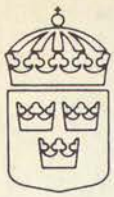
Ny löne garanti lag

Betänkande av lönegaranti utredningen

SOU 1986:9



Statens offentliga utredningar
1986:9
Arbetsmarknadsdepartementet

Ny lönegarantilag

Betänkande av
lönegarantiutredningen
Stockholm 1986

Omslag Förlagsateljén
ISBN 91-38-09168-2
ISSN 0375-250X
Liber Tryck AB Stockholm 1986 611020

Till statsrådet och chefen för
arbetsmarknadsdepartementet

Efter regeringens bemyndigande tillkallade dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet den 15 september 1982 rådmannen Arne Wilhelmsson för att som särskild utredare göra en översyn av den statliga lönegarantin vid konkurs.

Utredaren har arbetat under namnet lönegarantiutredningen.

Utredningen har tidigare avgett delbetänkandet (Ds A 1983:15) Ändringar i lönegarantisystemet och får nu överlämna betänkandet Ny lönegarantilag. Utredningen utgår från att betänkandena bereds tillsammans inom arbetsmarknadsdepartementet.

I arbetet på förevarande betänkande har utredaren biträtts av följande personer.

Sakkunniga: Jur.kand. Kent Brorsson, förbundsjuristen Anders Hult, utredningssekreteraren Christer Persson (t.o.m. den 1 april 1984) och jur.kand. Per-Olof Ekeberg (fr.o.m. den 2 april 1984).

Experter: Avdelningsdirektören Hans Broberg (fr.o.m. den 30 maj 1985), hovrättsrådet Rolf Dahlgren, advokaten Björn Edgren, byråchefen Geron Jannesson, hovrättsassessorn Stig Jansson, direktören Per-Ivan Lundberg, chefskronofogden Åke Lundberg, hovrättsassessorn Eugène Palmér (fr.o.m. den 10 september 1984), kreditchefen Tore Sandin (t.o.m. den 29 maj 1985), departementssekreteraren Eva Sjögreen, kanslirådet Bo Widlund,

chefsrådmannen Magnus Åkerdahl (t.o.m. den 9 september 1984) och biträdande skattedirektören Nils-Sture Åman.

Sekreterare: Hovrättsassessorn Håkan Nyberg.

Genom de överlämnade betänkandena har utredningen fullgjort sitt uppdrag utom i vad avser uppgiften att analysera de bakomliggande orsakerna till ökningen av utbetalningarna enligt garantin samt att överväga och föreslå sådana åtgärder som är motiverade av analysresultatet. Arbetet i den delen har påbörjats och kommer längre fram att redovisas i ett tredje och sista betänkande.

Stockholm i december 1985

Arne Wilhelmsson

/Håkan Nyberg

INNEHÅLL

FÖRKORTNINGAR 7
SAMMANFATTNING 11
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG 21

1 UTREDNINGENS UPPGIFTER OCH ARBETE 33

2 LÖNEGARANTISYSTEMET 39
2.1 Systemet i stort 39
2.2 Prövningen av lönegarantianspråk 41
2.3 Utbetalningen av garantibelopp 48

3 UTLÄNDSKA LÖNEGARANTISYSTEM 51
3.1 Danmark 51
3.2 Finland 52
3.3 Island 54
3.4 Norge 55
3.5 Utomnordiska länder 57

4 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG 59
4.1 Prövningen av lönegarantianspråk 59
4.1.1 Prövningen i mindre konkurs flyttas till konkursförvaltaren 59
4.1.2 Konkursförvaltarens prövning i mindre konkurs 68
4.1.3 Särskild prövning av tveksamma fall 81
4.1.4 Överprövning i arbetsdomstolen 101
4.2 Utbetalningen av garantibelopp 112
4.2.1 Utbetalning till konkursförvaltaren 112
4.2.2 Utbetalningsfunktionen renodlas och klarare regler tillskapas 123

4.2.3 Utbetalningen bör knytas närmare till tillsynen 135
4.2.4 Kronofogdemyndigheten bör ta till vara statens rätt på grund av utbetalat garantibelopp 141
4.3 Internationella fall 144
4.4 Vissa frågor om avräkning på uppsägningslön 169
4.5 Uppbörd av fackliga medlemsavgifter 189

5 FÖRSLAGENS ORGANISATIONS- OCH KOSTNADSMÄSSIGA EFFEKTER 203

6 SPECIALMOTIVERING 213
6.1 Förslaget till lönegarantilag 213
6.2 Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1921:225) 241
6.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter 242

BILAGOR
Bilaga 1 Utkast till lönegarantiförordning m.m. 243
Bilaga 2 Statistik 251
Bilaga 3 Utredningens enkät till tillsynsmyndigheterna i konkurs 261
Bilaga 4 Utredningens undersökning av besvärsmål om lönegaranti i hovrätt 267
Bilaga 5 JO:s ärenden angående hovrätternas handläggningstider i besvärsmål om lönegaranti i konkurs 273

FÖRKORTNINGAR

Författningar

Arbetstvistlagen	Lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister
Anställningsskyddslagen	Lagen (1982:80) om anställningsskydd
Lönegarantikungörelsen	Kungörelsen (1970:745) om statlig lönegaranti vid konkurs
Lönegarantilagen	Lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs
Medbestämmandelagen	Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Riksdagstryck m.m.

AD	Arbetsdomstolens domar
AU	Arbetsmarknadsutskottets betänkande
Dir	Direktiv
Ds A	Departementsserien arbetsmarknadsdepartementet
FiU	Finansutskottets betänkande
In Stencil	PM om löneskydd vid konkurs, utarbetad inom inrikesdepartementet, maj 1970, In Stencil 1970:3
InU	Inrikesutskottets betänkande
JO	Riksdagens ombudsmän
KU	Konstitutionsutskottets betänkande

LU	Lagutskottets betänkande
prop.	Proposition
prot. AK	Riksdagens protokoll andra kammaren
RD	Riksdagens protokoll
rskr	Riksdagens skrivelse
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar

Annan litteratur

Bogdan i Advokaten 1984	Bogdan, Michael, Europarådets konkurskonventionsutkast, Advokaten 1984, s. 177 ff
Bogdan, Internationell konkurs- och ackordsrätt	Bogdan, Michael, Internationell konkurs- och ackordsrätt, Lund 1984
Bogdan i SvJT 1979	Bogdan, Michael, Den svenska internationella arbetsrättens grunder, SvJT 1979, s. 81 ff
Christensen, Anna, Avstängning	Christensen, Anna, Avstängning från arbetslöshetsersättning, Lund 1980
Christensen, Anna, Sanktioner	Christensen, Anna, Sanktioner för avvisande av lämpligt arbete i anställningsskyddslagen och i arbetslöshetsförsäkringen, i Arbetsrätten i utveckling, Studier tillägnade Folke Schmidt, Stockholm 1977, s. 81 ff
Christensen, Anna, i Lag & Avtal 1981	Christensen, Anna, Löneavdrag för fackföreningsavgifter - en smygande rättsutveckling, i Lag & Avtal 1981, nr 5, s. 29 f

De erkända arbetslöshetskassornas verksamhet & det kontanta arbetsmarknadsstödet 1984	De erkända arbetslöshetskassornas verksamhet & det kontanta arbetsmarknadsstödet 1984, utgiven av arbetsmarknadsstyrelsen, försäkringsenheten, juli 1985
FAX	Riksskatteverkets föreskrifter, anvisningar m.m. för exekutionsväsendet (FAX), lönegarantiärenden, 1980-04-22
Konkurs och ackord	Konkurs och ackord, utgiven av riksskatteverket, Stockholm 1981
Konventioner om social trygghet mellan Sverige och andra länder	Konventioner om social trygghet mellan Sverige och andra länder, en sammanställning av gällande svenska texter, januari 1985 (tredje upplagan), utgiven av riksförsäkringsverket, Kalmar 1985
LON:s handledning	LON information, handledning i lönegarantiärenden, utgiven i juli 1982 av länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON)
Lunning	Lunning, Lars, Anställningsskydd, Kommentar till anställningsskyddslagen, sjätte omarbetade upplagan, Helsingborg 1984
Lønnsgaranti ved konkurs	Den i september 1983 av en särskild arbetsgrupp till Nordisk Arbeidsmarkedsutvalg framlagda rapporten Lønnsgaranti ved konkurs. Reviderad i oktober 1984
NJA	Nytt juridiskt arkiv. Avd. I
RH	Rättsfall från hovrätterna, utgiven av domstolsverket

RIC	Rättsinformation, serie C, utgiven av riksskatteverket
Sigeman i Festskrift till Henrik Hessler	Sigeman, Tore, Överlåtelseförbud och kollektivavtal i Festskrift till Henrik Hessler, Rättsvetenskapliga studier i civilrätt och processrätt, Falköping 1985, s. 383 ff
SvJT	Svensk Juristtidning
Walin-Rydin	Walin, Gösta-Rydin, Bengt, Förmånsrättslag, lönegaranti, kvittning mot lön m.m., andra, omarbetade upplagan ombesörjd av Gösta Walin, Lund 1982
Welamson, Konkurs	Welamson, Lars, Konkurs, sjunde upplagan, andra tryckningen, Lund 1980
Welamson, Konkursrätt	Welamson, Lars, Konkursrätt, Stockholm 1961

SAMMANFATTNING

Lönegarantisystemet innebär att staten i viss utsträckning svarar för arbetstagares lönefordringar hos arbetsgivare som försatts i konkurs. I förevarande betänkande behandlar utredningen i första hand förfarandet kring lönegarantisystemet. I huvudsak har utredningens arbete i denna del gått ut på att tillskapa en enhetligare ordning än tidigare för handläggningen av lönegarantiärenden och att anpassa förfarandet bättre till arbetslivets förhållanden. Härigenom bör fordringarna kunna utredas snabbare och säkrare. Det bör i sin tur medföra att arbetstagarna snabbare får lyfta de lönegarantibelopp som de är berättigade till.

I betänkandet behandlas vidare vissa materiella frågor. De rör lönegarantianspråk med internationell anknytning, regler om avräkning på en arbetstagares uppsägningslön samt uppbörd av fackliga medlemsavgifter i samband med utbetalning av garantibelopp.

Slutligen redovisar utredningen organisations- och kostnadsmässiga effekter av sina förslag.

Det har bedömts som ändamålsenligt att låta utredningens förslag komma till uttryck i en helt ny lönegarantilag.

Prövningen av lönegarantianspråk

- Prövningen av lönegarantianspråk i en mindre konkurs flyttas från kronofogdemyndigheten till konkursförvaltaren.

- Tillsynsmyndighetens granskning av lönegarantihanteringen effektiviseras.
- Tveksamma lönegarantifall i en mindre konkurs prövas vid konkursdomstolen.
- Lönegarantianspråk bör i princip kunna prövas i arbetsdomstolen men frågan härom kräver ytterligare överväganden.

Lönegarantisystemet i Sverige är utpräglat decentraliserat så till vida att prövningen fullgörs av organ som är spridda över hela landet. Systemet utmärks vidare - i motsats till systemen i övriga nordiska länder utom Island - av ett ovillkorligt krav på att arbetsgivaren försatts i konkurs. Förfarandet bestäms härigenom av de två former för handläggning av konkurs som finns enligt lag. Handläggningsformerna betecknas i det följande stor konkurs och mindre konkurs.

I en stor konkurs ankommer prövningen i första hand på förvaltaren. Om förvaltaren inte godkänner arbetstagarens krav kan detta prövas vid konkursdomstolen och, efter besvär, av en hovrätt och, i sista hand, av högsta domstolen. I en mindre konkurs ankommer prövningen på en kronofogdemyndighet vars avgörande kan överklagas till en hovrätt. Dess beslut kan inte överklagas.

Utredningens direktiv utgår från att lönegarantisystemet som ett ovillkorligt krav även i fortsättningen skall förutsätta att arbetsgivaren har försatts i konkurs. Prövningsförfarandet bör därför även framdeles fullgöras av organ med nära anknytning till konkursförfarandet. Med den utgångspunkten och i syfte att tillskapa en enhetligare ordning föreslår utredningen att prövningen i mindre konkurs flyttas till konkursförvaltarna.

Överflyttningen har möjliggjorts genom 1979 års konkursreform. Den innebar bl.a. att förvaltare alltid skall förordnas även i mindre konkurser och att tillsynen över konkursförvaltningen utövas av 25 kronofogdemyndigheter i egenskap av tillsynsmyndigheter. Enligt konkursreformen har vidare förvaltaruppdragen koncentrerats till personer som specialiserat sig på konkursförvaltning. Förvaltarna har därför bättre kunskaper än tidigare om den lagstiftning som anknyter till förhållandena i en konkurs.

Till stöd för sitt förslag åberopar utredningen även att förvaltaren har tillgång till konkursgäldenärens bokföring och annat material som är av värde vid en bedömning av arbetstagarens anspråk. Förvaltaren befinner sig också i de flesta fall - bildligt talat - närmare arbetstagarna än vad en tjänsteman hos kronofogdemyndigheten gör. Redan genom sina uppgifter i konkursen har förvaltaren som regel kontakter med såväl gäldenären som de anställda och deras fackliga organisationer. Sammantaget bör det anförda leda till att förvaltaren har bättre utredningsmöjligheter än en kronofogdemyndighet.

En överflyttning av prövningen till förvaltaren innebär slutligen att man eliminerar det dubbelarbete som för närvarande gäller beträffande prövningen av arbetstagarnas fordringar i mindre konkurs. Enligt nuvarande ordning åligger det sålunda förvaltaren att inom ramen för uppdraget i konkursen utreda tillgångar och skulder i boet samtidigt som det ankommer på kronofogdemyndigheten att utreda sådana skulder som omfattas av lönegarantilagen.

Vid utformningen av förfarandet hos förvaltaren har utredningen sökt efterlikna den ordning som tillämpas vid en prövning av lönegarantianspråk i en stor konkurs. Beträffande avgränsningen av de fordringar som förvaltaren skall pröva i en mindre konkurs knyter ut-

redningen emellertid an till nuvarande ordning i mindre konkurs. Det åligger således förvaltaren att pröva de fordringar som blir kända för honom. I övrigt utgår utredningen från att förvaltarens allmänna åligganden är desamma i stor och mindre konkurs.

Det har framstått som ändamålsenligt att knyta an till den nuvarande ordningen beträffande "klara" lönegarantifordringar i stor konkurs. Prövningen av lönegarantifordringar kommer således även i mindre konkurs att bygga på förvaltarens utredning i själva konkursen och innebära att han skall underrätta utbetalningsmyndigheten i den mån fordringen enligt hans bedömande är klar för betalning enligt garantin. Eftersom prövningen av lönegarantianspråk är en del av förvaltaruppdraget skall det ersättas på samma sätt som förvaltarens övriga uppgifter i konkursen.

Redan enligt gällande lag omfattas förvaltarens handläggning av lönegarantifrågor i stor konkurs av tillsynsmyndighetens granskning. Vid en överflyttning av prövningen i mindre konkurs till förvaltaren kommer även denna prövning under tillsynsmyndighetens granskning. Enligt utredningen bör granskningen i huvudsak ha en generell inriktning. Myndigheten skall alltså inte ägna sig åt att granska lönegarantiärendena löpande. Tillsynsmyndigheterna bör fortsättningsvis ägna tillämpningen av lönegarantilagen större uppmärksamhet än vad som för närvarande sker. Sammantaget bör förslagen leda till att granskningen av lönegarantihanteringen effektiviseras.

I den mån förvaltaren finner att en fordran inte är klar för betalning enligt garantin skall enligt utredningens förslag fordringen på arbetstagarens begäran prövas vid konkursdomstolen. Prövningen skall ske enligt ett förfarande som motsvarar det som gäller för tvistiga fordringar i stor konkurs. Prövningen inleds alltså med ett förlikningssammanträde inför konkursdo-

maren. Därefter sker eventuellt en fortsatt prövning i en rättegång vid konkursdomstolen.

Rättens avgörande kan enligt motsvarande regler för stor konkurs efter besvär överprövas i en hovrätt och högsta domstolen. Utredningen har övervägt om inte överprövningen borde ske i arbetsdomstolen i stället. Övervägandena har lett fram till att överprövningen i princip bör ankomma på arbetsdomstolen. Eftersom saken kräver ytterligare överväganden har utredningen emellertid inte lagt fram något förslag i den riktningen.

Utbetalningen av garantibelopp

- Garantibelopp som avser nära förestående löneutbetalningar skall kunna tillställas konkursförvaltaren för att av denne betalas till arbetstagaren.
- Uppgiften att betala ut garantibeloppen renodlas och ansvaret för den löpande prövningen skall ligga på konkursförvaltaren ensam.
- Utbetalningen skall ligga kvar hos länsstyrelsen men knytas närmare till tillsynen.
- Statens fordran på grund av utbetalat garantibelopp faller bort beträffande belopp som inte blir ersatt i konkursen utom när fordringen är förenad med sjöpanträtt.

Utbetalningarna enligt garantin görs av länsstyrelsen efter underrättelse från förvaltaren i stor konkurs och kronofogdemyndigheten i mindre konkurs. Länsstyrelsen rekvirerar medel till utbetalningarna från kammarkollegiet som förvaltar lönegarantifonden.

Garantibelopp skall som regel betalas till arbetstagaren själv. Den som förvärvar en lönefordran har i allmänhet inte någon rätt till betalning enligt garantin. Inte heller förvaltaren har enligt lagen någon rätt att få garantibeloppen utbetalade till sig.

Sedan flera år har från olika håll framställts önskemål om att utbetalning skall kunna göras till just förvaltaren. Framför allt gäller det i sådana fall då företag med rörelsen i drift går i konkurs. Vanligen förhåller det sig så, att konkursboet saknar erforderliga medel till lönerna. Det är då praktiskt taget omöjligt att fortsätta rörelsen. Antalet fall av detta slag har ökat under senare år.

Utredningen föreslår nu att utbetalningen av garantibelopp skall kunna göras till förvaltaren. Förslaget innebär närmare bestämt att förvaltaren alltid kan begära att garantibeloppen utbetalas till honom. Länsstyrelsen skall inte pröva huruvida utbetalning skall ske till förvaltaren. Förvaltaren bestämmer själv i frågan men får rätt att begära utbetalning till sig själv endast beträffande löneutbetalningar som är nära förestående.

