånsrätt, bör lämnas utan avseende. RSV har i en skrivelse till regeringen (A95/5479/RS) hemställt om att 12 § FRL ändras.

Regeringen har i december 1995 beslutat om tillsättande av en parlamentarisk kommitté som skall se över bl.a. vissa frågor om löneförmånsrätt och lönegaranti (dir. 1995:163, Ju 1996:02). Kommittén skall överväga om löneskyddet vid konkurs kan förbättras utan att statens kostnader för lönegarantin ökar. För att lösa den här berörda bristande överensstämmelsen mellan direktiv 80/987/EEG i dess lydelse efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen och bestämmelsen om närståendes löneskydd i förmånsrättslagen bör kommitténs arbete, som skall vara avslutat vid utgången av år 1997, emellertid inte avvaktas. Det är angeläget att arbetstagarna åtnjuter det löneskydd som direktivet föreskriver. De regeländringar som krävs för att detta skall uppnås bör därför göras så snart som möjligt.

Vid övervägande av vilka ändringar av 12 § sjätte stycket FRL som sålunda bör vidtas skall utgångspunkten vara att de svenska reglerna fullt ut skall garantera samma skydd som följer av direktiv 80/987/EEG. Förslag till förändringar som uppfyller dessa krav har lämnats i promemorian. De har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av en övervägande majoritet av remissinstanserna. Naturligtvis hindrar inget, att de svenska reglerna utformas så att de ger ett mera vidsträckt skydd än direktivet.

Förslagen i promemorian innebär för det första, att det bör framgå av lagtexten att begränsningen av löneskyddet omfattar endast sådana arbetstagare som ensam eller tillsammans med nära anförvanter har ägt en *väsentlig andel* i företaget och som har haft ett *betydande inflytande* över dess verksamhet.

Enligt den nu gällande bestämmelsen är det tillräckligt om den ägda andelen uppgår till minst en femtedel. Av remissinstanserna har Riksskatteverket och Kronofogdemyndigheten i Stockholm förordat att denna bestämmelse behålls även framgent. Det är också riktigt att jämfört med förhållandena före 1994 års lagändring, innebär en i lagtexten preciserad andel stora fördelar ur såväl rättssäkerhetssynpunkt som vid tillämpningen. En ägarandel om tjugo procent framstår även som såpass stor att den i och för sig väl låter sig förenas med benämningen väsentlig. Det synes vidare rimligt att anta att den som äger en andel av den här diskuterade storleken normalt också har relativt stort inflytande över företaget. Ett sätt att uppnå överensstämmelse med den för Sverige gällande anpassningen av direktivet kunde därför vara, att nuvarande 12 § sjätte stycket FRL försågs med en presumtion om att den som på det i regeln angivna sättet har ägt en femtedel av företaget skall anses ha ägt en väsentlig andel i företaget och ha haft ett betydande inflytande över dess verksamhet. Genom en sådan lösning kunde den nuvarande bestämmelsens fördelar i form av klarhet och enkelhet vid tillämpningen behållas, samtidigt som man kunde undvika att åter föra in kravet på betydande inflytande som ett självständigt rekvisit, något som hade varit önskvärt mot bakgrund av den kritik som riktats mot bestämmelsens tidigare utformning.

Även om en så utformad regel således skulle ha vissa fördelar lider den även av avgörande svaghet, nämligen att någon fullständig överensstämmelse med direktivet inte uppnås. En presumtion innebär enligt sin natur att alla fall med vissa gemensamma kännetecken skall bedömas lika. Den som – ensam eller tillsammans med nära anförvanter – äger en femtedel av ett företag har emellertid inte alltid även ett betydande inflytande över företagets verksamhet. Förekomsten av ett sådant inflytande beror på en mängd omständigheter, såsom ägarförhållandena beträffande övriga andelar samt hur arbetet med företagets ledning har organiserats. Om en presumtion av det angivna slaget infördes skulle en sådan arbetstagare riskera att utestängas från förmånsrätt och därmed direktivets skydd, trots att han i praktiken kanske inte har haft något inflytande över företagets verksamhet. Som tidigare nämnts, bör målet för den regeländring som företas vara att de svenska löneskyddsbestämmelserna fullt ut skall motsvara det skydd som föreskrivs i direktivet 80/987/EEG. Någon presumtion av det skisserade slaget bör därför inte föras in i bestämmelsen. I stället bör, för att den nödvändiga överensstämmelsen mellan regelverken säkert skall uppnås, regelns ordalydelse nära ansluta till den som finns i den för Sverige gällande anpassningen av direktivet.

I promemorian har föreslagits att de vars ägarandel kan sammanläggas med arbetstagarens vid bedömningen av om ägandet uppgår till en väsentlig andel även fortsättningsvis skall betecknas med ordet "närstående", trots att

den ifrågavarande kategorin i anpassningen angetts som "nära anförvanter". Några remissinstanser har pekat på denna skillnad i ordalydelsen och därvid anført att begreppet "närstående" förekommer även i 4 kap. 3 § konkurslagen (1987:672, KL). Som anmärkts av Kronofogdemyndigheten i Malmö har förmånsrättslagens och konkurslagens närståendebegrepp emellertid aldrig samordnats på ett sådant sätt att de tillagts exakt samma innebörd. I förarbetena till 12 § FRL nämns däremot att uppräknings i 5 § andra stycket lagen (1967:531) om trygghet av pensionsutfästelse m.m. kan tjäna till ledning även i förevarande sammanhang. I nämnda paragraf uppräknas föräldrar, far- och morföräldrar, make, avkomling och avkomlings make. Enligt förarbetena bör emellertid även syskon och den som sammanbor med vederbörande i äktenskapsliknande förhållanden kunna ingå under begreppet. Det finns en möjlighet att beakta de faktiska förhållandena i det enskilda fallet och inte enbart grunda prövningen på släktskap eller svågerlag. Även ett indirekt ägande genom t.ex. ett moderbolag bör kunna beaktas. (Utsökningsrätt IX [SOU 1969:5] s. 151.) Även om närståendebegreppet i 4 kap. 3 § KL har speciellt tillskapats för konkursrättsliga sammanhang såsom återvinning m.m. (prop. 1986/87:90 s. 134), har det ibland ansetts kunna tjäna till ledning även vid bedömning av förmånsrättslagens närståendebegrepp.

Det är viktigt att närståenderegeln i förmånsrättslagen får en lydelse som undanröjer alla tvivel om huruvida det svenska löneskyddet överensstämmer med det som följer av EG-rätten. Det kan visserligen sägas att närståendebegreppet i förmånsrättslagen enligt förarbeten och praxis knappast har ett annat innehåll än som kan inläsas i orden *nära anförvanter*. Emellertid är det genom denna senare definition som den ifrågavarande kretsen anges i den svenska anpassningen av direktiv 80/987/EEG. Enligt regeringens mening bör denna formulering därför även föras in i den svenska lagtexten. *Lagrådet* har berört frågeställningen i sitt yttrande.

Några remissinstanser har även berört frågan om det föreligger någon saklig skillnad mellan begreppet *betydande inflytande*, som återfinns i anpassningens lydelse och som har föreslagits i promemorian, och begreppet väsentligt inflytande, som fanns i lagtexten före 1994 års ändringar. Enligt regeringens mening är det svårt att se att dessa två begrepp skulle ha ett från varandra avvikande innehåll i förevarande sammanhang. Tidigare praxis och uttalanden i förarbeten bör därför kunna tjäna till ledning även framgent vid bedömningen av om betydande inflytande föreligger.

Tidsgränsen

Genom 1994 års ändring infördes det i 12 § sjätte stycket FRL en tidsbegränsning av när ägandet skulle ha förekommit för att vara diskvalificerande. Endast ägande inom de senaste sex månaderna före konkursansöknings skall således beaktas. I promemorian har föreslagits att denna tidsgräns behålls även i fortsättningen då den får anses vara förmånligare för arbetstagare jämfört med att det inte anges någon

tidsgräns alls. Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Sveriges Ackordscentral och LO har däremot ansett att tidsgränsen kan strida mot den för Sverige gällande anpassningen av direktivet och föreslagit att den tas bort.