Utredningen slår fast att ansvaret för den löpande prövningen av ärendena skall ligga på förvaltaren ensam. Utbetalningsfunktionen renodlas med andra ord. På den här punkten skapas klarhet dels genom att utbetalningsmyndigheten befrias från prövningen av vissa särskilda frågor som enligt nuvarande ordning i stor konkurs utförs av länsstyrelsen, dels genom att utbetalningsmyndigheten inte heller i övrigt skall företa någon självständig granskning i materiellt hänseende. Förslagen i dessa delar får vidare till följd att regeringen befrias från besvärsärenden angående lönegarantin. I stället tillskapas "ett förlängt prövningsförfarande" hos förvaltaren och eventuellt vid konkursdomstolen beträffande en del frågor som aktualiseras vid utbetalningen.

Utredningen har vidare undersökt om det är en lämplig ordning med länsstyrelsen som utbetalningsmyndighet. Härvid har utredningen funnit att starka skäl talar för att tillsynsmyndigheten tar över uppgiften att betala ut garantibeloppen. Med hänsyn till gällande eko-

nomiadministrativa ordning beträffande kronofogdemyndigheterna är det emellertid för närvarande inte möjligt att flytta utbetalningen av lönegarantimedel till tillsynsmyndigheterna. Uppgiften att betala ut garantibelopp bör alltså, i vart fall tills vidare, ligga kvar hos länsstyrelsen. Samarbetet mellan länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten bör dock fördjupas.

I och med att ett garantibelopp har utbetalats inträder staten i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären. Utredningen föreslår nu att statens fordran skall falla bort beträffande sådana fordringar som inte gett utdelning i konkursen. I så gott som alla fall kan nämligen de fordringar som kvarstår efter en konkurs bedömas som värdelösa. Undantag görs dock för fordringar som är förenade med sjöpanträtt.

Vissa materiella frågor

- Garantins tillämplighet i internationella fall skall gälla varje anställning med dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden under förutsättning att arbetsgivaren försatts i konkurs i Sverige eller i ett annat nordiskt land.
- I fråga om internordiska fall skall sysselsättningslandet vara avgörande för vilket nordiskt lands lönegarantilagstiftning som skall vara tillämplig.
- Reglerna i förmånsrättslagen och anställningsskyddslagen om vissa avräkningar på en arbetstagares uppsägningslön bör inte - trots önskemålet härom i direktiven för utredningen - samordnas med bestämmelserna om lämpligt arbete och om avstängning från rätt till ersättning i arbetslöshetsförsäkringen.
- Möjligheten till uppbörd av fackliga medlemsavgifter i samband med utbetalning av garantibelopp vidgas.

I den praktiska tillämpningen har det förekommit lönegarantianspråk med internationell anknytning. I all-

mänhet har det gällt fall där arbetsgivaren försatts i konkurs i Sverige, medan arbetstagarna varit utlänningar och/eller verksamma i utlandet. Den nuvarande lönegarantilagen innehåller inte någon bestämmelse som visar om, och i så fall i vilken utsträckning, lagen är tillämplig på internationella fall. Vid behandlingen av de internationella fallen har man i tillämpningen utgått från att det svenska lönegarantisystemet tar sikte på den svenska arbetsmarknaden. Ett villkor för betalning enligt garantin har därför ansetts vara att anknytningen till Sverige eller svenska förhållanden varit tillräckligt stark.

Utredningens förslag innebär att garantin omfattar varje anställning med dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden och att det krävs att arbetsgivaren försatts i konkurs i Sverige eller i ett annat nordiskt land.

Beträffande de internordiska fallen föreslås en särreglering som bygger på ett förslag som har lagts fram inför Nordiska ministerrådet. Den särskilda regleringen innebär att lönegarantianspråken fördelas mellan de nordiska länderna med ledning av den nordiska socialkonventionen av år 1981, vilket innebär att anspråken i allmänhet hänförs till det land där arbetstagarna har varit sysselsatta. Förslaget i fråga om de internordiska fallen innehåller även särskilda handläggningsregler. Vidare föreslås att riksskatteverket skall vara den myndighet som för Sveriges del svarar för det nordiska samarbetet på lönegarantiområdet.

En annan materiell fråga i betänkandet gäller reglerna i förmånsrättslagen och anställningsskyddslagen beträffande vissa avräkningar på en arbetstagares uppsägningslön. I utredningens direktiv har uttalats att avräkningsreglerna helst bör tillämpas på samma sätt som bestämmelserna om lämpligt arbete och om avstäng-

ning från rätt till ersättning i arbetslöshetsförsäkringen. Med hänsyn till de stora skillnaderna mellan avräkningsreglerna och bestämmelserna om lämpligt arbete i arbetslöshetsförsäkringen finner utredningen emellertid inte skäl att föreslå en samordning av de båda regelsystemen.

Slutligen har utredningen behandlat och föreslagit en vidgad möjlighet till uppbörd av fackliga medlemsavgifter i samband med utbetalning av garantibelopp.

Kostnadseffekter

- Utredningens förslag leder till både besparingar och kostnadsökningar för det allmänna; sammantaget görs dock besparingar på ca en kvarts miljon årligen.
- Kostnadsökningarna, som avser konkursförvaltarnas lönegarantihantering i tillgångslösa konkurser, skall belasta lönegarantifonden.
- I sammanhanget ifrågasätter utredningen om inte det allmännas kostnader för konkursförvaltarnas medverkan i tillgångslösa konkurser - ca 17 milj. kr per år - i dess helhet bör belasta lönegarantifonden.

Sammanfattningsvis leder utredningens överväganden i fråga om de organisations- och kostnadsmässiga effekterna för det allmänna årligen till en kostnadsökning på ca en halv miljon avseende konkursförvaltarnas lönegarantihantering i tillgångslösa konkurser och en besparing på ca tre kvarts miljon avseende kronofogdemyndigheterna. Sammantaget leder alltså förslagen till en besparing på ca en kvarts miljon per år.

Kostnadsökningen - väsentligen förvaltararvoden - bör med utredningens synsätt ses som en administrationskostnad för lönegarantisystemet. Det är då naturligt att låta dessa kostnader belasta lönegarantifonden. Utredningen föreslår att man för varje budgetår för

över medel från lönegarantifonden hos kammarkollegiet till domstolsverket för bestridande av nyssnämnda förvaltararvoden. En svaghet med utredningens förslag till finansiering är dock att det för med sig en viss administrativ omgång. Utredningen ifrågasätter i sammanhanget - utan att lägga fram något förslag - om inte det allmännas kostnader för konkursförvaltarnas medverkan i tillgångslösa konkurser, ca 17 milj. kr per år, i dess helhet bör belasta fonden. Kostnaderna bestrids för närvarande med anslag över statsbudgeten.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

1. Förslag till
Lönegarantilag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § För betalning av en arbetstagares fordringar hos en arbetsgivare som försatts i konkurs i Sverige eller i ett annat nordiskt land svarar staten enligt denna lag.

Vad som i det följande sägs om arbetstagare gäller även annan som enligt 4 § har rätt till betalning enligt garantin.

2 § Garantin gäller varje anställning med dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden.

I förhållande till motsvarande lagstiftning i de andra nordiska länderna avgörs denna lags tillämplighet med ledning av konventionen den 5 mars 1981 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om social trygghet.

Garantins närmare omfattning

3 § Garantin gäller fordringar på lön eller annan ersättning som har förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen (1970:979) och fordringar på pension som har förmånsrätt enligt 12 eller 13 § samma lag.

Har någon på grund av en fordran som omfattas av garantin ansökt om gäldenärens försättande i konkurs, gäller garantin även kostnaden för en sådan ansökan

och, om konkursen avskrivits enligt 185 d § konkurslagen (1921:225), för kostnad som han ålagts att utge enligt 188 § samma lag.

4 § Betalning av en fordran enligt garantin tillkommer

1. arbetstagaren själv så länge han innehar fordringen,

2. en anhörig till arbetstagaren som med anledning av arbetstagarens anställning har en pensionsfordran hos konkursgäldenären,

3. en arbetstagarorganisation eller en fond, i vars förvaltning organisationen deltar, i fråga om en sådan fordran som anges i andra stycket och som har förvärvats från en arbetstagare som är medlem i organisationen,

4. en underhållsberättigad för ett underhållsbidrag som har innehållits genom införsel, dock inte en allmän försäkringskassa som har utgivit bidragsförskott för underhållsbidrag.

En fordran enligt första stycket 3 skall ha förvärvats sedan konkursbeslutet meddelats eller, om förvärvet skett dessförinnan, avse mätningsarvode eller därmed jämförlig avgift eller facklig medlemsavgift.

5 § Åberopas en motfordran hos arbetstagaren skall avdrag ske på dennes fordringar enligt 3 § med sådan del av motfordringen med vilken kvittning kan ske enligt lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt. Avdrag skall dock inte ske om det före betalningen av garantibelopp utreds att motfordringen inte föreligger.

6 § I en konkurs, som handläggs i enlighet med vad som i allmänhet är föreskrivet i fråga om konkurs, gäller garantin endast fordringar som bevakats i konkursen.

I en mindre konkurs gäller garantin endast fordringar som blir kända för konkursförvaltaren eller för den som varit konkursförvaltare senast ett år efter det

att ett beslut om avskrivning av konkursen vunnit laga kraft.

Har arbetsgivaren tidigare varit försatt i konkurs, utgår inte betalning för en fordran som gjorts eller kunnat göras gällande i den konkursen.

Begränsning av garantin

7 § Beträffande fordringar med förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen (1970:979) gäller garantin högst 000 000 kr. Betalning enligt garantin utgår därvid för en fordran som avser ersättning för särskilda kostnader framför annan fordran.

8 § Betalning enligt garantin minskas i motsvarande mån som arbetstagaren ersätts genom att han lyfter betalning enligt 143 § konkurslagen (1921:225).

Prövningsförfarandet

9 § Konkursförvaltaren skall beträffande fordringar i en konkurs pröva om fordringarna omfattas av garantin.

Prövningen skall göras, beträffande en fordran som vid tiden för konkursbeslutet är förfallen eller som avser lön för uppsägningstid, snarast efter konkursbeslutet och, beträffande övriga fordringar, utan dröjsmål.

Finner konkursförvaltaren att en fordran inte är klar för betalning enligt garantin, skall han snarast meddela arbetstagaren detta och vad arbetstagaren skall iaktta om han är missnöjd med konkursförvaltarens ställningstagande.

10 § Är en fordran efter prövning enligt 9 § inte klar för betalning enligt garantin och är det fråga om en konkurs, som handläggs i enlighet med vad som i allmänhet är föreskrivet i fråga om konkurs, gäller 104, 106 - 110 samt 210 och 211 §§ konkurslagen (1921:225) i tillämpliga delar. Vid prövningen enligt 109 § konkurslagen avgörs om fordringen omfattas av garantin.

11 § Är en fordran efter prövning enligt 9 § inte klar för betalning enligt garantin och är det fråga om en mindre konkurs skall konkursförvaltaren på begäran av arbetstagaren snarast anmäla fordringen till konkursdomaren och därvid ange grunden för att fordringen inte är klar. Anmälan skall göras skriftligen och skriften ges in i två exemplar.

Med anledning av anmälningen skall konkursdomaren snarast till arbetstagaren översända en avskrift av anmälningsskriften samt kalla honom och konkursförvaltaren till ett sammanträde för handläggning av den tvistefråga, som uppkommit därigenom att fordringen enligt konkursförvaltarens bedömande inte är klar. För prövning av tvistefrågan gäller i övrigt 108, 109, 210 och 211 §§ konkurslagen (1921:225) i tillämpliga delar.

12 § I den mån en fordran är klar för betalning enligt garantin, skall konkursförvaltaren snarast underrätta den myndighet som avses i 14 § om fordringen.

Underrättelse behöver inte lämnas i den mån arbetstagaren får lyfta betalning enligt 143 § konkurslagen (1921:225) beträffande

1. en fordran som vid tiden för konkursbeslutet är förfallen, snarast efter konkursbeslutet,

2. en fordran på lön för uppsägningstid, på förfallodagen,

3. en fordran av annat slag, utan dröjsmål sedan fordringen bedömts som klar.

Vid underrättelse i en konkurs, som handläggs i enlighet med vad som i allmänhet är föreskrivet i fråga om konkurs, skall konkursförvaltaren i den mån underrättelsen avser en ännu obevakad fordran samtidigt för arbetstagarens räkning bevaka fordringen.

13 § Vid prövning av en fordran som enligt 6 § andra stycket blir känd efter det att en konkurs har avskrivits gäller 9, 11 och 12 §§ i tillämpliga delar.

Uppgifter som ankommer på konkursförvaltaren skall därvid utföras av den som varit förvaltare i konkursen. Denne har rätt till ersättning av allmänna medel. I fråga om ersättningen gäller 187 § första stycket konkurslagen (1921:225) i tillämpliga delar.

Betalningen av garantibelopp

14 § Garantibelopp betalas av den myndighet som regeringen bestämmer efter underrättelse enligt 12 §.

Betalningen görs till arbetstagaren. På begäran av konkursförvaltaren skall beträffande löneutbetalningar som är nära förestående garantibeloppen tillställas konkursförvaltaren för att av denne betalas till arbetstagaren.

Garantibelopp får inte betalas förrän arbetstagarens fordran har förfallit till betalning. Garantibelopp som avser en fordran på lön för uppsägningstid får betalas efter hand under uppsägningstiden.

15 § Vid betalning av garantibelopp skall den utbetalande myndigheten

1. beakta sådana omständigheter som avses i 12 § första stycket tredje och fjärde meningarna förmånsrättslagen (1970:979) och andra liknande omständigheter som är av betydelse för storleken av ett garantibelopp vilket avser en fordran på uppsägningslön,
2. iaktta bestämmelserna i 7 och 8 §§ denna lag och
3. verkställa skatteavdrag samt avdrag med belopp som skall innehållas på grund av beslut om införsel eller utmätning i lön.

16 § Är en arbetstagare missnöjd med åtgärd som den utbetalande myndigheten har vidtagit med stöd av 15 § skall myndigheten snarast underställa konkursförvaltaren förhållandet för ytterligare prövning. Vid prövningen gäller 9, 11 och 12 §§ i tillämpliga delar.

Statens regressrätt

17 § I fråga om utbetalat garantibelopp inträder staten i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären. Utdelning i konkursen för arbetstagarens fordringar som betalats enligt garantin tillfaller staten intill detta belopp.

Statens fordran hos konkursgäldenären på grund av utbetalat garantibelopp faller bort beträffande belopp som inte blir ersatt i konkursen. Vad nu sagts gäller dock inte en fordran som är förenad med sjöpanträtt så länge sjöpanträtten består.

Konkursförvaltarens redovisningsskyldighet m.m.

18 § I fråga om garantibelopp som avses i 14 § andra stycket andra meningen gäller 57 och 58 samt 189 - 191 §§ konkurslagen (1921:225) i tillämpliga delar.

19 § En konkursförvaltares åligganden enligt denna lag står under tillsyn av den myndighet som har tillsyn över förvaltningen i konkursen. Härvid gäller 59 och 60 §§ konkurslagen (1921:225) i tillämpliga delar.

Återbetalning av garantibelopp

20 § Har någon genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt förorsakat att betalning enligt denna lag utgått obehörigen eller med för högt belopp, eller har någon i annat fall obehörigen eller med för högt belopp uppburit ersättning och har han skäligen bort inse detta, skall återbetalning ske av vad som betalats för mycket.

Har betalning enligt garantin skett och upphävs därefter konkursbeslutet genom beslut som vinner laga kraft, skall konkursgäldenären återbetala belopp som uppburits av arbetstagaren.

Föreligger särskilda skäl, får återbetalningsskyldighet enligt första eller andra stycket efterges helt eller delvis.

Konkurs i annat nordiskt land

21 § Den tillsynsmyndighet i konkurs som regeringen utser prövar om betalning enligt garantin skall utgå för en fordran hos en arbetsgivare som försatts i konkurs i annat nordiskt land än Sverige. Finner tillsynsmyndigheten att fordringen inte är klar för betalning, skall myndigheten på begäran av arbetstagaren snarast anmäla fordringen för prövning till konkursdomaren vid den tingsrätt där arbetstagaren bör svara i tvistemål som angår gäld i allmänhet. Vid handläggningen gäller i övrigt bestämmelserna i denna lag i tillämpliga delar och fullgör härvid tillsynsmyndigheten de uppgifter som annars ankommer på konkursförvaltaren.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987. Genom lagen upphävs med den begränsning som anges under 2 lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs.

2. I fråga om betalning av garantibelopp för en fordran i en konkurs som beslutats på grund av en ansökan som gjorts före ikraftträdandet gäller äldre lag.

3. Förekommer i annan lag eller författning någon hänvisning till en föreskrift som har ersatts genom en bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

2. Förslag till
Lag om ändring i konkurslagen (1921:225)

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurslagen (1921:225)[1]

dels att i 101 § orden "lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs" skall bytas ut mot "lönegarantilagen (1986:0000)",

dels att 185 b och 211 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse

185 b §[2]

I fråga om förvaltarens allmänna åligganden äga 51, 51 a och 52 §§, 53 § första stycket, 57 §, 58 § första och andra styckena samt 60 § andra stycket motsvarande tillämpning. Vidare äger 54 § motsvarande tillämpning.

Förvaltaren skall lämna konkursdomaren och tillsynsmyndigheten skriftlig uppgift om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. Samtidigt skall anmärkas, om det har förekommit förhållande som kan föranleda återvinning till konkursboet och om det finns skälig anledning antaga att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott. Finns anledning till sådant antagande, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senaste året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, skall vidare anmärkas, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts. I sådant fall skall samtidigt den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen ingivas. Finns det skälig anledning till antagande att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i 199 b § har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt samma paragraf kan meddelas, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.

1 Senaste lydelse av 101 § 1975:1263.
2 Senaste lydelse 1980:264.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Så snart kunskap har vunnits om löne- eller pensionsskuld skall förvaltaren anmäla sådan skuld till kronofogdemyndigheten i den ort där gäldenären bör svara i tvistemål som angå gäld i allmänhet. Finns ej löne- eller pensionsskuld, skall förvaltaren anmärka detta i bouppteckningen.	Finns ej löne- eller pensionsskuld, skall förvaltaren anmärka detta i bouppteckningen.

Bouppteckningen skall jämte uppgifter enligt andra stycket tillställas konkursdomaren och tillsynsmyndigheten snarast och senast en månad från konkursbeslutet. När särskilda omständigheter föreligga, får konkursdomaren bevilja uppskov.

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för att ha gjort sig skyldig till gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i 199 b § har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt samma paragraf kan meddelas, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
211 §[3]	
Mål, som avses i 16, 85, 93 eller 164 §, skall utan förberedelse företagas till huvudförhandling. Utsättes målet till fortsatt eller ny huvudförhandling, äge rätten, om det erfordras för att målet vid denna skall kunna slutföras, förordna, att förberedelse skall äga rum, samt meddela erforderliga föreskrifter därom.	
I mål, som avses i 109 eller 130 §, skall huvudförhandling föregås av förberedelse, om det behövs. Hålles sammanträde för muntlig förberedelse och lämna samtliga närvarande sitt samtycke därtill eller finnes saken uppenbar, må huvudförhandlingen hållas i omedelbart samband med förberedelsen.	
Vid huvudförhandling i mål som avses i denna paragraf är rätten domför med en lagfaren domare.	
Uteblir i mål, som avses i denna paragraf, part eller annan, som äger komma tillstädes vid förhandling, utgöre det ej hinder för målets handläggning och avgörande, om ej annat är stadgat.	
	I mål, som avses i 109 § och i vilket åberopas en sådan fordran som avses i 3 § lönegarantilagen (1986:0000), kan förordnas att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad, om den part som förlorat målet hade skälig anledning att få tvisten prövad.
Beträffande talan mot avgörande i mål, som nu sagts, gälle vad i rättegångsbalken är stadgat om talan mot beslut i mål, som väckts vid underrätt.	Beträffande talan mot avgörande i mål, som avses i denna paragraf, gäller vad i rättegångsbalken är stadgat om talan mot beslut i mål, som väckts vid underrätt.

3 Senaste lydelse 1979:340.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om en konkurs som beslutats på grund av en ansökan som gjorts före ikraftträdandet.

3. Förslag till
Lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 10 § lagen (1981:691) om socialavgifter skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	4 kap.
	10 §
Lönegarantiavgifter förs till en fond, benämnd l ö n e g a r a n t i f o n d e n, med vars tillgångar kostnaderna för ersättningar enligt lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs skall täckas.	Lönegarantiavgifter förs till en fond, benämnd l ö n e g a r a n t i f o n d e n, med vars tillgångar utbetalningar enligt lönegarantilagen (1986:0000) skall täckas. Tillgångarna i fonden skall också täcka en sådan del av de konkurskostnader som enligt 188 § konkurslagen (1921:225) skall utgå av allmänna medel och som avser konkursförvaltarens uppgifter enligt lönegarantilagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.

1 UTREDNINGENS UPPGIFTER OCH ARBETE

Utredningens uppdrag gäller en översyn av den statliga lönegarantin vid konkurs (Dir 1982:58).[1] Efter samråd med arbetsmarknadsdepartementet lade utredningen i november 1983 i delbetänkandet (Ds A 1983:15) Ändringar i lönegarantisystemet fram förslag till ändringar på två punkter. Ändringarna rörde det för varje arbetstagare högsta ersättningsbara beloppet och tidsramen för de fordringar som täcks genom garantin. Förslaget är efter remissbehandling under beredning inom arbetsmarknadsdepartementet.

Frågorna om det högsta beloppet för varje arbetstagare och om tidsramen för ersättningsbara fordringar kan sägas ingå i utredningens ena stora uppgift. Denna är att analysera de bakomliggande orsakerna till ökningen av utbetalningarna enligt garantin samt att överväga och föreslå sådana åtgärder som är motiverade av analysresultatet. Enligt utredningens uppfattning är storleken på utbetalningarna enligt garantin i första hand beroende av lönefordringarnas placering i den s.k. förmånsrättsordningen vid konkurs. Lönefordringarna har sedan år 1976 den sämsta förmånsrätten och kommer efter bl.a. fordringar med säkerhet av företagsinteckning och skattefordringar. Vill man nedbringa utbetalningarna enligt garantin väsentligt bör man därför i första hand undersöka förutsättningarna för en förbättring av förmånsrätten för lönefordringar. En sådan åtgärd kan för

1 Direktiven är återgivna i kommittéberättelsen, 1983, del II, s. 262 ff. Se också Ds A 1983:15 s. 21 ff.

övrigt motiveras även av andra skäl. Det är utredningens avsikt att närmare överväga en ändring av förmånsrättsordningen i överensstämmelse härmed. Utredningsarbetet i den delen pågår.

I förevarande betänkande behandlar utredningen sin andra stora uppgift. Den rör förfarandet kring lönegarantisystemet samt gäller både prövningen av lönegarantianspråk och utbetalningen av garantibelopp. I huvudsak går utredningens arbete i dessa delar ut på att tillskapa en enhetligare ordning för handläggningen av lönegarantiärenden och att rätta till en del brister som med tiden visat sig i den nuvarande ordningen.

Under arbetets gång har synpunkter på tillämpningsfrågor inhämtats bl.a. vid konferenser angående konkursrättsliga frågor. Konferenserna har anordnats i första hand av riksskatteverket eller regionala tillsynsmyndigheter i konkurs. Synpunkter och visst statistiskt material har vidare inhämtats av utredningen genom enkäter dels under år 1983 till landets samtliga kronofogdemyndigheter och länsstyrelser, dels under år 1984 till samtliga tillsynsmyndigheter i konkurs. Utredningen har också företagit en särskild undersökning av besvärsmål i hovrätt angående lönegaranti.

Sammantaget medför utredningens förslag en rationalisering av förfarandet och en ökad anpassning av förfarandet till arbetslivets förhållanden. I sin tur har det fört med sig att förfarandet inlemmas ytterligare i de konkurs- och arbetsrättsliga regelsystemen.

I betänkandet behandlas även en del materielrättsliga frågor. En fråga rör lönegarantins tillämpning på s.k. internationella fall, dvs. fall där arbetstagaren är utländsk medborgare och/eller har arbetat utomlands. Vidare behandlas i betänkandet vissa frågor om avräkning på uppsägningslön och om uppbörd av fackliga medlemsavgifter i samband med utbetalning av garantibelopp.

De i betänkandet framlagda förslagen har alla mer eller mindre anknytning åt olika håll. I särskilt hög grad gäller det förslagen angående prövningen av lönegarantianspråk. Inom justitiedepartementet pågår för närvarande arbete med en reformering av konkurslagen (1921:225) på grundval av konkurslagskommitténs slutbetänkande (SOU 1983:24) Ny konkurslag. Det har därför varit angeläget för utredningen att särskilt samråda med företrädare för justitiedepartementet. Utredningen har härvid utgått från att dess förslag skall kunna genomföras innan en ny konkurslag träder i kraft. Förslagen är av den anledningen formellt anpassade till gällande konkurslag. De kan emellertid utan större olägenhet fås att passa ihop med en ny konkurslag, om denna i huvudsak ges den nu inom justitiedepartementet planerade utformningen. Utredningen vill härom i korthet anföra följande.

Arbetet inom justitiedepartementet är bl.a. inriktat på en övergång från två handläggningsformer i konkurs till en enda. I denna skall förvaltaren - liksom för närvarande i mindre konkurs - informellt pröva skulderna i boet. Ett bevaknings- och anmärkningsförfarande skall tillgripas bara i särskilda fall.

En konkursreform i enlighet med det anförda ligger helt i linje med utredningens förslag. Detta utgår från att förvaltaren i alla konkurser informellt prövar lönefordringarna och också kan godkänna det stora flertalet av dem för utbetalning enligt garantin. Vissa mindre, närmast tekniska justeringar behövs emellertid som en följd av konkursreformen för det begränsade antal fall när en förvaltare inte kan godkänna en lönefordran för betalning enligt garantin. Justeringarna bör ta sikte på att tveksamma fall i alla konkurser skall prövas i enlighet med det särskilda förfarande som utredningen föreslår för tveksamma fall i mindre konkurs. Om rätten till betalning i konkursen för en fordran som omfattas av garantin prövas i ett

bevaknings- och anmärkningsförfarande bör avgörandet genom en särskild föreskrift göras omedelbart tillämpligt för arbetstagarens rätt till betalning enligt garantin.

I det konkursrättsliga reformarbetet ingår också de förslag som tas upp i det av kommissionen mot ekonomisk brottslighet avgivna betänkandet (SOU 1983:60) Återvinning i konkurs. Utredningen återkommer till några av dessa förslag i ett annat sammanhang.

En anknytning finns till arbetsrätten. Utredningen har närmare övervägt bl.a. huruvida ett avgörande i tingsrätt angående lönefordringar i konkurs bör kunna överprövas av arbetsdomstolen i stället för av en hovrätt. I den delen har utredningen därmed kommit in på frågan om fullföljdsordningen inom arbetsrätten. Härvid har arbetsdomstolens dåvarande ordförande och administrative chef, justitierådet Stark, vid ett sammanträde inom utredningen utvecklat sin syn på frågan.

En anknytning finns till ekonomiadministrativa frågor - t.ex. redovisningsfrågor - inom statsförvaltningen. I syfte att reducera antalet personer och organ som är inblandade i lönegarantisystemet har utredningen övervägt en överflyttning av uppgiften att betala ut lönegarantimedel från länsstyrelserna till de 25 kronofogdemyndigheter som samtidigt är tillsynsmyndigheter i konkurs. Utredningsmannen jämte en av experterna och sekreteraren har i det sammanhanget besökt en länsstyrelse och vidare överlagt med företrädare för riksrevisionsverket och länsstyrelsernas organisationsnämnd.

Slutligen kan nämnas en anknytning till ett inom Nordiska ministerrådet aktualiserat samarbete mellan de nordiska länderna om lönegaranti vid konkurs. Utredningen, som avgett ett särskilt remissyttrande i ämnet, har utformat sitt förslag om de internationella fallen med utgångspunkt i de överväganden som hittills har gjorts inom ramen för det nordiska samarbetet.

Beträffande de i betänkandet framförda förslagen har det bedömts som mest ändamålsenligt att låta utredningens förslag komma till uttryck i en helt ny lönegarantilag som avses ersätta den nu gällande lagen i ämnet.

Utredningen har informerat berörda arbetstagarorganisationer.

Genom de överlämnade betänkandena har utredningen fullgjort sitt uppdrag utom i vad det avser ökningen av utbetalningarna enligt garantin. Utredningen fortsätter arbetet med den uppgiften och får längre fram redovisa resultatet av sina överväganden i den delen i ett tredje och sista betänkande.

2 LÖNEGARANTISYSTEMET

2.1 Systemet i stort

Lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs (lönegarantilagen, ändrad senast 1981:826)[1] trädde i kraft den 1 januari 1971. Lagen innebär att staten svarar för betalning av de anställdas fordringar hos en arbetsgivare som har försatts i konkurs. De fordringar som omfattas av lönegarantin är lönefordringar och andra ersättningar med förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen (1970:979), pensionsfordringar med förmånsrätt enligt 12 eller 13 § samma lag och vissa konkurskostnader. Beträffande lön och annan ersättning på grund av anställning gäller förmånsrätten och därmed garantin endast fordringar som har förfallit till betalning senare än ett år innan konkursansökningen gjordes och vidare under en skälig uppsägningstid om högst sex månader. För fordringar med förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen är garantin maximerad till ett belopp (maximibelopp) som motsvarar tolv basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. För år 1986 uppgår maximibeloppet till 279 600 kr.

Förfarandet för prövning av anspråk på betalning enligt garantin är olika i konkurser som handläggs i enlighet med vad som i allmänhet är föreskrivet i fråga

---

1 Lagen kommenteras hos Walin-Rydin s. 121 ff. Vidare behandlas lagen i Konkurs och ackord, s. 231 ff. Närmare bestämmelser om främst handläggningen av lönegarantiärenden finns i kungörelsen (1970:745) om statlig lönegaranti vid konkurs (lönegarantikungörelsen, ändrad senast 1984:898).

om konkurs och i mindre konkurser. I en konkurs av den förra typen, som i fortsättningen kallas stor konkurs[2], ankommer det på konkursförvaltaren att utreda och pröva lönegarantianspråk medan det i en mindre konkurs ankommer på kronofogdemyndigheten. Garantibeloppen betalas ut av länsstyrelserna.

Under de första åren som lönegarantin gällde höll sig utbetalningarna av lönegarantimedel på en relativt låg och konstant nivå kring 25 milj. kr per budgetår. Därefter har emellertid utbetalningarna ökat kraftigt fram t.o.m. budgetåret 1981/82, varefter de sjunkit något. Budgetåret 1984/85 utbetalades 655 milj. kr (se bil. 2, tab. 1). Lönegarantin finansieras i huvudsak genom en arbetsgivaravgift, lönegarantiavgift. Avgiften, som ursprungligen var 0,02 % av avgiftsunderlaget, har höjts successivt. Sedan den 1 januari 1979 utgår den med 0,2 % av avgiftsunderlaget. Avgifterna förs till en fond, benämnd lönegarantifonden, med vars tillgångar kostnaderna för ersättningar enligt garantin skall täckas. Lönegarantifonden förvaltas av kammarkollegiet. I fråga om utbetalat garantibelopp inträder staten i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären. Eventuella utdelningar i konkurs på sådana övertagna fordringar tillförs lönegarantifonden.

Antalet arbetstagare som erhöll betalning enligt garantin kan för år 1984 uppskattas till ca 25 000. Under samma år belöpte sig antalet tillkomna konkurser till 6 902. Av dessa gällde 5 466 företag (se bil. 2, tab. 2 och 3).

---

2 Konkurslagen skiljer mellan konkurs som skall "handläggas i enlighet med vad som i allmänhet är föreskrivet i fråga om konkurs" och "mindre konkurs". I allmänhet används dock beteckningen "ordinär konkurs" eller "19 §-konkurs" vid sidan av "mindre konkurs". Den av utredningen använda beteckningen "stor konkurs" vid sidan av "mindre konkurs" har lanserats av konkurslagskommittén i betänkandet (SOU 1983:24) Ny konkurslag, s. 253.

2.2 Prövningen av lönegarantianspråk

Inledning

Prövningen av lönegarantianspråk har till syfte att klarlägga huruvida det finns förutsättningar för utbetalning av garantibelopp. Uppgiften att pröva anspråk och att därefter hos utbetalningsmyndigheten påkalla utbetalning fullgörs av organ med nära anknytning till konkursförfarandet. Anknytningen till konkursförfarandet förklaras med att lönegarantisystemet äger tillämpning uteslutande vid konkurs och endast beträffande löne- och pensionsfordringar i konkursen.

Beroende på konkursens handläggningsform, dvs. stor eller mindre konkurs, gäller olika regler för hur fordringarna i konkursen fastställs. I en stor konkurs bestäms sålunda konkursfordringarna genom ett särskilt därför avsett förfarande, det s.k. bevaknings- och anmärkningsförfarandet, medan något sådant förfarande inte förekommer i mindre konkurs. Denna olikhet har medfört att prövningen av lönegarantianspråk har anförtrotts olika organ i stor resp. mindre konkurs. I stor konkurs sköts prövningen av konkursförvaltaren, medan den i mindre konkurs handhas av kronofogdemyndigheten.

Prövningens närmare inriktning

Även om prövningen av lönegarantianspråk anförtrotts olika organ i stor resp. mindre konkurs gäller i båda fallen detsamma beträffande prövningens närmare inriktning. Både konkursförvaltaren och kronofogdemyndigheten har sålunda att avgöra om fordringen berättigar till betalning enligt garantin. Det är endast om betalningsberättigande fordringar som utbetalningsmyndigheten enligt lönegarantilagen skall underrättas (6 och 8 §§). Vid prövningen gäller till en början att det skall vara fråga om en arbetstagares fordran hos en arbetsgivare som försatts i konkurs (1 §). Vidare skall

fordringen vara förenad med förmånsrätt enligt 12 eller 13 § förmånsrättslagen (2 § första stycket). Har någon på grund av en fordran som omfattas av garantin ansökt om gäldenärens försättande i konkurs, utgår betalning även för kostnaden härför (2 § andra stycket). Gemensamt för nu behandlade villkor avseende fordringarna är att samtliga villkor kan prövas inom konkursförfarandets ram oavsett om lönegarantin är aktuell.

Utöver de redan berörda villkoren beträffande ersättningsberättigande fordringar ställer lönegarantilagen upp vissa speciella villkor som uteslutande prövas i den mån anspråk på betalning enligt garantin framställs. Betalning enligt garantin utgår sålunda som huvudregel inte efter överlåtelse av en fordran som i och för sig är ersättningsberättigande. Förvärvaren har alltså inte någon rätt till garantibeloppet. Vidare anses det svenska lönegarantisystemet endast ta sikte på den svenska arbetsmarknaden. Ett villkor för betalning enligt garantin har därför ansetts vara att anknytningen till Sverige eller svenska förhållanden är tillräckligt stark. Av de speciella villkoren är de nu berörda de i praktiken viktigaste och gäller fordringar i både stor och mindre konkurs.

Prövningen i stor konkurs

Prövningen av lönegarantianspråk i en stor konkurs är uppbyggd kring bevaknings- och anmärkningsförfarandet. Betalning enligt garantin utgår därför endast för en fordran som bevakats i konkursen. Anknytningen till bevaknings- och anmärkningsförfarandet innebär även att vad som genom detta förfarande bestäms om den bevakade fordringen, såväl beträffande betalningsrätt som förmånsrätt i konkursen, blir gällande också för lönegarantin (3 § och 6 § första stycket).

Anknytningen till bevaknings- och anmärkningsförfarandet innebär vidare att bestämmelserna därom i 5 kap. konkurslagen är av betydelse även för lönegarantin. Be-

vakning skall således göras skriftligen och ges in till konkursdomaren. Bevakning skall också ske inom viss tid. Härvid saknar det betydelse om bevakningen sker i vanlig ordning inom den bevakningstid som anges i konkursdomarens kungörelse om konkursen eller om bevakningen sker senare genom s.k. efterbevakning. Någon viss tidsfrist för efterbevakning uppställs inte. En fordran kan bevakas så länge konkursen fortgår. När konkursen är avslutad, kan däremot inte längre efterbevakning ske. Då är det följaktligen även för sent att framställa lönegarantianspråk.