Som påpekats av Ackordscentralen gällde före år 1994, då tidgränsen infördes, enligt förarbetena till den dåvarande regeln att fordringarna omfattades av förmånsrätt om andelsinnehavet hade avvecklats i så god tid före konkursen att något samband mellan vederbörandens inflytande och konkursen inte kunde anses föreligga (Utsökningsrätt IX, [SOU 1969:5] s. 151). Då någon precisering av detta slag inte har tagits in i anpassningen av direktiv 80/987/EEG kan det sättas ifråga vilken betydelse detta uttalande i förarbetena kan få i framtiden, om tidsgränsen nu tas bort så att ordalydelsen åter överensstämde med den före 1994 års ändring. Denna invändning kan anses gälla även det av Kronofogdemyndigheten i Malmö framförda förslaget att knyta tidsgränsen till när företaget får allvarliga betalningsproblem. Det skulle i för sig också kunna hävdas att anpassningens ordalydelse innebär att såväl ägandet som inflytandet skall föreligga vid konkurstidpunkten för att kunna påverka förmånsrätten. Enligt regeringens mening kan en sådan tolkning emellertid inte godtas mot bakgrund av de möjligheter till manipulationer dagarna före en konkurs i form av överlåtelse av andelar och avhändande av inflytande som den skulle öppna för. Ett till ägande och inflytande knutet intresse att påverka företaget bör därför kunna beaktas även om den avvecklats någon tid innan konkursen inträffat. Av det sagda följer att en tidsgräns för när ägande och inflytande senast skall ha avvecklats för att arbetstagarens lönefordringar skall omfattas av förmånsrätt bör gälla även fortsättningsvis. Den nuvarande tidsgränsen om sex månader före konkursansökningen synes väl avvägd genom att den medger förmånsrätt för sådana lönefordringar som innehas av arbetstagare som saknat inflytande under den senaste tiden före företagens konkurs. Med hänsyn till att det saknas anledning att förutsätta att regeln strider mot direktiv 80/987/EEG bör den tidsgränsen därför behållas.

Närståendes ägande

När det sedan gäller 12 § sjätte stycket sista meningen FRL, nämligen att redan en närståendes ägande kan medföra att arbetstagarens fordringar utesluts från förmånsrätt, torde det inte råda något tvivel om att en sådan regel ansågs gälla i praxis redan före 1994 års lagändring. Denna praxis grundade sig på uttalanden i förarbeten till förmånsrättslagen där det framgår att även det fallet att arbetstagaren "själv inte hade någon andel men hans närstående hade en väsentlig andel i företaget är avsedd att inbegripas" (Utsökningsrätt IX [SOU 1969:5] s. 151, jfr prop. 1970:142 s. 137). I ett rättsfall från år 1980 (NJA 1980 s. 743) fann HD att uttalandet, trots att det inte kommit till uttryck i lagtextens lydelse, kunde läggas till grund för ett avgörande som innebar att lönefordringar av en arbetstagare som hade haft väsentligt inflytande i företaget inte omfattades av förmånsrätt till följd av att hans son ägde en väsentlig andel i företaget.

Enligt förarbetena till förmånsrättslagen gäller vidare att väsentligt inflytande kan grundas även på innehavet av en väsentlig andel (Utsökningsrätt IX [SOU 1969:5] s. 151). 1994 års ändring av 12 § FRL innebar bl.a. att uttalandena i förarbeten och praxis kodifierades i lagtexten genom att det därav klart framgick att ägande av en viss andel i konkursföretaget skulle vara diskvalificerande i förmånsrättshänseende även om andelen hade helt ägts av en närstående till arbetstagaren.

Den praxis och de uttalanden i förarbeten som berörts ovan har emellertid inte flutit in i den svenska anpassningen av direktiv 80/987/EEG. I promemorian har det därför föreslagits att 12 § sjätte stycket FRL ändras så att endast fordringar från sådana arbetstagare som själva äger del i företaget kan uteslutas från förmånsrätt med stöd av regeln. En övervägande majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Riksskatteverket, Konkursförvaltarkollegiernas förening och Kronofogdemyndigheten i Malmö har däremot förordat att nämnda förarbetsuttalanden och praxis skall vara vägledande även för framtiden.

Regeringen instämmer i den bedömning som har gjorts i promemorian att det är tveksamt om den tidigare svenska tillämpningen av dåvarande 12 § tredje stycket FRL kan tolkas in i anpassningens lydelse. I denna riktning talar även bestämmelsen i artikel 1.2 i rådets direktiv 80/987/EEG där det sägs att medlemsstaterna får "undantagsvis" utesluta fordringar från vissa kategorier av arbetstagare från direktivets tillämpningsområde. Vad som ovan nämnts om JK:s handhavande av skadeståndsanspråk mot svenska staten tyder på att även JK gjort denna bedömning. Enligt regeringens mening är det angeläget att de svenska reglerna garanterar arbetstagarna ett löneskydd av minst samma omfattning som följer av gällande EG-rätt. De svenska reglerna bör alltså inte tolkningvis kunna ges ett innehåll som utesluter från skydd även sådana arbetstagaresh fordringar vilka inte uttryckligen har undantagits i den svenska anpassningen. Det sagda leder till att en ny lydelse av den svenska närståenderegeln i 12 § FRL bör utgå ifrån att endast fordringar från sådana arbetstagare som själva äger del i företaget kan undantas från förmånsrätt och lönegaranti, förutsatt att övriga villkor är uppfyllda. Tidigare praxis och uttalanden i förarbeten enligt vilken det varit tillräckligt om andelen har helt ägts av en närstående till arbetstagaren skall alltså inte längre tillmätas betydelse.

Lagrådet, som har ansett att regeringens uttalanden härvidlag är ägnade att ligga till grund för rättstillämpningen, har utvecklat sin syn på frågan i sitt yttrande. Lagrådet har därvid refererat till ovan nämnda avgörandet NJA 1980 s. 743 i vilket Högsta domstolen fann att en arbetstagare som hade betydande inflytande över företaget men själv inte ägde någon andel i det, inte skulle ha förmånsrätt för sina lönefordringar till följd av att hans son ägde en väsentlig andel i företaget. I rättsfallet fann Högsta domstolen det uteslutet att bestämmelsen skulle göra någon grundläggande skillnad mellan det fallet att arbetstagaren själv ägde en procent och hans närstående 99 procent och å andra sidan det fallet att arbetstagaren inte själv ägde någon andel men hans närstående ägde hela företaget. Lagrådet har framhållit att med den av regeringen föreslagna regeln kan det uppstå just sådana till synes irrationella konsekvenser som Högsta domstolen

pekade på i det nämnda avgörandet. Lagrådet har därför ifrågasatt om inte bestämmelsen i 12 § sjätte stycket FRL lämpligen borde förses med ett tillägg av innebörd att den inte blir tillämplig i det fallet att den andel som arbetstagaren själv äger är helt obetydlig. Mot bakgrund av de synpunkter som Lagrådet har att beakta har Lagrådet dock inte velat hävda att en sådan saklig ändring av bestämmelsen är nödvändig.

Regeringen har förståelse för de av Lagrådet framförda övervägandena. Enligt regeringens mening skulle ett tillägg till regeln av det ifrågasatta slaget emellertid inte innebära en tillfredställande lösning på de problem som Lagrådet har pekat på. I sak skulle ett sådant tillägg medföra att ytterligare en grupp arbetstagare, nämligen de som hade ett betydande inflytande över företaget men ägde endast en helt obetydlig del av det, skulle undantas från regelns tillämpningsområde. Det synes svårt att i lagtext precisera när ett ägande är helt obetydligt i det enskilda fallet. Om tillägget skulle införas utan att en sådan precisering görs skulle regeln å andra sidan sannolikt medföra stora problem vid tillämpningen. Uppenbart är också att oavsett utformningen får undantagsregler av det slag som 12 § sjätte stycket FRL är ett exempel på med nödvändighet vissa tröskeleffekter. Regeringen är alltså inte beredd att införa ett tillägg till bestämmelsen av det slag som har ifrågasatts av Lagrådet. Det kan vara värt att understryka i detta sammanhang att syftet med den av regeringen nu föreslagna bestämmelsen är att undanröja den orättvisa som legat i att regeln tidigare drabbat även arbetstagare som inte ägt någon del i företaget. Avsikten har således inte varit att även därutöver förbättra löneskyddet för arbetstagare som tillhör ägarkategorin i företagen.