Efter bevakningstidens utgång granskas bevakningarna i första hand av konkursförvaltaren. Huruvida en bevakad fordran godkänns och på så sätt berättigar till utdelning i konkursen är främst beroende av om anmärkning framställs mot bevakningen. Rätt att göra anmärkning mot bevakning tillkommer - förutom konkursförvaltaren - borgenär, som bevakat fordran i konkursen, och gäldenären. Beträffande konkursförvaltaren gäller dessutom att han är skyldig att framställa de anmärkningar för vilka han finner fog. Anmärkning skall göras skriftligen hos konkursdomaren och ske inom viss tid, anmärkningsfristen. Riktas ingen anmärkning mot den bevakade fordringen äger som huvudregel den bevakande i konkursen rätt till den betalning och förmånsrätt som han yrkat.

För det fallet att anmärkning framställs mot den bevakade fordringen och en tvist därmed är för handen, anvisar konkurslagen ett särskilt förfarande att slita en sådan tvist. Enligt konkurslagen skall nämligen de tvistefrågor, som uppkommit därigenom att anmärkningar framställts och som inte blivit förlikta på något sätt, företas till handläggning vid ett borgenärssammanträde inför konkursdomaren. Ett sammanträde som allmänt kallas förlikningssammanträde. Som konkurslagen antyder förutsätts bevakningstvister i första hand bli föremål för förlikningsförsök före förlikningssammanträdet.

Denna förberedande förlikningsverksamhet åvilar i första hand konkursförvaltaren. Det är inte avsett att konkursdomaren skall utöva någon förberedande verksamhet. Däremot skall konkursdomaren verka för förlikning vid sammanträdet. I sammanhanget bör påpekas att vissa förbehåll gäller för möjligheten att ingå förlikningar angående konkursfordringar.

Om det efter förlikningssammanträdets slut kvarstår någon anmärkning, dvs. någon anmärkning som inte blivit förlikt, skall den tvistiga frågan hänskjutas till rätten för avgörande. Med rätten avses konkursdomstolen, dvs. en tingsrätt. Tingsrättens handläggning sker i en särskild rättegång, s.k. jävsprocess, eventuellt med överprövning i en hovrätt och, i undantagsfall, i högsta domstolen. Härigenom avgörs den bevakade fordringens rätt i konkursen. Genom lönegarantins anknytning till bevaknings- och anmärkningsförfarandet får avgörandet betydelse även för frågan om fordringen omfattas av garantin eller inte.

En konkurs avslutas med att boets penningmedel, i den mån de inte behövs för betalning av konkurskostnaderna eller boets egna skulder, delas ut till borgenärerna. Utdelningsförfarandet regleras närmare i 6 kap. konkurslagen och ombesörjs av konkursförvaltaren. Bl.a. åligger det denne att upprätta utdelningsförslag. Härvid har han att utgå bl.a. från vad man kommit fram till genom bevaknings- och anmärkningsförfarandet. Om utdelningsförslaget inte överklagas inom viss tid blir det bindande.

Slutligen återstår det för borgenären att lyfta de medel som han tillagts i förslaget. Innan utdelning i konkurslagens mening äger rum, har borgenär med förmånsrätt möjlighet att under vissa förutsättningar lyfta betalning för sin fordran genom s.k. förskottslyftning. Förskottslyftning är inte bindande i fråga om borgenärens rätt till utdelning. Visar det sig se-

nare, när utdelningsförslaget upprättas, att borgenären inte är berättigad till utdelning för de medel han fått genom förskottslyftningen, blir han återbetalningsskyldig. För lönegarantins vidkommande är förskottslyftningar av särskild betydelse, eftersom belopp som en arbetstagare uppbär genom förskottslyftning skall avräknas från belopp med vilket betalningen enligt lönegarantin annars skulle utgå (4 §).

Betalning enligt garantin förutsätter att konkursförvaltaren underrättar utbetalningsmyndigheten om att fordringen berättigar till betalning. Huruvida så är fallet klarläggs i det övervägande antalet fall vid prövningen i konkursen av de villkor som också är nödvändiga för att rätt till utdelning i konkursen skall föreligga. Även de för lönegarantin speciella villkoren måste dock vara uppfyllda för att betalning enligt garantin skall kunna ske. Härvid avses t.ex. kravet på anknytningen till den svenska arbetsmarknaden. Eftersom de speciella villkoren inte prövas inom ramen för konkursförfarandet måste därför i nämnda avseende en särskild prövning göras av konkursförvaltaren i samband med underrättelseskyldighetens fullgörande.

Prövningen i mindre konkurs

I mindre konkurs saknas motsvarighet till bevaknings- och anmärkningsförfarandet i stor konkurs. Därför har man i de mindre konkurserna måst tillskapa en särskild - från konkursförfarandet fristående - ordning hos kronofogdemyndigheten för prövning av lönegarantianspråk.

Hos kronofogdemyndigheten kan anspråken på lönegarantimedel anhängiggöras informellt. Kronofogdemyndigheten är nämligen skyldig att självmant pröva om garantin är tillämplig så snart en fordran blir känd för myndigheten (8 § första stycket). Det har förutsatts att kronofogdemyndigheten på olika sätt får vetskap om förekommande fordringar. Arbetstagaren själv kan för-

väntas vara verksam i betydande utsträckning. Det är ganska vanligt att han eller hans fackliga organisation gör anmälan om anspråk hos kronofogdemyndigheten eller konkursförvaltaren. Vid sidan härav finns det officiella vägar som garanterar att förekommande fordringar verkligen blir kända för kronofogdemyndigheten (7 §).

Vid sin prövning har kronofogdemyndigheten först att ta ställning till om anspråket på garantibelopp blivit känt för myndigheten i rätt tid. Eftersom prövningen i mindre konkurs är fristående i förhållande till konkursförfarandet har lagstiftningen i det aktuella hänseendet inte kunnat anknytas till några tidsfrister i konkurslagen. En särskild tidsfrist har därför fått föreskrivas i lönegarantilagen. Enligt lagen gäller sålunda, att betalning enligt garantin utgår endast för en fordran som blivit känd för myndigheten inom ett år från det att beslut om avskrivning av konkursen vunnit laga kraft (3 §).

Kronofogdemyndigheten skall alltså avgöra i vad mån betalning enligt garantin skall utgå för en fordran i konkursen. Beträffande sådana fordringar har kronofogdemyndigheten att till en början göra motsvarande prövning som förvaltaren i stor konkurs gör inom ramen för bevaknings- och anmärkningsförfarandet. Därutöver åligger det kronofogdemyndigheten att - liksom konkursförvaltaren - beakta de speciella villkoren som gäller enligt lönegarantin.

För prövningen gäller att kronofogdemyndigheten skyndsamt skall utreda och pröva de anspråk som kommer fram. Utredningen skall anpassas till vad som krävs i det enskilda fallet. Arbetstagaren och arbetsgivaren skall dock alltid höras, om hinder inte möter. Vanligen infordras uppgifter från dem på särskild blankett. De skriftliga uppgifterna får dock ofta kompletteras, t.ex. genom att myndigheten per telefon eller vid personligt

sammanträffande ställer närmare frågor till arbetstagaren. Myndigheten kan också fordra att arbetstagaren på heder och samvete skriftligen bekräftar lämnade uppgifter om sina anställnings- och avlöningsförhållanden. Även annan än arbetstagaren och arbetsgivaren skall höras om vederbörande kan antas ha upplysningar av värde för utredningen. Härvid bör framför allt nämnas kontakter med fackliga företrädare i fråga om bl.a. tolkning av kollektivavtal.

Allmänt gäller alltså att kronofogdemyndighetens utredningsåtgärder skall anpassas till omständigheterna i det särskilda fallet. Ofta framstår arbetstagarens anspråk som sannolikt redan från början och någon mera vidlyftig utredning bör då inte företas.

Sedan kronofogdemyndigheten slutfört sin utredning skall myndigheten utan dröjsmål underrätta utbetalningsmyndigheten angående en fordran som vid prövningen funnits vara betalningsgrundande (8 § fjärde stycket). Det har hänt att sedan underrättelsen expedierats till utbetalningsmyndigheten men innan utbetalning där hunnit verkställas det kommit fram förhållanden som - om de varit kända tidigare - inte skulle ha lett till att underrättelse upprättats. I sådant fall har kronofogdemyndigheten möjlighet att återkalla sitt tidigare beslut och ompröva ärendet.

Finner kronofogdemyndigheten vid sin prövning att arbetstagarens fordran inte omfattas av garantin meddelar myndigheten ett avslagsbeslut. Mot avslagsbeslutet får talan föras genom besvär (9 §). Möjligheten att begära omprövning av kronofogdemyndighetens beslut står också öppen. Besvären prövas av en hovrätt. Mot hovrättens beslut får talan inte föras (9 §). Lönegarantilagen innehåller inte någon föreskrift om överklagande av en kronofogdemyndighets beslut när myndigheten har varit för generös. Utbetalningsmyndigheten har inte befogenhet att överpröva kronofogdemyndighetens beslut.

2.3 Utbetalningen av garantibelopp

Länsstyrelsen är utbetalningsmyndighet och betalar garantibelopp enligt de underrättelser som inkommer från kronofogdemyndigheter och konkursförvaltare. Betalningen sker till arbetstagaren. Den som övertagit en lönefordran har, som tidigare sagts, som huvudregel inte någon rätt till betalning enligt garantin.

I samband med utbetalningen verkställer länsstyrelsen avdrag för skatt samt avdrag enligt eventuella införsel- eller löneutmätningsbeslut. Länsstyrelsen fullgör även arbetsgivarens skyldighet att lämna kontrolluppgifter för inkomsttaxeringen (5 § första stycket). På länsstyrelsen ankommer det vidare att beakta regeln om maximibelopp i lönegarantilagen.

Garantibelopp får enligt huvudregeln inte betalas förrän konkursbeslutet har vunnit laga kraft och inte heller förrän arbetstagarens fordran har förfallit till betalning. Uppsägningslön betalas efter hand som den förfaller till betalning, i nära anslutning till ordinarie utbetalningsdag (5 § andra stycket). Som villkor för betalning av uppsägningslön får länsstyrelsen föreskriva att arbetstagaren skall avge försäkran på heder och samvete om sina anställnings- och avlöningsförhållanden under uppsägningstiden. Från kravet på att konkursbeslutet skall ha vunnit laga kraft gäller i stor konkurs betydelsefulla undantag. I sådana konkurser får nämligen betalning enligt garantin ske av fordringar för uppsägningstid och även av andra fordringar i den mån fordringarna enligt konkursförvaltarens bedömande är klara (5 § tredje stycket).

Sedan länsstyrelsen enligt garantin betalat arbetstagarens fordringar inträder staten i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären. För att bevaka statens ifrågavarande rätt i konkursen förordnar länsstyrelsen en kronofogdemyndighet.

Lönegarantilagen innehåller slutligen bestämmelser om återbetalningsskyldighet i vissa fall (12 §).

3 UTLÄNDSKA LÖNEGARANTISYSTEM

3.1 Danmark[1]

Det danska lönegarantisystemet kom till år 1972 och regleras i lagen om Lønmodtagernes Garantifond. Både prövningen av anspråken på betalning enligt garantin och utbetalningen av garantibelopp handhas av fonden, som utgör en självständig institution. Fondens ledning och administration är gemensam för fonden och för bl.a. Arbejdsmarkedets Tillægspension. Fonden leds av en styrelse med representanter för arbetsmarknadens parter. Arbetsgivarsidan och arbetstagarsidan representeras med lika antal ledamöter. Administrationen finns på endast en plats i Danmark och handlägger ärenden från hela landet.

Garantin innebär att fonden betalar en arbetstagares fordran på lön m.m. vid arbetsgivarens konkurs. Utan att arbetsgivaren försätts i konkurs gäller garantin i ett par situationer. Den i praktiken viktigaste är när arbetsgivarens verksamhet upphör och det bevisas att han inte är i stånd att betala arbetstagarens fordringar.

I första hand omfattar garantin sådana fordringar som har eller skulle ha förmånsrätt i en konkurs. Beträffande huvuddelen av ersättningsgilla fordringar är garantin för varje arbetstagare begränsad till 60 000 danska kr efter skatt.

---

1 Framställningen bygger på - utöver själva lagtexten - rapporten Lønnsgaranti ved konkurs, s. 5 ff.

Ett anspråk på betalning enligt garantin skall anmälas av arbetstagaren själv till fonden inom en anmälningsfrist på fyra veckor från dagen för konkursbeslutet eller motsvarande tidpunkt. Föreligger det särskilda skäl kan fonden ge dispens från anmälningsfristen. I praxis ges alltid dispens för anmälningar som görs inom de första månaderna efter konkursen.

Fonden föranstaltar om utbetalning när arbetstagarens krav har anmälts och dokumenterats. Bestrids kravet av arbetsgivaren eller finner fonden att dokumentationen är otillräcklig kan fonden hänvisa arbetstagaren att föra talan vid en domstol för att få kravet fastställt.

I fråga om utbetalat garantibelopp inträder fonden i arbetstagarens rätt mot arbetsgivaren. Härigenom uppbär fonden utdelningar i arbetsgivarnas konkurser. Garantin finansieras i övrigt genom arbetsgivaravgifter.

Under år 1983 utbetalades sammanlagt 137 milj. danska kr till 25 000 arbetstagare.[2]

3.2 Finland[3]

I Finland gäller två särskilda lagar beträffande lönegaranti. För arbetstagare i allmänhet ges bestämmelser i 1973 års lag om lönegaranti. För sjömän gäller särskild lagstiftning. Administrationen av det finska lönegarantisystemet ombesörjs av arbetskraftsministeriet och landets tolv arbetskraftsdistriktsbyråer. Enligt lagen om lönegaranti ankommer prövningen av anspråken på betalning enligt garantin på arbetskraftsdistriktsbyråerna. Dessa beslutar också om utbetalning av garantibeloppen.

---

2 Uppgifterna är hämtade från fondens Beretning og regnskab för år 1983.

3 Utöver själva lagtexten bygger framställningen på rapporten Lønnsgaranti ved konkurs, s. 11 ff och Rihto, Ahti, Lagen om lönegaranti i Finland, SvJT 1978 s. 392 ff.

Betalning enligt garantin av en arbetstagares fordringar kan ske vid arbetsgivarens konkurs eller vid arbetsgivarens betalningsoförmåga utan konkurs. Det sistnämnda kan enligt lagen föreligga i sex olika fall. Betalningsoförmåga kan vara för handen trots att arbetsgivaren fortsätter sin verksamhet (jämför Danmark och Norge).

Ersättningsgilla fordringar är sådana som har eller skulle ha förmånsrätt i en konkurs. För varje arbetstagare gäller garantin högst 50 000 finska mark före skatteavdrag.

Det åligger arbetstagaren själv att ge in en ansökan om betalning enligt garantin. Ansökan skall ställas till en av arbetskraftsdistriktsbyråerna, men kan ges in till en av landets 155 lokala arbetskraftsbyråer. Som ett absolut krav gäller att ansökningen måste ges in senast tre månader efter det att arbetstagarens fordran har förfallit till betalning.

Sedan ansökningen kommit in till arbetskraftsdistriktsbyrån prövar byrån om arbetstagarens fordran omfattas av garantin. Byrån utreder härvid även arbetsgivarens betalningsoförmåga. Om ansökan inte avslås skall byrån omedelbart besluta om utbetalning. Avslås däremot ansökningen skall byrån anvisa arbetstagaren att väcka talan vid domstol för ytterligare prövning. I vissa speciella fall kan arbetskraftsdistriktsbyråns beslut överklagas till arbetskraftsministeriet.

När arbetskraftsdistriktsbyrån beslutar om betalning enligt garantin övergår arbetstagarens fordran till staten. Efter utbetalningen försöker arbetskraftsministeriet driva in de utbetalade medlen hos arbetsgivaren. Man bevakar härvid den övertagna fordringen i arbetsgivarens konkurs. Är arbetsgivaren inte försatt i konkurs kan man i stället försöka utmäta fordringen hos honom. I sista hand täcks betalningarna enligt ga-

rantin genom medel från den av arbetsgivarna finansierade centralkassan för arbetslöshetskassorna.

Sammanlagt utbetalades 34,7 milj. finska mark till 5 600 arbetstagare under år 1981.

3.3 Island[4]

Den isländska lagen om statsgaranti för arbetslön i händelse av konkurs tillkom år 1974 och administreras av socialministeriet.

Garantin gäller endast vid arbetsgivarens konkurs och omfattar en arbetstagares fordringar som har förmånsrätt i konkursen. Beloppsmässigt är garantin för varje arbetstagare begränsad till drygt 30 000 isländska kr före skatteavdrag. Dessutom krävs att fordringen bevakats i konkursen. Undantag görs dock för fordringar i konkurser som saknar tillgångar. I dessa konkurser är det tillräckligt om fordringen blir känd inom ett år från det att konkursen avslutats.

En anmälan om krav på betalning enligt garantin skall sändas till socialministeriet inom ett år från konkursens avslutning. Anmälningen skall åtföljas av en redogörelse från konkursförvaltaren med upplysningar huruvida villkoren för betalning enligt garantin är uppfyllda. Anser ministeriet att redogörelsen inte klarlägger om fordringen omfattas av garantin ger lagen möjlighet till domstolsprövning.

Omfattas arbetstagarens fordran av garantin betalar ministeriet garantibeloppen från statskassan. Vid utbetalningen övertar statskassan arbetstagarens fordran. Under år 1980 utbetalades sammanlagt 100 000 isländska kr.

---

4 Framställningen bygger på - utöver själva lagtexten - rapporten Lønnsgaranti ved konkurs, s. 17 ff.

3.4 Norge[5]

Bestämmelser om det norska lönegarantisystemet finns i lagen om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs m.v. från år 1973. För sjömän gäller särskilda bestämmelser. Direktoratet for arbeidstilsynet i Oslo administrerar garantin för hela landet.

Garantin innebär att staten ansvarar för betalningen av en arbetstagares fordran på lön m.m. hos en arbetsgivare som på grund av bristande betalningsförmåga inte kan betala fordringen. Endast sådana anställningsförhållanden där det skall betalas arbetsgivaravgift till den norska motsvarigheten till den svenska lagen om allmän försäkring (Lov 1966 om folketrygd) omfattas av garantin. När det gäller kravet på bristande betalningsförmåga hos arbetsgivaren gäller garantin i första hand i de fall där arbetsgivaren försätts i konkurs. Det är likväl inte något absolut krav att arbetsgivaren försätts i konkurs. Utan att arbetsgivaren försätts i konkurs gäller garantin nämligen om det ändå står klart att han är insolvent och dessutom att driften slutgiltigt upphört.

En arbetstagares fordringar täcks av garantin i den mån fordringarna har eller skulle ha förmånsrätt i en konkurs. För varje arbetstagare gäller garantin högst 70 000 norska kr före skatteavdrag.

Garantisystemet bygger på att arbetstagaren själv ansöker om betalning hos Direktoratet for arbeidstilsynet, som prövar och avgör ansökningen. Inga absoluta anmälningsfrister gäller. Är arbetsgivaren försatt i konkurs måste anmälningen normalt göras innan konkursen avslutats. Vid konkurs åligger det arbetstagaren

---

5 Framställningen bygger på - utöver själva lagtexten - rapporten Lønnsgaranti ved konkurs, s. 20 ff, och broschyren Den statlige lønnsgarantiordningen, En orientering utarbeidet av Kommunal- och arbeidsdepartementet i samråd med Direktoratet for arbeidstilsynet, Oslo mars 1983.

vidare att bevaka fordringen i konkursen. Ansökningen skall åtföljas av bevis angående fordringen. Är arbetsgivaren inte försatt i konkurs åligger det arbetstagaren dessutom att bevisa arbetsgivarens betalningsoförmåga.

I konkursfallen åligger det konkursförvaltaren och konkursdomstolen att biträda vid behandlingen av lönegarantianspråk. Konkursförvaltaren skall således så snart som möjligt klarlägga om lönefordringarna täcks av boets medel och om garantin därför inte behöver tas i anspråk. Så snart han funnit att garantin måste utnyttjas skall förvaltaren underrätta Direktoratet om detta. Han skall vidare bistå arbetstagarna beträffande ansökningarna om betalning enligt garantin. Dessutom åligger det förvaltaren att ta emot ansökningshandlingarna och granska dem. Resultatet av granskningen skall anges genom påskrift på ansökningshandlingarna som därefter vidarebefordras till Direktoratet för dess prövning och avgörande.

Bestrids arbetstagarens krav av arbetsgivaren kan arbetstagaren hänvisas att inom viss tid föra talan mot arbetsgivaren angående kravets riktighet. Direktoratets beslut i ett ärende angående betalning enligt garantin kan överklagas till Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Godkända lönegarantikrav skall utbetalas så snart som möjligt. I konkursfallen ombesörjs utbetalningen av konkursförvaltaren. Erforderliga medel till utbetalningen överförs av Direktoratet till förvaltaren. Förvaltaren verkställer även skatteavdrag. Med Direktoratets samtycke kan förvaltaren överlåta utbetalningen till en bank.

Vid betalning av garantibelopp inträder staten i arbetstagarens rätt mot arbetsgivaren och uppbär eventuella utbetalningar i en konkurs. I huvudsak finansi-

eras garantin genom arbetsgivaravgifterna till den norska motsvarigheten till lagen om allmän försäkring.

Utbetalningarna enligt garantin uppgick år 1980 till 39 milj. norska kr.

För det merarbete som en konkursförvaltare i en konkurs lägger ner på lönegarantihanteringen ersätts han särskilt. Ersättningen fastställs av konkursdomstolen och utgår av boets medel som en massafordran. I konkurser som avskrivs som tillgångslösa svarar dock garantin slutgiltigt för ersättningen till förvaltaren.

3.5 Utomnordiska länder[6]

I Västeuropa har - utöver de nordiska länderna - flera länder infört lönegarantisystem. År 1981 fanns lönegarantisystem i de länder som anges i följande uppställning, som också redovisar vilka år systemen infördes.[7]

Belgien	1967
Frankrike	1973
Förbundsrepubliken Tyskland	1974
Nederländerna	1968
Spanien	1976
Storbritannien	1975
Österrike	1977

Lönegarantisystemen i de angivna länderna skiljer sig sinsemellan åt i olika avseenden. Inom ramen för Euro-

---

6 En jämförande studie av lönegarantisystemen i Västeuropa återfinns i publikationen Social Security Documentation utgiven av International Social Security Association. European Series no 5, Unemployment Protection Schemes and Employment Policies, Geneva 1981, Appendix, The Protection of Salaries in the Event of Bankruptcy, s. 155 ff.

7 Det kan tilläggas att Sverige har konventioner om social trygghet med Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Storbritannien och Österrike. Se Konventioner om social trygghet mellan Sverige och andra länder.

parådets arbete har tagits vissa initiativ för att få till stånd en harmonisering av medlemsländernas lönegarantisystem. Bl.a. har det diskuterats om inte EG:s direktiv om harmonisering av lagstiftningen inom EG beträffande ekonomiskt skydd för arbetstagare i händelse av arbetsgivarens konkurs[8] härvid kan tjäna som en utgångspunkt.

8 Se Lønnsgaranti ved konkurs, s. 5 och bil. 1.

4 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

4.1 Prövningen av lönegarantianspråk

4.1.1 Prövningen i mindre konkurs flyttas till konkursförvaltaren

Bakgrund

Utredningens direktiv förutsätter att lönegarantiutbetalningarna även framdeles skall vara beroende av att arbetsgivaren har försatts i konkurs. Därför bör prövningen av anspråken på ersättning även fortsättningsvis fullgöras av organ med nära anknytning till konkursförfarandet.

Vid lönegarantilagens tillkomst år 1970 rådde allmän enighet om att prövningen av lönegarantianspråk i vad som då benämndes förvaltarkonkurser skulle anförtros konkursförvaltaren. Genom lönegarantins anknytning till bevaknings- och anmärkningsförfarandet ansågs han tämligen given för uppgiften. Beträffande övriga konkurser, de s.k. fattigkonkurserna,[1] var man emellertid tvungen att välja en annan lösning för prövningen. I fattigkonkurserna förekom ju inget bevaknings- och anmärkningsförfarande och inte heller någon förvaltare. Efter vissa överväganden ansågs det mest ändamålsenligt att bygga upp förfarandet som en administrativ prövning hos kronofogdemyndigheterna.[2]

1 Beteckningarna förvaltar- resp. fattigkonkurs avsåg konkurser med resp. utan tillgångar. Efter en reformering av konkurslagstiftningen år 1979 används inte längre beteckningarna. Jämför avsnitt 2.1 not 2.

2 Se prop. 1970:201 s. 71 f.

Efter tillkomsten av lönegarantilagen har frågan om vilket organ som beträffande de mindre konkurserna skall pröva i vad mån betalning enligt garantin skall utgå övervägts vid reformeringen av konkurslagen.[3] Senast övervägdes frågan i samband med de ändringar av konkurslagen som trädde i kraft den 1 januari 1980. I propositionen med förslaget till ifrågavarande ändringar ansåg föredragande statsrådet att det var mest ändamålsenligt att kronofogdemyndigheterna i alla mindre konkurser fick i administrativ ordning avgöra, om betalning enligt garantin skulle utgå för en fordran i konkursen. Rent faktiskt innebar propositionens ståndpunkt en överföring av ett inte obetydligt antal lönegarantiärenden från konkursförvaltarna till kronofogdemyndigheterna, nämligen av lönegarantiärendena i de konkurser som före reformen av konkurslagen handlades som förvaltarkonkurser, men som efter reformen handläggs som mindre konkurser. Ifrågavarande konkursreform innebar ju bl.a. att en större andel konkurser än tidigare skulle handläggas i ett enklare förfarande. Det kan här nämnas att antalet konkurser som handläggs i den enklare formen - som mindre konkurs - visat en fortgående ökning och att det numera rör sig om mer än 90 % av det totala antalet konkurser.[4]

Genom konkursreformen genomfördes omfattande ändringar av bestämmelserna om konkursförvaltning och tillsyn över konkursförvaltningen. Bl.a. har ordningen för handläggning av mindre konkurser närmats till den för handläggning av stora konkurser. En viktig nyhet är att förvaltare så gott som alltid skall förordnas även i mindre konkurser. Vidare utövas tillsynen över förvaltningen i samtliga konkurser av 25 kronofogdemyndigheter i egenskap av tillsynsmyndigheter.

---

3 Se SOU 1974:6 s. 192 ff och 211, prop. 1975/76:210 s. 154 och 230 ff, SOU 1977:29 s. 274 samt prop. 1978/79:105 s. 224.

4 Jämför SOU 1983:24 s. 118 och s. 447 (bil. 3, tab. 3) samt förevarande betänkande bil. 2, tab. 2.

Ändringarna i reglerna om förvaltning i mindre konkurs öppnar, som det heter i direktiven för utredningen, möjligheter att tillskapa en enhetligare ordning för handläggningen av lönegarantiärenden. Övervägandena i denna del bör enligt direktiven inriktas på att undersöka om inte prövningen av alla sådana ärenden kan anförtros exempelvis konkursförvaltarna.

Utredningen vill för sin del framhålla att ett enhetligare prövningsförfarande naturligtvis av flera skäl har ett värde i sig. Tillämpningen skulle underlättas och lönegarantisystemet skulle framstå som enklare för arbetstagarna. Även om erfarenheterna av lönegarantisystemet inte är dåliga är det självfallet angeläget att så långt det är möjligt förbättra systemet. En del brister som med tiden visat sig i den nuvarande ordningen bör också rättas till. Sammantaget bör man kunna åstadkomma en rationalisering av förfarandet. Man bör vidare sträva efter en ökad anpassning av förfarandet till arbetslivets förhållanden.

Önskemålet att åstadkomma en enhetligare ordning för handläggningen av lönegarantiärenden tillgodoses, som sagt, i första hand om prövningen av alla sådana ärenden kan anförtros konkursförvaltaren. Följaktligen är det främst lönegarantiprövningen i mindre konkurs som kommer i blickpunkten och blir föremål för utredningens överväganden. Såvitt känt har det dessutom inte framkommit någon särskild kritik mot förfarandet i stor konkurs. Därför kommer utredningen att beröra förfarandet i denna konkurstyp endast när övervägandena beträffande mindre konkurs ger anledning till det. Med det nu antydda perspektivet på översynsarbetet kan det inte bli fråga om några mera genomgripande förändringar när det gäller prövningen i stor konkurs. Principerna för prövningsförfarandet ligger alltså fast. Det betyder bl.a. att anknytningen till bevaknings- och anmärkningsförfarandet behålls.

Varför skall konkursförvaltaren ta över?

Nuvarande ordning i mindre konkurs innebär att den första prövningen - i första instans - kan ske vid någon av landets 81 kronofogdemyndigheter. Alla kronofogdemyndigheter är behöriga att handlägga lönegarantiärenden. I de enskilda fallen är förstås den lokala behörigheten beroende av konkursgäldenärens/arbetsgivarens hemvist.

Tillströmningen av ärenden till de olika myndigheterna varierar mycket. Av kronofogdemyndigheternas arbetsstatistik (se bil. 2 tab. 4 och 5) framgår att det å ena sidan finns myndigheter som får många fler än 100 nya ärenden per år medan det å andra sidan finns ett inte obetydligt antal myndigheter som får färre än 25 nya ärenden per år. Av statistiken kan också utläsas att några myndigheter vissa år t.o.m. har saknat nya lönegarantiärenden. Det låga antalet ärenden hos många myndigheter medför att den handläggande personalen vid dessa myndigheter inte ges tillfälle att skaffa sig erforderlig rutin. Häri finns en påtaglig risk för att lönegarantilagen tillämpas olika och att de enskilda handläggarna inte blir så förtrogna med arbetsuppgifterna som är önskvärt.

Prövningen av lönegarantianspråk skulle med andra ord vinna på en koncentration av handläggningen till färre enheter än i dag. Från enbart den utgångspunkten kan med fog ifrågasättas om det är en ändamålsenlig lösning att låta konkursförvaltarna ta hand om lönegarantiprövningen även i mindre konkurser. Resultatet av utredningens enkät till landets tillsynsmyndigheter i konkurs (bil. 3) visar nämligen att antalet personer som regelmässigt förordnas till förvaltare i såväl stora som mindre konkurser uppgår till 300 - 400 fördelade på drygt 200 advokatbyråer. Därtill kommer att konkursförvaltarna på de större advokatbyråerna i betydande utsträckning biträds i förvaltningen av andra

jurister på byråerna. Antalet personer som sysslar med konkursförvaltning är alltså inte oväsentligt flera än de angivna.

Låter man konkursförvaltaren överta lönegarantiprövningen i mindre konkurs uppnår man alltså inte någon ökad koncentration av handläggningen i mindre konkurs jämfört med nuvarande ordning. Önskemålet om en ökad koncentration skulle däremot kunna tillgodoses inom ramen för nuvarande prövningsförfarande hos kronofogdemyndigheterna om lönegarantiprövningen anförtroddes endast ett begränsat antal myndigheter, t.ex. de 25 kronofogdemyndigheter som samtidigt är tillsynsmyndigheter i konkurs. Antalet ärenden hos den prövande myndigheten skulle härigenom öka i så gott som samtliga fall (jämför bil. 2, tab. 4). Samtidigt skulle de som sköter prövningen ges tillfälle att skaffa sig större rutin av lönegarantifrågor.

Emellertid bör, som utredningen redan anfört, principerna för prövningsförfarandet i stor konkurs ligga fast. Det betyder bl.a. att anknytningen till bevaknings- och anmärkningsförfarandet behålls. I sin tur förutsätter en sådan anknytning att konkursförvaltaren behåller uppgiften att pröva lönegarantianspråken i stor konkurs. Att i stor konkurs flytta uppgiften från konkursförvaltaren till tillsynsmyndigheten, skulle för övrigt rent praktiskt knappast vara genomförbart. Önskemålet om en enhetligare ordning för handläggningen av lönegarantiärenden kan följaktligen tillgodoses bara genom att man låter konkursförvaltaren ta över lönegarantiprövningen i mindre konkurs. Den olägenheten att prövningen härigenom sprids till ett mycket stort antal personer får avhjälpas på så sätt att tillsynen över förvaltningen stärks såvitt den avser handläggningen av lönegarantiärenden (se härom avsnitt 4.1.2).

Tillämpningen av lönegarantilagen förutsätter kunskap om arbetsrättslig och konkursrättslig lagstiftning liksom om annan lagstiftning med anknytning till förhållandena i en konkurs. När det gäller denna lagstiftning har för övrigt många reformer genomförts under senare år och därtill kommer den snabba rättsutvecklingen i tillämpningen. Inte minst gäller det sagda arbetsrätten. Med hänsyn härtill kan sägas att kraven har ökats beträffande de kunskaper som är erforderliga vid handläggningen av lönegarantiärenden. Uppenbart är att man även framdeles som en följd av rättsutvecklingen måste kräva stor flexibilitet hos den som har att handlägga lönegarantiärenden.

Mot bakgrunden av nu angivna förhållanden är det önskvärt att de som har hand om lönegarantiprövningen i större omfattning ges ökade kunskaper i den lagstiftning som anknyter till förhållandena i en konkurs. Helt i linje med ett sådant önskemål om ökade kunskaper ligger ett förslag att konkursförvaltaren sköter även prövningen av lönegarantianspråk i mindre konkurs. I och med de ändringar i konkurslagen som trädde i kraft den 1 januari 1980 har nämligen kravet på konkursförvaltarnas kvalifikationer skärpts. Förvaltaruppdragen bör sålunda numera - uttalade föredragande statsrådet i propositionen med förslaget till ändringarna i konkurslagen - koncentreras till personer som specialiserat sig på konkursförvaltning. Bl.a. måste en förvaltare, enligt statsrådet, i många fall vara väl förtrogen med arbetsrättsliga och arbetsmarknadspolitiska frågor. Att allmänpraktiserande advokater övergångsvis måste anlitas för förvaltaruppdragen, vilket också bekräftats genom enkäten till tillsynsmyndigheterna i konkurs, förändrar inte utredningens synsätt i nu aktuellt avseende.

I utredningens enkät till kronofogdemyndigheterna uttalade sig 49 myndigheter spontant i frågan om vilket organ som bör sköta prövningen av lönegarantianspråk i

mindre konkurs. Av de 49 myndigheterna förordade en stor majoritet, 39 myndigheter, att prövningen borde skötas av konkursförvaltarna. Skälen för detta val var entydiga. Konkursförvaltarna har, sades det, tillgång till bokföring och annat skriftligt material som kan vara av stort värde vid en bedömning av anspråken. Det hör också till konkursförvaltarens uppgift att gå igenom detta material när han utreder boet. Vidare kommer förvaltaren i de flesta fall att - bildligt talat - befinna sig närmare arbetstagarna än vad en tjänsteman hos kronofogdemyndigheten gör.

Konkursförvaltaren kommer genast efter konkursutbrottet i kontakt med såväl gäldenären som de anställda eller deras fackliga organisationer. Härvid förutsätts att gäldenärens rörelse då inte är nedlagd utan fortfarande i drift. Det åligger nämligen förvaltaren att så snart ske kan ta reda på om det finns några anställda och om det bedrivs någon verksamhet. Om så är fallet tvingas förvaltaren också att ta ställning till exempelvis om någon arbetstagare skall sägas upp och om verksamheten skall fortsättas. I dessa avseenden är naturligtvis kontakter med gäldenären erforderliga. Vidare aktualiserar dylika frågeställningar förhandlingar med och information till de fackliga organisationerna. I den mån konkursförvaltaren inte redan genom sin nu redovisade verksamhet erhåller uppgifter om lönegarantianspråk måste ett anskaffande av sådana sägas på ett naturligt sätt knyta an till de uppgifter förvaltaren redan har i konkursen. Det nu sagda gäller också för sådana tillgångslösa konkurser som skrivs av utan utdelning till borgenärerna, men där det finns anställda. Att det verkligen förhåller sig på detta sätt bekräftas i viss mån av att flera kronofogdemyndigheter redan i dag bygger sin prövning på den utredning som konkursförvaltaren gör angående lönefordringarna i konkursen. I vissa fall förekommer det även att myndigheten utan närmare prövning godkänner förvaltarens utredning. Det anförda

talar för att förvaltaren kan erbjuda bättre utredningsmöjligheter när det gäller lönegarantin.