En bestämmelse med den av regeringen förordade utformningen kan visserligen inte tillämpas i sådana näringsidkares konkurs, som ensam äger hela rörelsen, t.ex. i form av enskild firma. Då anställda hos en sådan näringsidkare – även om de skulle utgöras av make/maka eller barn till näringsidkaren – på grund av sakens natur inte kan äga någon andel i företaget, kan förmånsrätten för deras lönefordringar inte inskränkas med stöd av regeln. Detta är samma slag av konsekvens till följd av närståenderegeln krav på ägarandel i konkursföretaget som vi sett prov på redan förut såvitt avser juridiska personer som inte är näringsidkare. Som berörts tidigare, saknar ideella föreningar och stiftelser normalt delägare, vilket var en av orsakerna till att bestämmelsen som gjorde närståenderegeln tillämplig även på sådana rättssubjekt togs bort vid 1994 års lagändring. Det bör emellertid påpekas att förhållandet torde få något större praktisk betydelse när det gäller företag i form av enskilda firmor. År 1996 var antalet företagskonkurser 11 315. Av dessa avsåg 1 547 enskilda firmor med totalt 543 anställda.

Sammanfattningsvis leder de här gjorda övervägandena till att 12 § sjätte stycket FRL delvis bör återfå samma lydelse som det hade före 1994. Således bör bestämmelsen omfatta endast arbetstagare som själva eller tillsammans med nära anförvanter äger en väsentlig andel i företaget och som har ett betydande inflytande över dess verksamhet. Dock bör, till skillnad från tidigare, endast den som själv äger andel i företaget kunna drabbas av regeln. Den omständigheten att en nära anförvant till arbetstagaren äger konkursföretaget eller en del därav skall alltså i

Arbetstagarens efterlevande

För att kunna vara helt på den säkra sidan om att Sverige kommer att uppfylla direktivets krav har det i promemorian föreslagits att den språkliga utformningen som anpassningen kommit att få när det gäller *arbetstagarens efterlevande* beaktas på så sätt, att de i fortsättningen helt undantas från närståenderegeln tillämpningsområde. Förslaget har lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna. Den föreslagna ändringen ligger i linje med den ovan behandlade begränsningen av regeln tillämpningsområde till endast sådana arbetstagare som själva äger andel i företaget. Som betonats i promemorian talar emellertid även sakliga skäl för att arbetstagarens efterlevande inte bör drabbas av regeln. Det förhållandet att arbetstagaren har ägt en andel i företaget innebär inte nödvändigtvis en ekonomisk fördel för hans efterlevande. Det beror på en mängd omständigheter, bl.a. innehållet i eventuella testamentariska förordnanden. Den grupp vi här talar om bör rimligtvis vara relativt begränsad. Det gäller alltså efterlevande till sådana arbetstagare som inte skulle ha haft förmånsrätt för sina lönefordringar på grund av närståenderegeln och som avlidit inom de senaste sex månaderna före konkursansökningen. Att utsträcka förmånsrätten och lönegarantin till sådana efterlevandes eventuella pensionsfordringar torde endast innebära en försumbar ytterligare kostnadsbelastning på lönegarantin.

Ett förtydligande av 12 § första stycket FRL

Riksskatteverket, Sveriges Ackordscentral och LO har föreslagit att den allmänna regeln om löneförmånsrätt i 12 § första stycket FRL ändras så att det därav framgår att förmånsrätten omfattar fordringar som avser de sista sex månaderna av arbetstagarens anställningstid hos konkursgäldenären, oavsett om fordringen har förfallit till betalning inom denna tid. Regeringens delar denna bedömning. Som påpekats av LO har en sådan begränsning av förmånsrättens omfattning som regeln nuvarande ordalydelse kan ge intryck av aldrig varit åsyftad. Bestämmelsen torde för övrigt redan hittills i de allra flesta fall ha tillämpats på det sättet att förmånsrätten ansetts omfatta t.ex. avlöningen även för den sista anställningsmånaden, trots att beloppet förfallit till betalning först efter det att anställningen har upphört. Det rätta förhållandet bör emellertid framgå tydligt även av lagtexten varför den föreslagna, närmast lagtekniska, ändringen nu bör genomföras.

10 Karensregeln

10.2 Bakgrunden till att karensregeln infördes

Under lågkonjunkturen i början av 1990-talet ökade antalet företagskonkurser kraftigt och kostnaderna för lönegarantin sjudubblades på några få år, från ca 600 mkr till över 4 mdkr per budgetår. De starkt ökade kostnaderna ledde till en intensiv debatt i massmedia om lönegarantins effekter och regelsystemets utformning. Den omfattande kritiken mot lönegarantisystemet som framfördes tog framför allt sikte på löneförmånsrättens omfattning och på vissa förfaranden, som ansågs utgöra missbruk eller i vart fall en inte avsedd användning av lönegarantin.

Löneförmånsrätten hade varit i stort sett oförändrad sedan reglernas tillkomst i början på 1970-talet. På sina håll ansåg man att förmånsrätten var för generös och krävde en översyn av reglerna. Det anfördes också kraftig kritik mot användning av lönegarantin i samband med rekonstruktion av konkursföretag, en företeelse som i debatten fick namnet "handel med lönegaranti". Garantin ansågs i dessa fall påverka konkurrensen negativt genom att fungera som en subvention av lönekostnaderna och på så sätt möjliggöra att verksamheter som rekonstruerats efter en konkurs höll lägre priser än övriga. Man menade att dessa förfaranden ledde till en osund utveckling av hela branscher med en överetablering av på sikt inte livskraftiga företag och en utkonkurrering av företag som undvikit konkurs.

Även andra förhållanden kritiserades. Det pekades bl.a. på att det förekom att släktingar och bekanta anställdes strax före konkurs. Man menade att syftet med anställning i dessa fall ofta kunde vara att bereda någon förmåner på lönegarantins bekostnad. Som bekant omfattade löneförmånsrätten före 1994 års lagändring fordringar för bl.a. avtalad uppsägningstid, dock maximalt för sex månader.

Frågan om översyn av reglerna hade visserligen tagits upp redan i 1992 års lagstiftningsärende avseende den nya lönegarantilagen, varvid regeringen understrukt behovet av att reglerna sågs över i syfte att effektivisera granskningen av att garantin användes på det sätt som den var avsedd för (prop. 1991/92:139 s. 12). En översyn av lönegarantisystemet hade senare efterlysts även i flera riksdagsmotioner och riksdagens lagutskott hade förutsatt att en sådan skulle komma till stånd (bet. 1991/92:LU6 s. 17 och bet. 1991/92:LU37 s. 20).

Regeringen beslutade den 3 december 1992 om direktiv för översyn av den statliga lönegarantin vid konkurs (dir. 1992:103). Utredningen, som antog namnet 1993 års lönegarantiutredning, avlämnade i november 1993 betänkandet Förändringar i lönegarantisystemet (SOU 1993:96). De ändringar i förmånsrättslagen och lönegarantilagen som genomfördes den 1 juli 1994 (prop. 1993/94:208, bet. 1993/94:LU34, rskr. 1993/94:394) grundade sig huvudsakligen på utredningens förslag.

Både 1970 och 1992 års lönegarantilag hade i princip saknat regler som var direkt riktade mot missbruk av garantin. I den debatt, som hade föregått 1993 års lönegarantiutredning, hade ett av kraven varit att det skulle vidtas åtgärder mot vissa former av användning av garantin vilka uppfattats som missbruk av lönegarantisystemet. Utredningen hade även lämnat förslag som skulle göra det möjligt att ingripa mot de kritiserade förfarandena. I propositionen föreslogs det därför en karensregel, 9 a § LGL, som skulle förhindra att lönegarantin användes upprepade gånger för att bestrida lönekostnader i en viss verksamhet, och en allmän missbruksregel, 9 b §

LGL, som riktade sig mot anställningar eller löneförhöjningar som gjordes strax före en konkurs i syfte att utnyttja lönegarantin.

Prop. 1996/97:102

10.4 Karensregeln och dess senare ändring

Karensregeln i 9 a § LGL i den lydelse den hade vid införandet den 1 juli 1994 (SFS 1994:636) 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 till honom av offentlig arbetsförmedling.