Genom utredningens enkät till kronofogdemyndigheterna framkom som sagt att en stor majoritet av myndigheterna är för en överflyttning av prövningen till förvaltarna. Vad gäller förvaltarnas inställning till en överflyttning har utredningen inte något motsvarande enkätresultat att hänföra sig till. De erfarenheter som inom utredningen förts fram angående förvaltarnas verksamhet talar dock för att även de kommer att ställa sig positiva till en överflyttning. I viss mån kan en sådan förmodan ha bekräftats av att många förvaltare redan i dag faktiskt har hand om den utredning som behövs i ett lönegarantiärende hos kronofogdemyndigheten och som sedan godkänns av myndigheten. En förutsättning för ett positivt ställningstagande från konkursförvaltarnas sida är självfallet att det arbete förvaltaren lägger ned beträffande lönegarantin i ersättningshänseende likställs med hans övriga arbete med konkursen.

I övervägandena kring en överflyttning av prövningen till konkursförvaltarna är naturligtvis det viktigaste hur saken ter sig från arbetstagarens synpunkt. Av betydelse för den nuvarande servicen gentemot arbetstagarna är att kronofogdemyndigheterna finns företrädda på ett stort antal orter i landet. Härigenom underlättas arbetstagarnas kontakter med den som tar ställning till hans anspråk på ersättning enligt garantin. Eftersom konkursförvaltarna också finns på ett stort antal orter kommer en överflyttning i detta avseende inte att innebära någon försämring för arbetstagarna. En koncentration av lönegarantiprövningen till ett begränsat antal kronofogdemyndigheter skulle däremot medföra en försämring för arbetstagarna.

För arbetstagaren torde konkursförvaltarens utredningar framstå som smidigare än kronofogdemyndighetens. Uppgiften som konkursförvaltare innebär att han befin-

ner sig nära företaget och dess anställda. Härigenom ges också tillfälle till naturliga och enkla kontakter mellan förvaltaren och de anställda eller deras fackliga organisationer. Det finns också, har det sagts från fackligt håll, goda möjligheter att klara ut eventuella missförstånd under utredningen av lönegarantianspråk. Mot det nu beskrivna förfarandet hos förvaltaren skall ställas kronofogdemyndighetens prövning enligt gängse myndighetsmodell. I de flesta fall torde förfarandet hos kronofogdemyndigheten vara skriftligt och för arbetstagaren slutet. Det finns då en risk för att relevant utredningsmaterial inte kommer fram hos kronofogdemyndigheten och att denna under ett alltför tidigt skede av handläggningen meddelar ett avslagsbeslut. I nu berörda avseenden skulle förfarandet hos konkursförvaltaren genomgående medföra en för arbetstagaren enklare och snabbare handläggning. Med hänsyn särskilt till att lönegarantin skall garantera att arbetstagarna inte skall behöva vänta länge på utbetalning av sin lönefordran måste en sådan effekt ses som en inte oväsentlig förbättring av utredningsförfarandet och därmed av lönegarantisystemet.

Risken med en prövning hos konkursförvaltaren är att prövningen kan bli alltför summarisk. En sådan risk är kanske också större i mindre konkurs än i stor konkurs, eftersom förvaltarens prövning i den senare konkurstypen kan bygga på bevaknings- och anmärkningsförfarandet. Härvid skulle det nämligen finnas tillräckliga garantier för en samvetsgrann prövning. Emellertid gäller sedan flera år ett i praktiken viktigt undantag från kravet på att bevakning av en fordran skall föregå ersättning enligt garantin. Utredningen åsyftar här förvaltarens möjligheter enligt lönegarantilagen (se 6 § första stycket) att underrätta utbetalningsmyndigheten om "klara" fordringar. Erfarenheterna från tillämpningen av denna bestämmelse är i huvudsak goda. Därtill kommer att förvaltarens tillämp-

ning av lönegarantilagen granskas av tillsynsmyndigheten i konkurs.

Det anförda innebär att många skäl talar för förslaget att flytta lönegarantiprövningen i mindre konkurs till konkursförvaltaren. Inte minst för arbetstagarna bör en överflyttning medföra förbättringar. Härvidlag är konkursförvaltarens närhet till arbetstagarna och förvaltarens större möjligheter att ordna prövningen på ett smidigare sätt av särskild betydelse och torde medföra en ökad anpassning av förfarandet till arbetslivets förhållanden.

En överflyttning av prövningen till konkursförvaltaren bör vidare medföra ökad effektivitet med hänsyn till att man undviker det dubbelarbete som för närvarande delvis kan sägas ske beträffande prövningen av arbetstagarnas fordringar i mindre konkurs. Enligt nuvarande ordning åligger det ju konkursförvaltaren inom ramen för uppdraget i konkursen att utreda vilka fordringar som finns samtidigt som det ankommer på kronofogdemyndigheten att utreda samma fordringar för att kunna avgöra i vad mån betalning enligt garantin skall utgå. Sammantaget bör den rationalisering av prövningsförfarandet som sålunda följer med att låta konkursförvaltaren överta lönegarantiprövningen i mindre konkurs innebära besparingar för statsverket. Med hänsyn härtill och till vad i övrigt anförts föreslår utredningen att konkursförvaltaren övertar lönegarantiprövningen i mindre konkurs.

Utredningen återkommer till förslagets organisations- och kostnadsmässiga effekter i avsnitt 5.

4.1.2 Konkursförvaltarens prövning i mindre konkurs

Bakgrund

Med överflyttningen till konkursförvaltaren av uppgiften att pröva lönegarantianspråk i en mindre konkurs

följer en skyldighet för denne att i förekommande fall underrätta utbetalningsmyndigheten om godkända anspråk. Vid utformningen av förfarandet hos konkursförvaltaren faller det sig naturligt att söka efterlikna den ordning som tillämpas vid prövning av lönegarantianspråk i en stor konkurs. Syftet med en överflyttning är ju bl.a. att få till stånd en enhetligare ordning för handläggningen i stor och mindre konkurs. Även om man sålunda i princip bör sträva efter att efterbilda förvaltarens nuvarande sätt att pröva lönegarantianspråk i stor konkurs bör man dock vid utformningen ta till vara även de förtjänster som ryms inom det nuvarande förfarandet hos kronofogdemyndigheten.

Prövningens formella avgränsning

I mindre konkurs åligger det enligt lönegarantilagen kronofogdemyndigheten att pröva alla fordringar som blir kända för myndigheten (8 § första stycket). En fordran måste dock ha kommit till myndighetens kännedom inom ett år från det beslut om avskrivning av konkursen vunnit laga kraft för att rätt till betalning enligt garantin skall föreligga (3 §). Det spelar ingen roll på vilket sätt kronofogdemyndigheten får kunskap om fordringen.

Bevakningsförfarandet eller en motsvarighet därtill saknas i mindre konkurs. Fordringen behöver inte ens ha anmälts i konkursen. Med hänsyn härtill och eftersom den nuvarande avgränsningen av de fordringar som skall prövas synes ha fungerat på ett ändamålsenligt sätt anser utredningen lämpligast att behålla nuvarande ordning. Det skall således åligga förvaltaren att pröva de fordringar som blir kända för honom.

Eftersom uppdraget som konkursförvaltare upphör i och med att konkursen avslutas kan den nuvarande bestämmelsen till den del den avser fordringar som blir kända efter konkursen inte utan vidare användas. Önskar man behålla arbetstagarens rätt att kunna få ersätt-

ning för sådana fordringar som blir kända efter konkursen krävs därför vissa särbestämmelser.

I sammanhanget uppkommer först frågan om det är nödvändigt att behålla rätten att få påkalla ersättning sedan konkursen avslutats. Antalet fall av detta slag torde vara ytterst begränsat. Från fackligt håll har dock framhållits att den nu aktuella rättigheten bedöms som viktig. Utredningen saknar under sådana förhållanden anledning att föreslå att rättigheten skall utmönstras.

Att enbart för ifrågavarande kategori fordringar låta prövningen skötas av ett annat organ än konkursförvaltaren torde emellertid komplicera prövningssystemet i onödan. Även prövningen av fordringar som blir kända först efter konkursen bör alltså göras av förvaltaren, eller rättare sagt den tidigare förvaltaren.

Allmänna förutsättningar för den materiella prövningen

En primär uppgift för en konkursförvaltare är att få klarhet i vilka tillgångar som boet har. Får man inte fram tillgångar är skuldsidan mindre intressant. Trots detta kräver uppdraget som förvaltare kunskaper om boets skulder. Bl.a. måste han ju förrätta bouppteckning och skaffa sig underlag för att kunna bedöma vilka förvaltningsåtgärder som han bör vidta. Han måste även ha sådana kunskaper om konkursboet att han kan ta ställning till de enskilda konkursfordringarna.

I en stor konkurs anknyter förvaltarens prövning av konkursfordringar och därmed även av lönegarantifordringar till bevaknings- och anmärkningsförfarandet. För betalning enligt garantin förutsätts ju i princip att arbetstagaren bevakar sin fordran och att den befinns utdelningsgill. Konkursförvaltarens prövning kan då sägas vara osjälvständig så till vida att han är bunden av den bedömning som blir gällande enligt bevaknings- och anmärkningsförfarandet. I praktiken kan

man emellertid knappast påstå att konkursförvaltarens verksamhet är osjälvständig. Man måste nämligen hålla i minnet att det är endast en liten andel av konkursfordringarna som fastställs efter en prövning i bevaknings- och anmärkningsförfarandets alla faser. De flesta fordringars rätt i konkursen fastställs i stället utan att förfarandet hinner fortskrida särskilt långt. Härigenom får förvaltaren ett reellt inflytande. Ett inflytande som naturligtvis bottnar i hans kunskaper om boet. Genom sin utredningsskyldighet och åligganden i övrigt får han nämligen kunskaper om boet som gör honom till den bäst informerade.

Inte heller när prövningen fortskrider till anmärkningsfasen och därpå följande faser intar konkursförvaltaren en osjälvständig roll. Han har en särställning enligt konkurslagen. Det är t.ex. endast förvaltaren som är skyldig att göra anmärkning om det är befogat. I praktiken är det nästan bara förvaltare som framställer anmärkningar. Förvaltaren har också en nyckelroll i den förlikningsverksamhet som bedrivs före och vid förlikningssammanträdet. Mot nu angiven bakgrund måste man säga att förvaltaren spelar en väsentlig och i betydande mån självständig roll vid prövningen av konkursfordringarna.

Den mera självständiga och dominerande sidan av förvaltarens verksamhet i anslutning till prövningen av konkursfordringarna har gjort det möjligt att i stor konkurs låta honom pröva "klara" lönegarantifall utan att fordringen dessförinnan har bevakats. Det för lönegarantin uppställda bevakningskravet uppfylls i efterhand genom förvaltarens egen försorg. När det gäller klara lönegarantifordringar har förvaltaren med andra ord även formellt redan en självständig prövningsrätt i stor konkurs.

Förvaltarens allmänna åligganden är desamma i stor och mindre konkurs. Han bedriver också i princip samma

självständiga verksamhet vid prövningen av konkursfordringarna i stor och mindre konkurs. För utredningen framstår det därför som ändamålsenligt att knyta an till den nuvarande ordningen i stor konkurs beträffande "klara" lönegarantifordringar. Prövningen av lönegarantifordringar kommer således även i mindre konkurs att bygga på förvaltarens utredning i själva konkursen och innebära att han underrättar utbetalningsmyndigheten i den mån fordringen enligt hans bedömande är klar för betalning enligt garantin.

I den mån konkursförvaltaren finner att fordringen inte är klar uteblir underrättelsen till utbetalningsmyndigheten och fordringen kan i en stor konkurs bli föremål för en särskild prövning inom ramen för bevaknings- och anmärkningsförfarandet. Avsaknaden av ett sådant förfarande i mindre konkurs innebär att för prövningen av de inte klara lönegarantifordringarna måste tillskapas en särskild prövningsform. Frågan härom behandlas i nästa avsnitt (4.1.3).

Förslaget att låta förvaltaren ta hand om lönegarantiprövningen i mindre konkurs saknar inte komplikationer. I de flesta fall kommer nämligen tillgångarna i konkursen inte att på långa vägar täcka lönegarantifordringarna. Konkursförvaltaren måste då fråga sig hur långt hans utredningsskyldighet sträcker sig. Situationen blir inte lättare av att han i detta läge kan sägas ha flera huvudmän med delvis motstående intressen.

Även prövningen av lönegarantianspråk i en mindre konkurs blir en del av förvaltaruppdraget och skall således ersättas på samma sätt som detta. Konkursförvaltarens arvode är en del, oftast den största, av konkurskostnaderna och skall som sådana betalas först av boets tillgångar. I den mån förvaltaren lagt ned arbete på att utreda en lönegarantifråga betyder det att de utdelningsbara tillgångarna minskar i motsvarande utsträckning, vilket går ut över borgenärerna. Dessa har

med andra ord intresse av att lönegarantiutredningarna inte blir för vidlyftiga och kostsamma. Utredningarna bör från borgenärernas synpunkt inte göras större än konkurslagen kräver. Att i detalj föreskriva var gränsen för en sådan utredningsskyldighet går låter sig naturligtvis inte göras. Även staten har intresse av att lönegarantiutredningarna inte görs för vidlyftiga. Det följer redan av att staten i de flesta konkurser själv uppträder som borgenär när det gäller t.ex. skattefordringar. Staten har emellertid ett ytterligare skäl för sitt intresse i saken. I den mån tillgångarna i konkursen inte räcker till konkurskostnaderna svarar nämligen staten i huvudsak för dessa.

Vad sedan gäller arbetstagarens intresse beträffande konkursförvaltarens lönegarantiprövning kan detta stå i motsats till borgenärernas och statens intresse av att hålla utredningskostnaderna nere. Arbetstagaren har nämligen ett berättigat krav på att förvaltaren gör sin prövning så omsorgsfullt som möjligt. Arbetstagaren önskar t.ex. att förvaltaren skall höra vissa personer som kan verifiera arbetstagarens lönekrav. Om förvaltaren går arbetstagaren till mötes i utredningshänseende kan det naturligtvis fördyra utredningskostnaderna och slutligen drabba övriga borgenärer.

Vad nu sagts leder till att förvaltarens åligganden behöver preciseras och konkretiseras när det gäller lönegarantifordringar i mindre konkurs. Inte minst för förvaltarna själva torde det vara till fördel med viss vägledning. Vidare är det ofrånkomligt att ta ställning till i vilken utsträckning förvaltarna skall styras från det allmännas sida. Staten har ju huvudansvaret för lönegarantisystemet. Flera skäl talar således för att den närmare utformningen av prövningen bör övervägas ytterligare.

Den närmare utformningen av prövningen

Den närmare utformningen av konkursförvaltarens prövning bör naturligtvis präglas av lönegarantilagens sociala syfte. Utredningsåtgärderna bör vidtas skyndsamt och anpassas till omständigheterna i det särskilda fallet. Därför är det viktigt att prövningen sköts på ett enkelt och flexibelt sätt.[5]

Inte minst viktigt är det att fordringar kan bli kända hos förvaltaren på ett enkelt och smidigt sätt. Nuvarande lagstiftning förutsätter att kronofogdemyndigheten på olika sätt får vetskap om förekommande löne- och pensionsfordringar. Arbetstagaren själv förväntas vara verksam i betydande utsträckning. Det är ganska vanligt att han eller hans fackliga organisation gör anmälan om anspråk hos myndigheten. Vid sidan härav finns de officiella vägarna med bl.a. skyldighet för såväl konkursdomare som förvaltare att informera kronofogdemyndigheten om sådana fordringar som kan berättiga till betalning enligt garantin.

Även efter överflyttningen av prövningen till konkursförvaltaren bör arbetstagaren själv vara verksam för att göra sina anspråk kända. Därför är det viktigt att förvaltaren ser till att arbetstagarna på ett enkelt och smidigt sätt kan nå förvaltaren med sina krav. En första förutsättning är härvid att arbetstagarna känner till vem som är förvaltare i konkursen. Han bör därför snarast ge sig till känna för arbetstagarna och höra efter om de gör anspråk på betalning enligt garantin.

Konkursdomaren skulle vidare kunna bidra till att arbetstagarna får reda på vem som är förvaltare genom att ta upp hans namn i kungörelsen om konkursen. Det förekommer på en del håll i landet och utredningen ser positivt på ett sådant förfarande. Det torde emeller-

5 Jämför prop. 1970:201 s. 72, Konkurs och ackord s. 248 och Walin-Rydin s. 121.

tid vara lämpligare att överväga en föreskrift om skyldighet för konkursdomaren att ta upp förvaltarens namn i kungörelsen om konkursen i samband med införandet av en ny konkurslag. Utredningen avstår därför från att föreslå en bestämmelse av angivet slag.

När det gäller själva prövningen hos konkursförvaltaren torde arbetstagarens anspråk oftast framstå som sannolikt redan från början. Någon mera vidlyftig utredning bör då inte företas. Med hänsyn till utredningskostnaderna bör förvaltaren inte heller föranstalta om ingående utredning när arbetstagarens anspråk uppgår till obetydliga belopp. Vid tveksamhet i sådana fall bör det beslut som förvaltaren fattar vara till arbetstagarens fördel. Det sagda gäller existensen och storleken av den betalning som yrkas. I rättsliga frågor - t.ex. om arbetstagaren är att betrakta som arbetstagare - kan naturligtvis inte någon sannolikhetsbedömning göras.

Bortsett från de nyss behandlade fallen torde en hänvisning till lönegarantins sociala syfte vara otillräcklig som vägledning vid den närmare utformningen av prövningen hos förvaltaren. Därför finns det anledning att gå vidare och undersöka om t.ex. de föreskrifter som enligt nuvarande ordning gäller för kronofogdemyndighetens prövning kan föras över på förvaltarens prövning. För kronofogdemyndighetens prövning finns föreskrifter i både lönegarantilagen och i lönegarantikungörelsen. Dessutom har riksskatteverket med stöd av kungörelsen utfärdat närmare föreskrifter för en kronofogdemyndighets handläggning av lönegarantiärenden.

Vissa bestämmelser i lönegarantilagen (8 § andra och tredje styckena) avser arbetsgivarens skyldighet att medverka i utredningen och de sanktioner som står kronofogdemyndigheten till buds om arbetsgivaren undandrar sig sina skyldigheter. Motsvarande bestämmelser

återfinns i konkurslagen beträffande gäldenärens (arbetsgivarens) medverkan i olika delar av förvaltarens konkursutredning. I och med att konkursförvaltaren tar över lönegarantiprövningen i mindre konkurs kan man undvara särskilda bestämmelser i ämnet i lönegarantilagen.

I lönegarantikungörelsen föreskrivs vilka personer som kronofogdemyndigheten skall höra i ett ärende angående lönegaranti. Vidare får kronofogdemyndigheten enligt kungörelsen bestämma, att arbetstagaren skall på heder och samvete skriftligen bekräfta riktigheten av en sådan uppgift om sina anställnings- och avlöningsförhållanden som har betydelse för myndighetens prövning. Av dessa bestämmelser är det endast den första som bör gälla beträffande konkursförvaltarens prövning.

Härefter återstår de närmare föreskrifter som riksskatteverket utfärdat angående kronofogdemyndighetens handläggning. Riksskatteverket har dessutom utfärdat anvisningar med arbetsbeskrivning för kronofogdemyndighet vid handläggning av lönegarantiärende i mindre konkurs.[6] Föreskrifterna med därtill anslutande arbetsbeskrivning är i hög grad inriktade på verksamheten hos just kronofogdemyndigheterna. Därför är föreskrifterna och anvisningarna inte utan vidare lämpliga som vägledning för förvaltarens prövning. Det torde dock finnas behov av gemensamma lösningar på frågor som dyker upp vid lönegarantiprövningen hos förvaltaren. Från både principiella och praktiska utgångspunkter är det emellertid mindre lämpligt att en myndighet - t.ex. riksskatteverket - kommer med detaljerade och bindande föreskrifter för hur förvaltarna lämpligen bör bedriva sin verksamhet. I stället bör man bygga vidare på den verksamhet med regionala sammankomster i

6 Se Föreskrifter, anvisningar m.m. för exekutionsväsendet (FAX), lönegarantiärenden, 1980-04-22. Citeras i det följande FAX.

vilka konkursförvaltarna och representanter för tillsynsmyndigheten deltar. Merparten av sådana sammankomster anordnas av en tillsynsmyndighet. I några fall är det i stället konkursförvaltarna inom regionen som arrangerar sammankomsten inom ramen för s.k. förvaltarkollegier.

Vid ifrågavarande sammankomster tar man upp olika frågor beträffande handläggningen av konkurser. Även diskussion av olika lönegarantifrågor förekommer. På så sätt kan de synpunkter som tillsynsmyndigheten företräder på ett enkelt och smidigt sätt föras ut till konkursförvaltarna. Samtidigt får dessa tillfälle att komma med egna synpunkter. Härigenom kan man diskutera sig fram till ändamålsenliga lösningar på olika tillämpningsproblem. Om företrädare för de fackliga organisationerna inbjuds att delta i diskussionerna kan eventuella problem komma att lösas genom medverkan av alla som är berörda. I sammanhanget ges utrymme för olika regionala hänsynstaganden. Ändrad praxis m.m. kan också snabbt slå igenom i den praktiska tillämpningen.

Genom att tillsynsmyndigheten i sin verksamhet kommer i kontakt med många konkursförvaltares praktiska tillämpning av t.ex. lönegarantilagen blir tillsynsmyndigheten i flera frågor bättre informerad än vad en förvaltare i allmänhet kan vara. Därtill kommer att tillsynsmyndigheten genom riksskatteverkets centrala resurser får vetskap om hur olika tillämpningsproblem löses på andra platser i landet. Den sakkunskap som tillsynsmyndigheten sålunda förvärvar gör det naturligt att den enskilde förvaltaren i många fall har anledning att vända sig till tillsynsmyndigheten för råd. Särskilt aktualiserar sig dylik rådgivning när frågorna berör sådana ämnen som tillsynsmyndigheten kan sägas ha ett särskilt ansvar för.

Tillsyn

Redan enligt gällande lag omfattas konkursförvaltarens handläggning av lönegarantifrågor i stor konkurs av tillsynsmyndighetens granskning.[7] Vid en överflyttning av lönegarantiprövningen i mindre konkurs till förvaltaren kommer även denna prövning under tillsynsmyndighetens granskning. Behovet av tillsyn torde vara större i mindre än i stor konkurs. I allmänhet är nämligen förutsättningarna för förvaltarens prövning betydligt sämre i en mindre konkurs. Vidare får ju det allmänna i brist på tillgångar i boet ofta betala förvaltarens arvode i mindre konkurs. Härigenom och genom sitt övergripande ansvar för lönegarantisystemet och dess finansiering har staten ett berättigat intresse av hur lönegarantifrågorna handläggs hos förvaltarna.

Tillsynsmyndighetens granskning bör enligt utredningen i huvudsak ha en generell inriktning. Myndigheten skall alltså inte ägna sig åt att granska lönegarantiärendena löpande. För det första skulle en sådan uppläggning av resursskäl vara orealistisk. Vidare vore det från principiell synpunkt olämpligt om tillsynsmyndigheten på eget initiativ kom med synpunkter under pågående handläggning hos förvaltaren. En sådan ordning skulle vara ägnad att undergräva förvaltarens självständighet vid prövningen. Detta hindrar emellertid inte att förvaltaren själv rådgör med tillsynsmyndigheten innan han slutligt prövar t.ex. ett i hans tycke ovanligt lönegarantianspråk.

Med tanke på tillsynens i huvudsak generella inriktning kan det vara en lämplig ordning att tillsynen praktiskt anknyter till vad som bör gälla beträffande den närmare utformningen av förvaltarens lönegarantiprövning. Tillsynen bör således bedrivas i anslutning till det meningsutbyte i olika tillämpningsfrågor som avses äga rum mellan tillsynsmyndighet och förvaltare. En sådan ordning gör det möjligt för tillsynsmyndighe-

7 Se prop. 1978/79:105 s. 285.

ten att på ett enkelt och smidigt sätt effektivt bedriva tillsynen.

Tillsynens generella inriktning bör vidare innebära att tillsynsmyndigheten tar upp frågor av allmän karaktär. En typisk fråga som tillsynsmyndigheten särskilt bör ägna sig åt är t.ex. hur man skall kontrollera att lönegarantin inte missbrukas. Det bör således ankomma på tillsynsmyndigheten att göra förvaltarna uppmärksamma på sådana typer av lönegarantifall där det finns särskild anledning att befara missbruk.

En annan fråga av stort intresse är givetvis att lönegarantin ges en enhetlig tillämpning. Arbetstagarna skall ju av rättviseskäl ha samma rätt till ersättning oavsett vilken förvaltare som prövar anspråken.

Särskilt när det gäller att åstadkomma en enhetlig tillämpning av lönegarantilagen är det värdefullt att tillsynsmyndigheten har tillgång till riksskatteverkets centrala resurser. Bl.a. anordnar verket regelbundet sammankomster för landets samtliga tillsynsmyndigheter för överläggningar och information i gemensamma angelägenheter. Bland riksskatteverkets uppgifter ingår också att med stöd av lönegarantikungörelsen fastställa de blanketter som kommer till användning vid hanteringen av lönegarantin. Denna uppgift bör även fortsättningsvis fullgöras av riksskatteverket. Däremot bör det inte - som redan anförts - ankomma på verket att beträffande förvaltarnas handläggning utfärda en motsvarighet till de nuvarande föreskrifterna för tillämpningen av bestämmelserna i lönegarantikungörelsen om kronofogdemyndighetens handläggning av lönegarantiärenden.

Även om riksskatteverket i fortsättningen inte skall utfärda bindande föreskrifter för själva prövningen bör det övervägas om det inte finns behov av vägledning för förvaltarna i annan form. Det bör t.ex. fin-

nas behov av att i viss mån sprida de anvisningar och råd på olika tillämpningsproblem som ventileras vid de regionala sammankomsterna. Genom tillsynsmyndigheternas förmedling kommer riksskatteverket att få en god överblick för hela landet av vilka frågor som tas upp i sådana sammanhang. Om det anses lämpligt kan riksskatteverket därför i skriftlig form utfärda allmänna råd för tillämpningen av lönegarantilagen.

Ett av syftena med allmänna råd kan vara att bidra till en enhetlig rättstillämpning hos förvaltarna. Ett sådant syfte är särskilt angeläget med tanke på att förvaltarna utgör en förhållandevis stor grupp personer som var och en för sig bedriver sin verksamhet självständigt. De allmänna råden kan vidare utgöra en god vägledning och ett gott stöd för inte minst den stora grupp förvaltare som är ensam jurist på en advokatbyrå. Riksskatteverkets rådgivning kan naturligtvis också komma att vara nödvändig för att verket effektivt skall kunna ta till vara det allmännas intressen.

Med särskild hänvisning till det sist angivna syftet finns det anledning understryka att den valda termen allmänna råd innebär att de regler som tas upp i de allmänna råden inte blir bindande för förvaltarna. Innebörden är i stället att reglerna skall anvisa hur förvaltaren lämpligen kan förfara i vissa hänseenden men att det likväl står den enskilde förvaltaren fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet.[8] Råden är naturligtvis också ett uttryck för riksskatteverkets uppfattning i olika frågor och kan därför antas komma att ligga till grund för tillsynsmyndigheternas befattning med tillämpningen av lönegarantilagen.

Med hänsyn till vad som anförts beträffande tillsynsmyndigheternas och riksskatteverkets roll anser utredningen att tillsynsmyndigheterna i sin verksamhet i

---

8 Jämför prop. 1983/84:119 s. 6.

fortsättningen bör ägna tillämpningen av lönegarantilagen större uppmärksamhet än vad som för närvarande sker.[9] Även om den ökade tillsynen i första hand tar sikte på tillämpningen av lönegarantilagen i mindre konkurs saknas skäl att särskilt undanta tillämpningen i stor konkurs. Tillsynsmyndigheten skall ju verka för enhetlig tillämpning och även ge vägledning åt förvaltarna. Särskilt i dessa avseenden är det värdefullt om även lönegarantilagens tillämpning i stor konkurs inbegrips.

4.1.3 Särskild prövning av tveksamma fall

Bakgrund

I en stor konkurs prövar förvaltaren redan nu i vad mån en fordran omfattas av lönegarantin. Prövningen sker inom ramen för bevaknings- och anmärkningsförfarandet. Med detta förfarande följer också en möjlighet att för tveksamma fall få till stånd en särskild prövning som inte görs av förvaltaren. Den särskilda prövningen sker vid ett förlikningssammanträde inför konkursdomaren och i en eventuellt därefter följande rättegång vid konkursdomstolen (en tingsrätt), jävsprocess.

Frågan hur man behandlar de tveksamma fallen är inte oväsentlig. En föreställning om frågans vikt enligt nuvarande ordning i mindre konkurs får man av statistik beträffande antalet avslagsbeslut hos kronofogdemyndigheterna och beträffande antalet lönegarantimål i hovrätt (bil. 5, tab. 1). Åren 1980 - 1982 meddelades sålunda sammanlagt 365, 373 resp. 728 avslagsbeslut

9 Tillsynsmyndigheterna torde för närvarande inte ägna förvaltarnas tillämpning av lönegarantilagen någon större uppmärksamhet. Jämför uppgifter i beslutet JO om kronofogdemyndigheterna och konkurstillsynen - några iakttagelser och förslag, 1983:E 1, bil. 4, punkt 2, s. 49 - 55.

hos kronofogdemyndigheterna[10] och åren 1982 och 1983 inkom det 117 resp. 110 besvärsmål angående lönegaranti till landets hovrätter.

Eftersom bevaknings- och anmärkningsförfarandet inte förekommer i mindre konkurs blir inte bestämmelserna om förlikningssammanträde och jävsprocess tillämpliga i en sådan konkurs. Den enda möjligheten, inom ramen för handläggningen av en mindre konkurs, till en särskild prövning är att framställa invändning mot förvaltarens förslag till hur samtliga tillgångar i konkursen skall fördelas - utdelas bland borgenärerna. En dylik möjlighet är emellertid otillräcklig för lönegarantins del. För det första upprättas utdelningsförslag i endast vissa mindre konkurser och avser då som regel endast konkursfordringar med bättre förmånsrätt än löner. Det blir med andra ord inte aktuellt att över huvud taget ta ställning till vilken rätt en lönefordran har i konkursen. Vad härefter gäller övriga konkurser - dvs. de som avskrivs som tillgångslösa - saknas möjligheter till särskild prövning helt och hållet. Därtill kommer att utdelningsförslag läggs fram först i konkursens slutskede. Så länge kan naturligtvis inte en arbetstagare vänta på att få sin rätt till lönegarantimedel prövad. Den socialt betingade lönegarantin är ju många gånger nödvändig för det dagliga uppehället. Inte heller möjligheten att i en vanlig rättegång mot konkursboet (arbetsgivaren) få en lönefordran prövad är med hänsyn härtill något verkligt alternativ. Nu angivna förhållanden gör det ofrånkomligt att tillskapa en ordning för särskild prövning av tveksamma lönegarantifall i mindre konkurs.

Särskild prövning vid konkursdomstolen

Det är naturligtvis möjligt att efter mönster av reglerna i stor konkurs tillskapa en ordning för särskild prövning av tveksamma lönegarantifall i mindre konkurs.

10 Uppgifterna har inhämtats genom utredningens enkät till kronofogdemyndigheterna.

Prövningen skulle alltså knytas till konkursdomstolen, till tingsrätterna, i första hand.

En ordning för särskild prövning liknande det nu aktualiserade förslaget förespråkades av ett par remissinstanser redan vid lönegarantilagens tillkomst.[11] Enligt remissinstanserna skulle partsförhållandet vid konkursdomstolen vara arbetstagaren, å ena, och staten, å andra sidan. Vederbörande departementschef ansåg emellertid i propositionen med förslag till lönegarantilag att förslaget var för vidlyftigt. Han framhöll att det skulle innebära att man tillskapade en betungande obligatorisk ordning för prövning av tveksamma fall. Dessutom var det, fortsatte han, från principiell synpunkt föga tilltalande att en process om fordringens existens eller storlek fördes mellan arbetstagaren och staten när den rätteligen borde föras mellan arbetstagaren och arbetsgivaren.[12]

Giltigheten av departementschefens kritik att den föreslagna ordningen var för vidlyftig och skulle innebära att man tillskapade en betungande ordning måste bedömas mot bakgrund av konkurslagstiftningen. Denna har ju framför allt genom den senaste reformeringen av konkurslagen genomgått betydande förändringar. Inte minst avser dessa de bestämmelser i konkurslagen som i detta sammanhang är av intresse, nämligen de bestämmelser som föreskriver hur prövningen av tvistiga fordringar skall gå till i en stor konkurs.[13] Nyordningen i dessa avseenden gör att prövningen av tvistiga fordringar i stor konkurs nu kan ske på ett enklare och snabbare sätt än då lönegarantilagen kom till.[14]

---

11 Se prop. 1970:201 s. 92 (lagberedningen och Sveriges advokatsamfund).

12 Se prop. 1970:201 s. 93.

13 Se prop. 1978/79:105 s. 308 ff.

14 Ytterligare förenklingar har föreslagits av konkurslagskommittén i slutbetänkandet. Bl.a. föreslås att konkursdomarinstitutet avskaffas, varigenom diarieföring m.m. förenklas. Se SOU 1983:24 s. 129 ff.

Nu diskuterat förslag kommer inte heller i konflikt med departementschefens synpunkter angående partsställningen. Tvärtom innebär det ett hänsynstagande till dennes synpunkter genom att konkursboet, som ju i och med konkursen företräder den tidigare arbetsgivaren, och inte staten skall vara arbetstagarens motpart. De skäl som anfördes vid lönegarantilagens tillkomst hindrar därför inte i något avseende att de tveksamma lönegarantifallen prövas i en ordning som svarar mot den för tvistiga fordringar i stor konkurs. En anknytning av den särskilda prövningen till konkursdomstolen torde för övrigt vara till fördel från en speciell synpunkt. Vad utredningen här åsyftar är följande.

Arbetstagaren har enligt nu gällande ordning möjlighet att föra talan mot kronofogdemyndighetens avslagsbeslut genom besvär till en hovrätt. I hovrätten är handläggningen som regel skriftlig. Från bl.a. fackligt håll har man emellertid menat att en sådan ordning inte är ändamålsenlig. Lönegarantimålen skulle nämligen ofta inte vara utredda på ett sådant sätt att de lämpade sig för den skriftliga handläggningen. Målen skulle behöva förberedas ytterligare vid ett sammanträde inför domstolen. Härigenom skulle parterna, har man också menat, få större möjligheter att reda ut eventuella missförstånd och kanske komma överens i vissa frågor. Mot nu angiven bakgrund framstår en ordning med särskild prövning av tveksamma fall vid konkursdomstolen som i högsta grad ändamålsenlig. Handläggningen vid förlikningssammanträdet inför konkursdomaren och i den därefter följande jävsprocessen skulle vidare kunna ges en enkel och flexibel utformning, som skulle bidra till att göra handläggningstiderna förhållandevis korta.[15]

Med hänsyn till det anförda föreslår utredningen att tveksamma lönegarantifall skall kunna prövas särskilt

15 Jämför bil. 5 beträffande undersökningar som JO företagit angående handläggningstiderna i besvärsmål om lönegaranti i konkurs.

vid konkursdomstolen enligt ett förfarande som motsvarar det som gäller för tvistiga fordringar i stor konkurs. Att förslaget i ett begränsat antal fall ökar avvecklingstiderna för konkurserna är en konsekvens som får godtas.

Vilka fall skall prövas särskilt?

En första fråga vid utformningen av det särskilda prövningsförfarandet vid konkursdomstolen är hur man skall välja ut de tveksamma lönegarantifallen. Enligt lönegarantilagen gäller för närvarande att arbetstagaren får föra talan mot de beslut i vilka kronofogdemyndigheten funnit att arbetstagarens fordran inte omfattas av garantin (9 §).