Visserligen var det inte till följd av arbetstagares agerande, som ett överutnyttjande av lönegarantin i samband med upprepade konkurser i vissa verksamheter kom till stånd. I propositionen (s. 45) anfördes emellertid att de ifrågavarande förfarandena inte kunde förhindras utan att det skulle beröra arbetstagare. Det framhölls att då lönegarantin primärt utgör en rätt till ersättning för arbetstagare vid arbetsgivarens konkurs, är det denna rätt som måste inskränkas om man vill hindra att en verksamhet drar otillbörlig nytta av garantin genom upprepade konkurser. Arbetstagares rätt till lönegaranti vid upprepade konkurser i en verksamhet måste alltså enligt propositionen begränsas om detta syfte skall uppnås.

Mot bakgrund av att regeln drabbade arbetstagare som tog fortsatt anställning i en efter en konkurs rekonstruerad verksamhet, hade den utsatts för kritik från arbetstagarhåll redan vid remissbehandlingen av utredningsbetänkandet. Kritiken fortsatte efter det att regeln hade trätt i kraft. Som särskilt otillfredställande framhölls att regeln inte medgav att det togs hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Det borde beaktas att det inte sällan var svårt att finna en helt ny anställning efter en konkurs. Ofta var en återgång till den efter konkursen rekonstruerade verksamheten den enda möjligheten att finna sysselsättning på orten. Vidare framstod det som obilligt att en misslyckad rekonstruktion drabbade arbetstagare, som ju inte hade något inflytande över företagets drift.

För att ta fasta på den kritik som förts fram och möjliggöra ett större hänsynstagande till arbetstagare vid karensregelns tillämpning, föreslog regeringen att regeln skulle förse med ytterligare ett undantag (prop. 1994/95:180, bet. 1994/95:LU30, rskr. 1994/95:380, SFS 1995:675). Enligt den nya lydelsen av 9 a § LGL, som trädde i kraft den 1 juli 1995, skall en arbetstagare även i de här berörda fallen kunna få lönegarantiersättning för sina fordringar i den senare konkursen, om det finns särskilda skäl för det.

I propositionen ges ett antal exempel på sådana skäl, av vilka flera har sin utgångspunkt i den kritik som riktats mot regeln från arbetstagarhåll. Vid bedömning av om karensregeln är tillämplig skall således beaktas bl.a. om det funnits praktiska möjligheter för arbetstagaren att vid tiden för rekonstruktionen eller därefter finna en annan sysselsättning. Har sådana saknats, kan detta tala för att lönegaranti bör utgå även om anställningen

inte har anvisats av en offentlig arbetsförmedling. Ersättning bör också kunna utgå när det på grund av att arbetstagaren saknat inflytande på företagets drift eller av andra skäl framstår som orimligt att han drabbas av att rekonstruktionen misslyckats. Även garantins ekonomiska betydelse för arbetstagaren kan utgöra särskilda skäl.

10.6 EFTA-domstolens dom i målet E-1/95

EFTA-domstolen, som inrättades enligt avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol (1 och 3 §§ lagen [1992:1317] om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde [EES], SFS 1992:1317 s. 3101, 3140 och 3186), hade i målet E-1/95 att ta ställning till en begäran om ett rådgivande yttrande från Varbergs tingsrätt i mål T 1157/94, Ulf S mot svenska staten. Begäran hade gjorts med stöd av artikel 34 i nämnda avtal.

Ulf S arbetsgivare hade gått i konkurs den 22 augusti 1994. Genom beslut av den 29 september 1994 avlog konkursförvaltaren med stöd av 9 a § LGL Ulf S begäran om lönegaranti för sina fordringar i konkursen under hänvisning till att Ulf S under 1993 erhållit lönegaranti för fordringar som uppstått i huvudsakligen samma verksamhet. Ulf S väckte talan mot staten och yrkade att hans fordringar även i den senaste konkursen skulle ersättas genom lönegarantin. Som grund för käromålet åberopade han sin anställning i konkursbolaget och, i andra hand, att staten genom lagstiftning i strid med direktiv 80/987/EEG förmenat honom rätten till lönegarantimedel och därigenom vållat honom skada som staten vore skyldig att ersätta.

Genom beslut den 2 mars 1995 begärde Varbergs tingsrätt ett rådgivande yttrande av EFTA-domstolen angående frågan om art. 10 a) i direktiv 80/987/EEG bör tolkas så, att 9 a § LGL uppenbarligen går utöver den rätt till undantag som artikeln medger. Av art. 10 a) i den svenska översättningen framgår att direktivet inte skall påverka medlemsstaternas möjligheter att "vidta åtgärder för att förhindra missbruk". Det kan omnämnas, att den engelska versionen lyder "to take the measures necessary to avoid abuses".

EFTA-domstolen lämnade i dom den 20 juni 1995 ett rådgivande yttrande av innebörd att artikel 10 a) i direktivet måste tolkas så att den hindrar att, som en åtgärd mot missbruk, en bestämmelse i nationell lag tillämpas enligt vilken en arbetstagare inte har rätt till ersättning om han inom två år före konkursbeslutet har beviljats ersättning genom garantin för en fordran som har uppstått i huvudsakligen samma verksamhet.

Det kan tilläggas att i den fortsatta beredningen av målet vid tingsrätten medgav staten företrädd av tillsynsmyndigheten i konkurs käromålet med vissa förbehåll. Justitiekanslern, som företrädde staten i skadeståndsdelen, vitsordade att 9 a § LGL varit utformad på ett sådant sätt att den kommit att strida mot direktivet, men vidhöll bestridandet under hänvisning till att då EES-avtalet inte inneburit någon suveränitetsöverlåtelse saknades det förutsättningar för att utdöma skadestånd i målet.

10.8 Karensregeln skall upphävas

Regeringens förslag: Karensregeln i 9 a § lönegarantilagen (1992:497) skall upphävas.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Av dessa har *Kronofogdemyndigheten i Stockholm* beklagat att karensregeln upphävs. *SAF* har ansett att regeln bör behållas till dess att det har blivit klarlagt att den strider mot direktiv 80/987/EEG.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av den redogörelse som lämnats ovan fann EFTA-domstolen i sitt rådgivande yttrande i målet E 1/95 att karensregeln i dess lydelse före den 1 juli 1995 inte var förenlig med art. 10 a) i direktiv 80/987/EEG.

Men regeln i 9 a § LGL har ifrågasatts även efter den ändring som trädde i kraft den 1 juli 1995. Europeiska kommissionen, generaldirektorat V, tillskrev den 7 september 1995 Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen med en begäran om vissa preciseringar avseende 9 a § LGL. Frågorna avsåg vilka omständigheter som kunde utgöra sådana särskilda skäl, som det hänsyftades på i paragrafen, samt vem som skulle bevisa att ersättningen var motiverad. I det svar som avlämnades från Arbetsmarknadsdepartementet (A95/5799/RS) redogjordes, förutom för orsakerna till karensregelns införande, för de motiv som låg bakom regeländringen samt för de exempel på särskilda skäl som hade lyfts fram i propositionen. Beträffande bevisbördan framfördes att det liksom tidigare åligger konkursförvaltaren att vid sitt avgörande av lönegarantifrågan undersöka om regeln är tillämplig och likaså om någon av undantagssituationerna, som medger att garantiersättning trots det utbetalas, är för handen.

Vid senare underhandskontakter med representanter för kommissionen har det framkommit att kommissionen fortfarande överväger frågan om karensregeln kan godkännas såsom förenlig med direktiv 80/987/EEG samt att det inte kan uteslutas att kommissionen kommer att kräva att regeln ändras ytterligare.

Den uppmjukning av karensregeln som skedde genom ändringen år 1995 hade till syfte att göra det möjligt att undanta arbetstagare från regelns tillämpning när det finns särskilda skäl för det. Den fråga som man emellertid bör ställa sig är, om det överhuvudtaget bör förekomma att en arbetstagare ställs utan löneskydd på grund av att verksamheten har gått i konkurs även tidigare. I promemorian har denna fråga besvarats nekande och föreslagits att karensregeln i 9 a § LGL upphävs. En stor majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Regeringen delar denna bedömning. Som framhållits i den kritik som har riktats mot regeln saknar arbetstagare normalt möjligheter att påverka företaget på ett sådant sätt att det inverkar på om en insolvenssituation

uppkommer. Vidare är det, även i en gynnsammare arbetsmarknadssituation än för närvarande, åtminstone på mindre orter inte sällan svårt att finna en annan anställning än i den konkursdrabbade verksamheten. Ett inte avsett bruk av ett trygghetssystem måste kunna bekämpas med andra medel än att man ställer de som reglerna är till för utan skydd.

Dessa omständigheter samt det faktum att det fortfarande föreligger ovisshet om huruvida karensregeln kommer att godtas av EG-kommissionen talar enligt regeringens mening starkt för att den nu bör upphävas. Med den fortsatta nedgången av antalet konkurser som har kunnat iakttas under senare år bör det slags överutnyttjande av lönegarantin som regeln har haft till syfte att motverka rimligtvis ha minskat kraftigt. I sin nuvarande utformning torde den i praktiken inte heller utgöra något effektivt hinder däremot. Dessutom finns det en möjlighet att vid en del former av missbruk använda den allmänna missbruksregeln i 9 b § LGL för att vägra ersättning. Mot bakgrund härav föreligger det knappast längre några sakliga skäl att behålla 9 a § LGL. Skulle den framtida utvecklingen visa att åtgärder mot det slags överutnyttjande av lönegarantin som karensregeln har varit riktad mot behövs, bör man finna andra vägar än sådana som drabbar arbetstagare för att komma till rätta med problemet.

12 Kravet på anknytning till Sverige eller svenska förhållanden

Regeringens förslag: Den i 2 § lönegarantilagen (1992:497) upptagna begränsningen av garantin till fordringar som avser anställning med övervägande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden skall endast avse fordringar i konkurser som inträffat i ett annat nordiskt land.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Kronofogdemyndigheten i Stockholm* har ansett att kravet på svensk anknytning bör behållas även i svenska konkurser i förhållande till medborgare utanför EU/EES. *Riksskatteverket* har förordat att 2 § LGL helt upphävs. *Arbetslivsinstitutet* och *Sveriges Ackordscentral* har avstyrkt förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I 1992 års lönegarantilag lagfästes vissa principer rörande lönegarantins geografiska omfattning som redan tidigare hade tillämpats i praxis. I lagen infördes då en regel varav det uttryckligen framgår att garantin gäller för arbetstagarens fordringar om arbetsgivaren har försatts i konkurs i Sverige eller i ett annat nordiskt land, 1 § LGL. Orsakerna till att den svenska lönegarantin har ansetts i vissa fall böra ersätta lönefordringar även om konkursen har inträffat i något av de övriga nordiska länderna finns främst att söka i den integrerade

arbetsmarknaden som vi har i Norden och som gjort det naturligt att utsträcka det sociala skyddet även till att gälla utanför det egna landets gränser. För lönegarantins del motiveras detta dessutom av att nordiska konkurskonventionen av den 7 november 1933 (SÖ 1934:8) medför att en konkursgäldenärs egendom i samtliga nordiska länder i princip omfattas av en konkurs i ett av dem.

För att uppnå en erforderlig avgränsning av den svenska statens garantiansvar infördes samtidigt i 2 § LGL en begränsningsregel som även den till sitt innehåll i huvudsak följde dittills gällande praxis. Den svenska lönegarantin skall sålunda ersätta endast fordringar som avser anställning med övervägande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden.

Denna bestämmelse är emellertid inte tillämplig endast på fordringar som görs gällande i en konkurs som har inträffat i något av de övriga nordiska länderna. Avpropositionen (prop. 1991/92:139 s. 25) framgår att regeln tar sikte på även den situationen att konkursen har inträffat i Sverige men anknytningen hit på grund av vissa omständigheter ändå framstår som lösliig. Så kan vara fallet t.ex. när arbetet som fordringen avser har utförts i utlandet av en där bosatt arbetstagare. Vid bedömningen bör vidare beaktas om arbetsgivaren har varit skyldig att betala lönegarantiavgift för arbetstagaren och om denne har varit skattskyldig här i landet.

Efter Sveriges undertecknande av EES-avtalet och det därpå följande medlemskapet i Europeiska unionen har behovet av denna begränsningsregel kommit i ett delvis annat läge. Sverige har åtagit sig att införliva rådets direktiv 80/987/EEG om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens. Detta har man också, utom beträffande vissa avgränsade frågor för vilka det här föreslås lösningar, i allt väsentligt uppnått redan genom bestämmelserna i lönegarantilagen och i förmånsrättslagen.

Direktivet innehåller emellertid inga bestämmelser om garantiskyddets geografiska utsträckning. Den första frågan som inställer sig är, om direktivet innebär skyldigheter även beträffande fordringar som riktar sig mot arbetsgivare som har försatts i konkurs i ett annat medlemsland än det där lönegaranti begärs. Arbetslivsinstitutet synes i sitt remissyttrande ha förutsatt att så skulle kunna vara fallet. Ett sådan tolkning skulle innebära synnerligen omfattande garantiåtaganden för medlemsstaterna. Det bör nämnas, att denna fråga för närvarande ligger för EG-domstolens prövning (C-117/96). I det aktuella fallet har konkursen inträffat i Storbritannien, men lönegaranti begärts hos de danska lönegarantimyndigheterna. En dansk domstol, där mål anhängiggjorts i anledning av kravet, har begärt ett förhandsavgörande av EG-domstolen i frågan vilken av de brittiska eller danska lönegarantimyndigheterna som enligt artikel 3 i direktivet i det aktuella fallet har att garantera betalning av arbetstagarens fordringar. I promemorian har gjorts bedömningen att intill dess att detta mål har avgjorts bör utgångspunkten vara att direktivet ålägger medlemsstaterna garantiansvar endast för fordringar som görs gällande i konkurser som inträffat i det egna landet. Regeringen instämmer i denna bedömning.

Den andra frågan som kan ställas är, om skyddet enligt direktivet – visserligen begränsat till fordringar i konkurser som inträffat i medlemsstaten i fråga – kan inskränkas till att endast avse fall där det föreligger viss ytterligare anknytning till medlemsstaten utöver det att

själva konkursen inträffat där. Frågan gäller med andra ord, om regeln i 2 § LGL kan tillämpas även när konkursen har inträffat i Sverige. I promemorian har gjorts bedömningen att krav på ytterligare svensk anknytning inte kan ställas i svenska konkurser och föreslagits att 2 § LGL i fortsättningen endast skall avse fordringar för vilka ersättning begärs från den svenska lönegarantin trots att konkursen har inträffat i ett annat nordiskt land. Majoriteten av remissinstanserna har ställt sig bakom förslaget. Regeringen delar den bedömning som gjorts i promemorian. Utgår man ifrån att direktivet ålägger varje medlemsstat att garantera betalning av arbetstagares fordringar i konkurser som inträffar i det egna landet, kan krav på ytterligare anknytning medföra att en arbetstagares lönefordring inte skyddas vare sig av hemlandets lönegarantisystem eller av reglerna i det land där arbetet utförts. En sådan ordning framstår inte som godtagbar och synes stå i direkt strid med direktivets syfte att skydda arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens. Efter medlemskapet i Europeiska unionen skall svenska regler tolkas i överensstämmelse med EG-rätten. Denna princip om fördragsenlig tolkning är av särskild betydelse i fråga om direktiv. De svenska reglerna om löneskydd bör alltså läsas mot bakgrund av direktiv 80/987/EEG. Det skulle visserligen kunna ifrågasättas, om inte redan en sådan EG-konform tolkning av nuvarande 2 § LGL medför att bestämmelsen skall anses syfta endast på lönefordringar i konkurser som har inträffat i ett annat nordiskt land. För att all oklarhet i detta hänseende skall undanröjas bör 2 § LGL emellertid ändras så att förhållandet direkt framgår av lönegarantilagen. Krav på att fordringen skall avse anställning med övervägande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden bör alltså fortsättningsvis inte kunna ställas om konkursen har inträffat i Sverige.

Däremot bör kravet på fordringens anknytning till Sverige eller svenska förhållanden behållas även framgent när det gäller fall där ersättning från svensk lönegaranti begärs för fordringar i konkurser som har inträffat i något av de andra nordiska länderna. Som redogjorts för ovan är bestämmelsen i 1 § LGL, enligt vilken svensk lönegaranti i vissa fall kan utgå även när konkursen har inträffat i något av de övriga nordiska länderna, en följd av nordiska konkurskonventionen och den samverkan i frågor om socialt skydd som sedan länge förekommit i Norden. Ett frivilligt åtagande av det slag som det här är frågan om bör naturligtvis kunna begränsas på det sätt som kan vara motiverat. Det är inte heller så som Sveriges Ackordscentral synes befara i sitt remissyttrande att arbetstagare i Danmark och Finland kan bli helt utan löneskydd genom att kravet på svensk anknytning för utbetalning av svensk lönegaranti behålls i förhållande till fordringar som ställs i konkurser i dessa länder. Båda länderna är medlemmar i EU och omfattas således av direktiv 80/987/EEG. Ackordscentralen har också ställt frågan om den svenska lönegarantin överhuvudtaget längre bör avse fordringar i andra konkurser än svenska. Enligt regeringens mening finns det i dag inte tillräckliga skäl att avskaffa möjligheten att i vissa fall ersätta även sådana lönefordringar som görs gällande i konkurser som har inträffat i ett annat nordiskt land. Med de krav på fordringens anknytning till svenska förhållanden som ställs i 2 § LGL begränsas åtagandets räckvidd avsevärt och gäller sålunda endast ett fåtal

14 Hantering av statens fordringar på grund av utbetald lönegaranti

Regeringens bedömning: Reglerna för hantering av statens fordringar på grund av utbetald lönegaranti efter att en konkurs avslutats bör inte ändras för närvarande.

Promemorians förslag: I promemorian har föreslagits att reglerna för hantering av statens fordringar på grund av utbetald lönegaranti ändras så att fordringarna kan behandlas lika oavsett i vilken företagsform som konkursgäldenärens verksamhet har bedrivits.

Remissinstanserna: Förslaget har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna. *Sveriges Ackordscentral* och *LO* har pekat på att redan befintliga regler ger staten möjlighet att avstå från krav i anledning av utbetald lönegaranti. *Riksrevisionsverket* har ansett att förslaget saknar erforderligt underlag och framhållit att de skilda associationsformerna behandlas olika i en rad hänseenden varav återkrav för utbetald lönegaranti är endast ett. Verket har också ansett att förslaget är tveksamt ur allmänpreventiv synpunkt. *Kammarkollegiet* har avstyrkt förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: När lönegarantiersättning har betalats ut för en arbetstagares fordringar i en konkurs, inträder staten i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären. Utdelning för arbetstagarens fordring som ersatts av garantin tillfaller staten intill detta belopp (28 § LGL).

Om konkursboet saknar medel för en sådan utdelning, kvarstår statens fordring mot konkursgäldenären. Beträffande en sådan fordring skall länsstyrelsen på sätt som framgår av 13 § lönegarantiförordningen (1992:501) tillämpa förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

Reglerna i den sistnämnda förordningen innebär i korthet följande. Myndigheten skall vidta de åtgärder som behövs för att få betalt. Om ytterligare indrivningsförsök framstår som utsiktslösa eller inte är försvarliga med hänsyn till kostnaderna och indrivning inte heller krävs ur allmän synpunkt, får myndigheten besluta att indrivningen skall avbrytas tills vidare. Indrivningen skall tas upp på nytt, om det visar sig att betalning kan fås utan större kostnader än vad som är skäligt. Myndigheten får också helt eller delvis efterge en fordring, om det på grund av den betalningsskyldiges sjukdom eller av någon annan anledning är uppenbart oskäligt att kräva betalning. Myndigheten skall, innan den avbryter indrivning eller efterger en fordring, samråda med Kammarkollegiet.

När det gäller statens fordringar på grund av utbetald lönegarantiersättning innebär själva den situation i vilken ersättningen utbetalats vissa komplikationer för den fortsatta hanteringen. Om konkursgäldenären är ett

aktiebolag eller en juridisk person av annat slag, upplöses denna regelmässigt efter att konkursen har avslutats. För aktiebolag gäller att om konkursen avslutas utan överskott, är bolaget upplöst när konkursen avslutas, 13 kap. 19 § aktiebolagslagen (1975:1385, ABL). För länsstyrelsens vidkommande innebär detta att det i princip inte finns något rättssubjekt kvar att vidta indrivningsåtgärder mot.

Även handelsbolag upplöses om en konkurs avslutas utan överskott, 2 kap. 44 § andra stycket lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag. I dessa fall kvarstår emellertid bolagsmännens ansvar för handelsbolagets skulder även efter konkursen. Länsstyrelsen har alltså en möjlighet att försöka driva in fordringen hos bolagsmännen personligen. Motsvarande gäller om lönegarantiens utbetalats i en enskild firmas eller en fysisk persons konkurs. Även i dessa fall fortsätter den fysiska personen att ansvara för skulder som kvarstår efter konkursen.

I en skrivelse till regeringen har Länsstyrelsen i Stockholms län föreslagit att reglerna ändras så att statens fordringar på grund av utbetald lönegaranti automatiskt efterges då konkursen avslutas (A95/5769/A). Undantag skall gälla för den situation, att styrelseledamöter i ett aktiebolag är personligen ansvariga för förpliktelser som uppkommer för bolaget vid underlåtenhet att upprätta en s.k. kontrollbalansräkning enligt reglerna i 13 kap. 2 § ABL.

Som skäl för förslaget har länsstyrelsen framhållit följande. Alla näringsidkare betalar arbetsgivaravgifter för sina anställda. Av dessa avser i dag 0,25 procentenheter utgifter för lönegarantin. Den ersättning enligt garantin som betalas ut vid en konkurs har därför, i vart fall delvis, redan betalats av konkursgäldenären. Man kan då anse att ett återkrav är oskäligt, åtminstone till den del det motsvarar vad gäldenären redan har betalat in till staten i lönegarantiavgifter. Enligt länsstyrelsens mening kan situationen jämföras med den där en försäkringstagare betalar försäkringspremier för att garanteras ersättning, om en viss händelse skulle inträffa. Om de erlagda premierna understiger det belopp som försäkringsgivaren måste utbetala när händelsen inträffar, krävs den försäkrade inte på mellanskillnaden. Även önskemålet att näringsidkare skall behandlas lika, oavsett vilken form näringsverksamheten bedrivits i, talar enligt länsstyrelsens mening för den föreslagna regeländringen.

I promemorian har tagits fasta på vad som anförts av länsstyrelsen och föreslagits att reglerna ändras genom att nödvändiga bestämmelser förs in i lönegarantiförordningen (1992:501). De flesta remissinstanser har, som redan nämnts, tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Den kritik som riktats mot förslaget av vissa remissinstanser kan emellertid inte förbigås. Som Riksrevisionsverket framhållit bör en förändring av så stor betydelse som den föreslagna grundas på ett fylligare underlag än det som redovisas i promemorian. Både Riksrevisionsverket och Kammarkollegiet har pekat på att de skilda associationsformerna behandlas olika i en mängd hänseenden varför eventuella regeländringar i syfte att undanröja dessa skillnader bör tas upp i en allmän översyn. Riksrevisionsverket har också uttryckt tveksamhet mot förslaget ur allmänpreventiv synpunkt. Regeringen delar dessa bedömningar. Någon ändring av reglerna om hantering av statens fordringar på grund av utbetald lönegaranti bör inte genomföras för

närvarande. Som framhållits av Sveriges Ackordscentral och LO medger redan dagens regler möjlighet att efterge statens fordring när detta framstår som motiverat.

Prop. 1996/97:102

16 Ikraftträdande m.m.

Regeringens förslag: Lagändringarna skall träda i kraft den 1 juni 1997. När det gäller ändringarna i 12 § förmånsrättslagen (1970:979, FRL) bör äldre föreskrifter gälla fortfarande i konkurser som beslutats före ikraftträdandet.

Promemorians förslag: I promemorian har föreslagits att lagändringarna skall träda i kraft den 1 juni 1997 utan särskilda övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har berört frågan om ikraftträdande. *Stockholms tingsrätt* har framhållit att även den nya lydelsen av 12 § FRL bör kunna tillämpas i alla lönegarantifrågor som inte avgjorts slutligt före ikraftträdandet och menat att förhållandet bör framgå av övergångsbestämmelser. *Lunds universitet* har ansett att också 2 § LGL bör kunna tillämpas på alla fall som inte har avgjorts slutligt före ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: Samtliga regeländringarna bör kunna träda i kraft den 1 juni 1997.

Förmånsrätten för fordringar är knuten till konkurstidpunkten. Mot bakgrund härav bör ändringarna i 12 § FRL på sedvanligt sätt gälla endast i konkurser som har beslutats efter ikraftträdandet.

För ändringarna i 2 och upphävandet av 9 a §§ LGL behövs inte några övergångsbestämmelser. En konsekvens härav är att de kan tillämpas i samtliga lönegarantifrågor som inte slutligt avgjorts innan ändringarna träder i kraft.

18 Kostnader m.m.

Huvuddelen av de regeländringar som föreslås innebär sakligt sett inte några utvidgningar av lönegarantins omfattning jämfört med vad som gäller redan i dag. Ändringen av 12 § sjätte stycket förmånsrättslagen (1970:979, FRL) följer ordalydelsen av den anpassning av direktiv 80/987/EEG som gäller för Sverige och som sedan vårt medlemskap i Europeiska unionen har tillämpats av bl.a. Justitiekanslern och Riksskatteverket. Kostnaderna för denna tillämpning har redan hittills belastat anslaget för lönegaranti genom att även det skadestånd som Justitiekanslern beslutat om till följd av Sveriges bristande genomförande av direktiv 80/987/EEG utbetalats av länsstyrelserna från anslaget för lönegaranti.

Ändringen i 12 § första stycket FRL är främst av lagteknisk natur. Bestämmelsen har från det den infördes den 1 juli 1994 varit avsedd att tillämpas så att löneförmånsrätten skall omfatta arbetstagares fordringar för de senaste sex månaderna av anställningstiden hos konkursgäldenären. Den torde även ha tillämpats på detta sätt i det helt övervägande antalet fall. Den ändring av bestämmelsens ordalydelse som nu föreslås sker till undanröjande av all eventuell osäkerhet härvidlag. De eventuella kostnadskonsekvenserna härav torde vara försumbara.

Att kravet i 2 § lönegarantilagen (1992:497, LGL) på fordringens anknytning till svenska förhållanden även i svenska konkurser tas bort kan sägas innebära en utvidgning av lönegarantins omfattning när det gäller lönefordringar som innehas av arbetstagare sysselsatta utanför EU/EES. Med hänsyn till det ytterst begränsade antal fall då regeln kommit till tillämpning i förhållande till sådana arbetstagare är några kostnader för ändringen inte möjliga att beräkna.

Inte heller kostnaderna för att upphäva 9 a § LGL är möjliga att beräkna, men torde vara ytterst marginella. Upphävandet medför dessutom att lönegarantiregistret enligt förordningen (1994:1283) om lönegarantiregister som handhas av Riksskatteverket inte längre behöver innehålla något handläggningsregister. Att färre uppgifter behöver hanteras torde innebära en viss minskning av kostnaderna för lönegarantiregistret.

20 Författningskommentar

20.2 Förslaget till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)

12 §

Första stycket

Ändringen innebär att det numera uttryckligen framgår av lagtexten att förmånsrätten omfattar även fordringar som har förfallit till betalning efter det att anställningen har upphört. Därmed kommer lönefordringar som avser de sex sista månaderna av arbetstagarens anställningstid hos konkursgäldenären att omfattas av förmånsrätt, oavsett om fordringarna har förfallit till betalning inom denna tid.

Den nuvarande andra meningen i första stycket delas upp i två meningar. Hänvisningen i den nuvarande tredje meningen ändras till följd av detta.

Sjätte stycket

Ändringarna syftar till att uppnå överensstämmelse mellan 12 § sjätte stycket förmånsrättslagen (1970:979, FRL) och den anpassning av rådets direktiv 80/987/EEG om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens som gäller för Sverige och som tagits in i Sveriges anslutningsakt till Europeiska unionen (SFS:1501 s. 2239). Anpassningen grundar sig på 12 § sjätte stycket FRL i dess lydelse före 1994 års ändring.

De nu vidtagna förändringarna innebär att bestämmelsen i huvuddrag återfår samma innehåll som den hade före 1994 års ändring. Således omfattar regeln i fortsättningen endast arbetstagare som själv eller tillsammans med nära anförvanter ägt en *väsentlig andel* i företaget och som haft ett *betydande inflytande* över dess verksamhet. Däremot skall, liksom i dag, dessa förhållanden föreligga inom de senaste sex månaderna före konkursansökningen för att kunna beaktas.

Det bör observeras att den krets vars ägarandel kan sammanläggas med arbetstagarens vid bedömningen av om det föreligger en väsentlig andel numera anges med orden *nära anförvanter*, i enlighet med den för Sverige gällande anpassningen av direktiv 80/987/EEG. Detsamma gäller begreppet *betydande inflytande*. Den ändrade terminologins betydelse när det gäller att hämta ledning från förarbeten och praxis avseende bestämmelsen i dess lydelse före den 1 juli 1994 har berörts ovan under avsnitt 4.3.

Enligt förarbeten och praxis gällde bestämmelsen tidigare även när den erforderliga andelen ägdes av en närstående till arbetstagaren, dvs. utan att arbetstagaren själv ägde någon andel. Denna praxis kodifierades vid 1994 års lagändring. Mot bakgrund av att den för Sverige gällande anpassningen av direktivet inte uttryckligen omfattar även denna situation, har bestämmelsen i sista meningen tagits bort. I fortsättningen krävs det alltså att arbetstagaren själv äger en andel i företaget för att regeln skall vara

tillämplig. Tidigare praxis och uttalanden i förarbeten enligt vilken det varit tillfyllest om andelen helt har ägts av en närstående till arbetstagaren skall således inte längre tillmätas betydelse.

Prop. 1996/97:102

Till följd av den språkliga lydelse som anpassningen kommit att få, har formuleringen som medförde att även arbetstagarens efterlevande drabbades av dennes intressegemenskap med företaget, tagits bort. Detta innebär, att även om en arbetstagares fordringar är uteslutna från förmånsrätt på grund av regeln, påverkar det inte förmånsrätten för de pensionsfordringar som hans efterlevande kan ha hos konkursgäldenären till följd av arbetstagarens anställning.

20.4 Förslaget till lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497)

2 §

Ändringen innebär 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.

Om konkursen har inträffat i Sverige omfattar garantin – förutsatt att övriga villkor är uppfyllda – samtliga lönefordringar i konkursen, oavsett om arbetet t.ex. utförts utomlands av en där bosatt utländsk medborgare.

9 a §

Paragrafen upphör att gälla.

20.6 Ikraftträdande

Samtliga lagändringar träder i kraft den 1 juni 1997. Såvitt gäller ändringarna i 12 § förmånsrättslagen (1970:979) skall dock äldre bestämmelser tillämpas fortfarande i konkurser som har beslutats före ikraftträdandet.

Ändringarna i 2 § och upphävandet av 9 a §§ lönegarantilagen (1992:497) saknar särskilda övergångsbestämmelser. Detta innebär att de nya reglerna kan tillämpas i alla fall som inte har slutligt avgjorts innan reglerna trädde i kraft.

Promemorian tar upp vissa frågor som rör de svenska reglernas förenlighet med rådets direktiv 80/987/EEG om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens och en fråga om hantering av statens fordringar på grund av utbetald löngaranti efter att konkurs har avslutats utan överskott.

När det gäller de frågor som har anknytning till direktivet 80/987/EEG behandlar promemorian

- utformningen av 12 § sjätte stycket förmånsrättslagen (1970:979, FRL) i belysning av den anpassning av direktivet som gäller för Sverige och som framgår av Sveriges anslutningsakt till Europeiska unionen,
- karensregeln i 9 a § lönegarantilagen (1992:497, LGL) och
- 2 § LGL, som innehåller en begränsning av garantin till fordringar som avser anställning med övervägande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden.

Promemorians förslag i dessa delar innebär att

- 12 § sjätte stycket FRL ändras för att bättre stämma överens med den anpassning av direktivet som gäller för Sverige,
- karensregeln upphävs,
- 2 § LGL skall gälla endast när konkursen har inträffat i ett annat nordiskt land.

När det gäller frågan om hantering av statens fordringar på grund av utbetald lönegaranti efter det att en konkurs avslutats utan överskott föreslås att fordringarna efterges.

Förslag till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)

Härigenom föreskrivs att 12 § förmånsrättslagen (1970:979)² skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***12 §³**

Allmän förmånsrätt följer därefter med arbetstagares fordran på lön eller annan ersättning på grund av anställningen. Förmånsrätten omfattar fordringar som har förfallit till betalning under de sista sex månaderna av arbetstagarens anställningstid hos konkursgäldenären och inte tidigare än tre månader innan konkursansökningen kom in till tingsrätten. Har konkursen föregåtts av ett förfarande enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion och har *konkursansökan* gjorts inom ett år från det att företagsrekonstruktionen upphörde, skall vid tillämpning av andra meningen, om det är förmånligare för arbetstagaren, anses som om konkursansökningen hade gjorts då ansökningen om företagsrekonstruktion skedde. I sådant fall skall det bortses från tiden mellan ansökningarna.

Allmän förmånsrätt följer därefter med arbetstagares fordran på lön eller annan ersättning på grund av anställningen. Förmånsrätten omfattar fordringar som har förfallit till betalning under de sista sex månaderna av arbetstagarens anställningstid hos konkursgäldenären och inte tidigare än tre månader innan konkursansökningen kom in till tingsrätten. Har konkursen föregåtts av ett förfarande enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion och har *konkursansökningen* gjorts inom ett år från det att företagsrekonstruktionen upphörde, skall vid tillämpning av andra meningen, om det är förmånligare för arbetstagaren, anses som om konkursansökningen hade gjorts då ansökningen om företagsrekonstruktion skedde. I sådant fall skall det bortses från tiden mellan ansökningarna.

Fordran på uppsägningslön omfattas av förmånsrätt längst för uppsägningsstid som beräknats enligt 11 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Uppsägningslön för tid under vilken arbetstagaren inte utför arbete för konkursgäldenären eller annan och inte heller driver egen rörelse, omfattas av förmånsrätt endast om arbetstagaren kan visa att han har anmält

² Lagen omtryckt 1975:1248.

³ Senaste lydelse 1996:769.

sig hos offentlig arbetsförmedling som arbetssökande. För uppsägningstid omfattar förmånsrätten endast lön eller ersättning som överstiger inkomst vilken arbetstagaren under den tid lönen eller ersättningen avser har haft av egen rörelse eller har förvärvat eller borde ha kunnat förvärva i en annan anställning. Vid bestämmande av i vilken utsträckning fordran på lön eller ersättning under uppsägningstid omfattas av förmånsrätt, skall med samtidig inkomst i annan anställning jämföras utbildningsbidrag som utgår av statsmedel vid arbetsmarknadsutbildning, i den mån bidraget avser samma tid som lönen eller ersättningen och arbetstagaren har blivit berättigad till bidraget efter uppsägningen.

Om en lönefordran som har förfallit tidigare än tre månader före konkursansökningen har varit föremål för tvist, omfattas den av förmånsrätt om talan har väckts eller förhandling som föreskrivs i kollektivavtal eller lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet har begärts inom fyra månader från förfallodagen och konkursansökningen har följt inom sex månader från det att tvisten slutligt har avgjorts.

Semesterlön och semesterersättning som är intjänad före konkursansökningen omfattas av förmånsrätt för vad som står inne för det löpande och det närmast föregående intjänandeåret.

Förmånsrätt följer med fordran på pension vilken tillkommer arbetstagare eller dennes efterlevande för högst sex månader före konkursansökningen och därpå följande sex månader. Förmånsrätten gäller även i fråga om pension, som intjänats hos föregående arbetsgivare, om gäldenären övertagit ansvaret för pensionen under de betingelser som anges i 23 och 26 §§ lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.

Om konkursgäldenären är näringsidkare, skall arbetstagare, som själv eller tillsammans med närstående senare än sex månader före konkursansökningen har ägt *minst en femtedel* av företaget, *eller hans efterlevande*, inte ha förmånsrätt enligt denna paragraf för lön eller pension. *Detsamma gäller även när andelen har ägts av en närstående till arbetstagaren.*

Om konkursgäldenären är *en* näringsidkare, skall *en* arbetstagare som själv eller tillsammans med närstående senare än sex månader före konkursansökningen har ägt *en väsentlig andel* av företaget *och som haft ett betydande inflytande över dess verksamhet* inte ha förmånsrätt enligt denna paragraf för lön eller pension.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 1997.

Häri genom föreskrivs i fråga om lönegarantilagen (1992:497)¹

dels att 9 a § skall upphöra att gälla,

dels att 2 § skall ha följande lydelse.

2 §

Betalning enligt garantin lämnas endast för en sådan fordran som avser anställning med övervägande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden.

Om konkursen har inträffat i ett annat nordiskt land, lämnas betalning enligt garantin endast för en sådan fordran som avser anställning med övervägande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 1997.

¹ Senaste lydelse av 9 a § 1995:675.

Hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Justitiekanslern, Riksrevisionsverket, Arbetslivsinstitutet, Kammarkollegiet, Riksskatteverket, Kronofogdemyndigheten i Stockholm, Kronofogdemyndigheten i Malmö, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Älvsborgs län, Arbetsgivarverket, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Konkursförvaltarkollegiernas förening, Sveriges Ackordscentral, Svenska Arbetsgivareföreningen, Företagarnas Riksorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation.

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1997-02-03

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bertil Voss, justitierådet Johan Munck, regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist.

Enligt lagrådsremiss den 30 januari 1997 (Arbetsmarknadsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979),
2. lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Tuula Kihlgren.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)

12 §

Enligt sjätte stycket i den föreslagna utformningen skall en arbetstagare som själv eller tillsammans med nära anförvanter senare än sex månader före konkursansökningen har ägt en väsentlig andel av företaget och som haft ett betydande inflytande över dess verksamhet inte ha förmånsrätt enligt paragrafen för lön eller pension.

Genom förslaget introduceras en i sammanhanget ny term, nämligen "nära anförvanter", vilken ersätter det tidigare begreppet "närstående" som används såväl i konkurslagen som i åtskilliga andra författningar. Det är svårt att överblicka om den ändrade termen kommer att föranleda nya tolkningssvårigheter vid paragrafens tillämpning. Lagrådet har emellertid förståelse för önskemålet att undanröja alla tvivel om huruvida det svenska löneskyddet överensstämmer med det som följer av EG-rätten. Lagrådet vill därför inte motsätta sig förslaget i denna del.

I övrigt innebär den föreslagna utformningen av sjätte stycket huvudsakligen en återgång till den lydelse av dåvarande tredje stycket som gällde före 1994 års ändring. Enligt remissen skall stycket tolkas så att undantagsregeln blir tillämplig endast om arbetstagaren själv har ägt en andel i företaget; om han inte har gjort detta men en nära anförvant till honom har ägt en väsentlig andel, avses arbetstagaren vara bibehållen vid sin förmånsrätt.

Som anförts i remissen har den före år 1994 gällande och i huvudsak likalydande regeln på denna punkt tolkats på motsatt sätt i rättspraxis. I

rättsfallet NJA 1980 s. 743 ansågs sålunda undantagsregeln tillämplig även i fall då arbetstagaren själv inte ägde någon andel i företaget men en honom närstående ägde en väsentlig andel. Högsta domstolen, som till stöd för denna tolkning åberopade förarbetena till det berörda lagrummet, fann det uteslutet att bestämmelsen skulle göra någon grundläggande skillnad exempelvis mellan å ena sidan det fallet att arbetstagaren själv ägde en procent och hans närstående 99 procent och å andra sidan det fallet att arbetstagaren inte själv innehade någon andel men hans närstående ägde hela företaget.

Prop. 1996/97:102
Bilaga 4

Uttalandena i remissen om den i förhållande till nämnda avgörande förändrade tolkning som nu är avsedd har gjorts i anslutning till ändringar av lagrummet och får med hänsyn härtill och till att de är förenliga med lagtexten anses ägnade att ligga till grund för rättstillämpningen. Det bör dock framhållas att det med den i remissen förespråkade tolkningen uppstår just sådana till synes irrationella konsekvenser som Högsta domstolen pekade på i rättsfallet. Det skulle därför kunna ifrågasättas om inte bestämmelsen lämpligen borde föras med ett tillägg av innebörd att undantagsbestämmelsen inte blir tillämplig i det fallet att den andel som arbetstagaren själv äger är helt obetydlig. Lagrådet vill emellertid inte hävda att en sådan saklig ändring i förhållande till remissförslaget är nödvändig från de synpunkter som Lagrådet har att bevaka.

Förslaget till lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497)

Förslaget lämnas utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 februari 1997

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden
Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori,
Blomberg, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh,
Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: statsrådet Messing

Regeringen beslutar proposition 1996/97:102 Löneskyddet vid
konkurs.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivnings- bemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG- regler
Lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)		380L0987
Lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497)		380L0987