Konkursförvaltaren meddelar inga avslagsbeslut som man kan knyta an den särskilda prövningen till. Det hindrar emellertid inte att man i sak knyter an till samma kategori av fall som de nuvarande bestämmelserna omfattar. De tveksamma fallen skulle alltså vara sådana där förvaltaren funnit att arbetstagarens fordran inte omfattas av garantin. Liksom arbetstagaren enligt nuvarande ordning i mindre konkurs själv tar initiativet till den särskilda prövningen genom att anföra besvär mot kronofogdemyndighetens avslagsbeslut bör arbetstagaren även enligt den föreslagna ordningen själv ta initiativet till en särskild prövning. En särskild prövning vid konkursdomstolen bör därför komma till stånd endast på arbetstagarens begäran.

Vid övervägandena kring frågan vilka tveksamma lönegarantifall som skall kunna bli föremål för särskild prövning måste man även beakta statens mera övergripande intresse av att lönegarantilagen tillämpas riktigt. Visserligen kan förvaltaren sägas företräda staten när han sköter prövningen av lönegarantianspråk men prövningen sker inom ramen för konkursförvaltningen och förvaltaren har att enligt konkurslagen se till alla borgenärers bästa. Därför finns det möjligen be-

hov av att just statens intresse tas till vara särskilt. Staten har ju ansvaret för finansieringen av lönegarantisystemet.

Om man, såsom hittills diskuterats, endast tillåter särskild prövning när förvaltaren inte ansett sig kunna godkänna en begäran om lönegaranti blir följaktligen de eventuella fall där förvaltaren varit alltför generös aldrig föremål för särskild prövning. Med hänsyn härtill och till det allmänna intresset av att lönegarantilagen tillämpas rätt finns det anledning att överväga om inte staten skulle ges rätt att angripa förvaltarens prövning genom att kunna påkalla särskild prövning. Ett sådant system skulle emellertid kunna medföra att förvaltaren alltid inhämtade statens godkännande innan han tog definitiv ställning i en lönegarantifråga. Härigenom skulle hans handläggning fördröjas. Vidare skulle förutsättningarna för förvaltarens direkta förhandlingar med de fackliga organisationerna försämras. De fackliga organisationerna skulle nämligen oftast tvingas avvakta att förvaltaren först haft kontakt med statens företrädare.

De angivna konsekvenserna av att ge staten rätt att påkalla särskild prövning skulle alltså kunna gå ut över den snabbhet och enkelhet som en överflyttning av lönegarantiprövningen till förvaltaren i övrigt anses medföra. Med stöd av det anförda anser utredningen att staten inte bör ges rätt att påkalla vilka tveksamma lönegarantifall som skall prövas särskilt vid konkursdomstolen. Detta utesluter emellertid inte att tillsynsmyndigheten till förvaltarna framför synpunkter på vilka typer av tveksamma fall som bör bli föremål för särskild prövning. Sådana synpunkter får emellertid komma fram inom ramen för den generella tillsynen av lönegarantilagens tillämpning.

Utredningens överväganden har alltså sammanfattningsvis gett till resultat att en särskild prövning vid

konkursdomstolen uteslutande kan ske på arbetstagarens begäran och i de fall där förvaltaren funnit att arbetstagarens fordran inte omfattas av garantin. Det är endast dessa tveksamma lönegarantifall som skall kunna föras till konkursdomstolen.

Hur skall de tveksamma fallen föras till konkursdomstolen?

Det är inte alldels självklart hur de tveksamma lönegarantifallen skall föras till konkursdomstolen (anhängiggöras). Här liksom i andra fall när det gäller utformningen av det nya prövningsförfarandet kan bevaknings- och anmärkningsförfarandet i stor konkurs väljas som utgångspunkt.

Eftersom prövningen av lönegarantifordringar i stor konkurs sker inom ramen för bevaknings- och anmärkningsförfarandet uppkommer eventuella tvistefrågor därigenom att anmärkningar framställs mot bevakade fordringar. Genom att anmärkningsskrifterna ges in till konkursdomaren får denne också kunskap om vilka tvister som möjligen blir föremål för handläggningen vid förlikningssammanträdet. Enligt utredningens mening bör de tveksamma lönegarantifallen i mindre konkurs föras till konkursdomaren på ett motsvarande sätt. Närmare bestämt skulle förvaltaren åläggas att till konkursdomaren skriftligen anmäla de tveksamma lönefordringar som skall bli föremål för särskild prövning vid konkursdomstolen. Eftersom det i praktiken i de flesta fall är förvaltaren som framställer anmärkningar fullgör han redan i dag i stor konkurs en uppgift motsvarande den nu föreslagna anmälningsskyldigheten.

Ett alternativ till förvaltarens anmälningsskyldighet är att arbetstagaren själv anmäler sin fordran till konkursdomaren för prövning. Härvid finns det dock risk för att handläggningen skulle dra ut på tiden och fungera mindre smidigt. Arbetstagaren skulle kanske inte lika snabbt anmäla fordringen hos konkursdomaren.

Först önskar arbetstagaren kanske tala med någon fackligt företrädare osv. Vidare kanske arbetstagaren inte förser konkursdomaren med erforderliga uppgifter före förlikningssammanträdet. Eventuellt skulle det även vara erforderligt att särskilt föreskriva att arbetstagaren måste komma med sin anmälan inom en viss tid. I annat fall skulle han förlora rätten till garantibelopp. Då kan det i sin tur uppstå olika meningar huruvida arbetstagaren fullgjort sin anmälningsskyldighet inom rätt tid. Mot nu angiven bakgrund kan det sägas att alternativet med att låta arbetstagaren själv anmäla fordringen till särskild prövning inte motsvarar de krav som bör ställas på ett förfarande som gäller lönegarantin. Som tidigare framhållits är det nämligen viktigt att förfarandet i största möjliga mån underlättar för arbetstagarna att få sin rätt till garantibelopp prövad och att detta kan ske enkelt och snabbt. Utredningen föreslår därför att det skall ankomma på förvaltaren att på begäran av arbetstagaren till konkursdomaren anmäla de fordringar som skall prövas särskilt.

Förvaltarens anmälan till konkursdomaren om fordringar som bedömts som inte klara bör dokumenteras på lämpligt sätt. Av dokumentationen bör tydligt framgå varför förvaltaren anser att fordringen inte är klar för betalning enligt garantin, dvs. grunden för förvaltarens ställningstagande.

Förvaltarens anmälan till konkursdomaren bör följas av fortsatt verksamhet från förvaltarens sida för att få tvistefrågorna klarlagda och såvitt möjligt förlikta före förlikningssammanträdet inför konkursdomaren. Härvidlag bör alltså förvaltaren agera efter samma mönster som i en stor konkurs.[16] Är arbetstagaren fackligt ansluten kan det många gånger vara lämpligt att förvaltaren i ett tidigt skede tar kontakt med i

16 Jämför prop. 1978/79:105 s. 200 ff och 308 ff.

första hand den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör.

När konkursdomaren mottagit en anmälan från förvaltaren skall konkursdomaren skyndsamt sätta ut ett sammanträde för handläggning av den tveksamma lönefordringen samt kalla förvaltaren och arbetstagaren till sammanträdet. Härigenom tillskapas ett förfarande som motsvarar handläggningen av tvistiga fordringar i stor konkurs. Kravet på att förvaltarens anmälan tydligt skall ange grunden för förvaltarens ståndpunkt torde utgöra en förutsättning för att handläggningen skall kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt vid konkursdomstolen.

Konkurslagens bestämmelser om handläggningen av tvistiga fordringar

De tveksamma lönegarantifallen i mindre konkurs bör prövas vid konkursdomstolen enligt ett förfarande som motsvarar det som enligt konkurslagens bestämmelser gäller för tvistiga fordringar i stor konkurs. En sådan ordning kräver emellertid att man överväger vilka av konkurslagens bestämmelser som skall göras tillämpliga beträffande den särskilda prövningen i mindre konkurs. I förevarande sammanhang tar utredningen upp vissa principiella frågor.

Bestämmelserna om förlikningssammanträdet inför konkursdomaren och om den eventuellt följande rättegången föreskriver vilka som äger föra talan i dylika sammanhang (108 § konkurslagen), nämligen förvaltaren, borgenärerna och gäldenären (arbetsgivaren). Dessa är desamma som också har rätt att framställa anmärkning mot en bevakad fordran (104 § konkurslagen). Till rätten att framställa anmärkning anknyter vidare rätten att föra talan mot avgörandet i ett mål angående tvistiga fordringar i konkurs.[17]

17 Se Welamson, Konkursrätt s. 541.

Enligt konkurslagen kan alltså även andra än förvaltaren vara motpart till en arbetstagare (löneborgenär) som bevakat en lönefordran. Möjligheten för en annan borgenär än arbetstagaren och för gäldenären att föra talan har i stor konkurs en ytterst begränsad praktisk betydelse. Även beträffande prövningen av lönegarantianspråk i mindre konkurs skulle den nu aktuella bestämmelsen om talerätten få en ytterst begränsad praktisk betydelse. Gäldenären och en borgenär skulle endast i vissa undantagsfall tänkas vara betjänta av att kunna delta i en rättegång angående ett lönegarantianspråk och föra talan mot arbetstagaren. Det saknas emellertid anledning att för dessa fall låta annan än förvaltaren och arbetstagaren föra talan i en rättegång som uteslutande rör rätten till betalning enligt garantin. En sådan ordning passar också bäst om man anser att ansvaret för den löpande prövningen skall ligga på förvaltaren ensam. Vidare skulle det framstå som inkonsekvent att ge gäldenären och annan borgenär än arbetstagaren talerätt utan att samtidigt ge dem rätt att anmäla vilka fordringar som skall prövas vid konkursdomstolen. Utredningen har redan avvisat en lösning där man ger staten rätt att påkalla prövning av lönegarantianspråk vid konkursdomstolen. Delvis samma skäl kan även åberopas mot en ordning där gäldenären och annan borgenär än arbetstagaren ges rätt att påkalla prövning av lönegarantianspråk. Även staten kan förresten uppträda som borgenär i sammanhanget.

Genom att utesluta gäldenären och annan borgenär än arbetstagaren från möjligheten att föra talan m.m. i lönegarantisammanhang kan de åtminstone teoretiskt göra rättsförluster. Riskerna härför är dock mycket begränsade. Riskerna kan för övrigt elimineras genom invändning mot förvaltarens utdelningsförslag eller talan i en vanlig rättegång.

Av betydelse för handläggningen vid förlikningssammanträdet och vid en eventuellt därefter följande rätte-

gång är vidare konkurslagens bestämmelser angående förlikning. För giltigheten av en förlikning uppställer konkurslagen (108 och 110 §§) vissa förutsättningar såvitt förlikningen innebär att en anmärkning förfaller eller inskränks. Däremot uppställs inte några särskilda förutsättningar om en borgenär frånfaller eller inskränker sin bevakning. I detta avseende lägger konkurslagen inte några hinder i vägen för en förlikning. För den särskilda prövningen i mindre konkurs betyder konkurslagens regler således bl.a. att en arbetstagare när som helst under handläggningen av en tvist kan frånfalla eller inskränka sitt anspråk på betalning enligt garantin.

Vad avser en förlikning som grundas på att en anmärkning förfallit eller inskränkts utgår konkurslagen från att det skall krävas samtycke av alla vilkas rätt är beroende av förlikningen. Betydande lättnader i kravet på samtycke gäller emellertid vid ett förlikningssammanträde inför konkursdomaren. Vid ett sådant sammanträde är det nämligen tillräckligt om förlikningen träffas enhälligt av alla närvarande för att den skall få verkan även för frånvarande. Även med beaktande av den här lättnaden i kravet på samtycke medför konkurslagens regler att en förvaltare eller annan som framställt anmärkning inte utan vidare kan få till stånd en förlikning. Den som gjort anmärkningen disponerar med andra ord inte ensam över den. Anmärkningen gäller även för de andra anmärkningsberättigade, även om de inte deltagit i anmärkningen.

I den tänkta ordningen beträffande mindre konkurs motsvaras anmärkningen av förvaltarens anmälan till konkursdomaren. En sådan anmälan innebär att förvaltaren bedömt fordringen som inte klar för betalning enligt garantin och att fordringen skall prövas vid konkursdomstolen. Eftersom förvaltaren ensam skall ansvara för den löpande prövningen av lönegarantianspråk vore det olämpligt om han i sitt agerande skulle vara bun-

den av konkurslagens regler om förlikning. Dessa bör alltså inte göras tillämpliga beträffande den särskilda prövningen i mindre konkurs.

Av intresse är vidare den regel i konkurslagen (115 §) som gäller avgörandets räckvidd. I den regeln stadgas, att genom dom i en tvist angående en bevakad fordran "vare allenast avgjort, vilken rätt i konkursen tillkommer fordringen". Bestämmelsen innebär att avgörandets betydelse begränsas till själva konkursen. Det har nämligen inte ansetts rimligt att en bevakande borgenär skall tvingas att på en tvist lägga ned mera arbete och kostnader än som svarar mot vad som för honom står på spel i själva konkursen. Den beräknade utdelningen kan ju många gånger vara en obetydlighet i jämförelse med fordringens nominella belopp.

Den särskilda prövningen i mindre konkurs gäller inte fordringens "rätt i konkursen" utan fordringens rätt till betalning enligt garantin. Fordringens rätt i konkursen fastställs ju i mindre konkurs i samband med utdelningsförslagets fastställande. Konkurslagens bestämmelser om avgörandets räckvidd bör därför inte göras tillämplig beträffande den särskilda prövningen. Att tvistefrågan i den särskilda prövningen i mindre konkurs liksom i jävsprocessen i stor konkurs i praktiken så gott som alltid kommer att gälla betalningsrätten eller förmånsrätten i konkursen saknar betydelse i sammanhanget.

Behandlingen av internationella och andra speciella fall

Att låta förvaltaren överta uppgiften att pröva lönegarantianspråken i mindre konkurs innebär att han - liksom kronofogdemyndigheten enligt nuvarande ordning - får ta ställning till om villkoren enligt lönegarantilagen är uppfyllda. En del av villkoren anknyter till vad som i allmänhet gäller beträffande lönefordringar i konkurs. Sålunda krävs att det är fråga om en

fordran som kan göras gällande i konkursen (konkursfordran) och som dessutom är förenad med förmånsrätt enligt 12 eller 13 § förmånsrättslagen. Utöver de nu berörda villkoren ställer lönegarantilagen upp vissa speciella villkor (se avsnitt 2.2).

Av lönegarantilagens speciella villkor torde endast några ha nämnvärd praktisk betydelse. Betalning enligt garantin utgår sålunda som huvudregel inte till den som förvärvat en fordran som i och för sig berättigar till betalning. Vidare anses det svenska lönegarantisystemet ta sikte på den svenska arbetsmarknaden. Ett villkor för betalning enligt garantin har därför ansetts vara att anställningens anknytning till Sverige eller svenska förhållanden varit tillräckligt stark.

Det anförda innebär att ett löneanspråk väl kan godkännas i konkursen men från lönegarantisynpunkt underkännas på den grunden att något av de speciella villkoren inte är uppfyllt. Inträffar det i en mindre konkurs, åligger det därför förvaltaren att ange detta i den anmälan som han enligt förslaget om särskild prövning skall inge till konkursdomaren. Som grund för sitt ställningstagande får förvaltaren åberopa t.ex. att anställningen inte har tillräcklig anknytning till Sverige. Om arbetstagaren inte nöjer sig med förvaltarens bedömning får alltså frågan om anknytning och därmed rätten till betalning enligt garantin avgöras i den särskilda prövningen vid konkursdomstolen. Prövningen av de speciella villkoren kommer med andra ord att ske på samma sätt som är tänkt för andra tveksamma fall i mindre konkurs. I detta avseende innebär det föreslagna förfarandet inte någon förändring mot vad som i dag gäller vid kronofogdemyndighetens resp. hovrättens prövning. Både en kronofogdemyndighet och en hovrätt har alltså i förekommande fall att bedöma om de speciella villkoren är uppfyllda. Med hänsyn till vad som sålunda kommer att gälla medför de internatio-

nella och de andra speciella fallen inte något problem i mindre konkurs när det gäller själva handläggningen.

Vad däremot gäller förfarandet i stor konkurs är det oklart hur man skall handskas med de fall där arbetstagarens fordran är utdelningsgill i konkursen men lika fullt inte ersättningsgill enligt lönegarantilagen; något av de speciella villkoren är inte uppfyllt. Genom anknytningen till bevaknings- och anmärkningsförfarandet saknar förvaltaren möjlighet att ta upp den här bristen i en anmärkningsskrift och därmed få till stånd en prövning vid konkursdomstolen. En fråga som gäller något av de speciella villkoren saknar ju betydelse för rätten till betalning i konkursen. Mot den bakgrunden har det hänt att förvaltaren i dessa fall underrättat länsstyrelsen och där fått till stånd en prövning i stället för vid konkursdomstolen. Visserligen står en sådan ordning i strid med tanken på länsstyrelsen som en ren utbetalningsmyndighet men med tanke på en del konsekvenser som i annat fall skulle drabba arbetstagaren framstår förvaltarens agerande som förståeligt. Hans alternativ är nämligen att inte underrätta länsstyrelsen och därmed ställa arbetstagaren utan ersättning och utan möjlighet till överprövning av förvaltarens negativa ställningstagande.

Oklarheter av detta slag bör självfallet undanröjas när man gör en översyn av lönegarantilagen. En arbetstagare måste självklart ha möjlighet att överklaga förvaltarens bedömning att anställningen t.ex. inte har tillräcklig anknytning till Sverige och därmed inte heller ger rätt till betalning enligt garantin. När det just gäller kravet på anknytning till Sverige torde det för övrigt finnas behov av en uttrycklig bestämmelse i lönegarantilagen. Denna skall ge uttryck åt kravet på svensk anknytning. Utredningen återkommer till frågan i avsnitt 4.3.

Den lösning beträffande de speciella villkoren som i förevarande avseende ligger närmast till hands är att

arbetstagaren - på samma sätt som föreslagits beträffande mindre konkurs - ges möjlighet att få till stånd en prövning vid konkursdomstolen. Härigenom blir prövningen i stor och mindre konkurs enhetlig i ytterligare ett avseende. Vidare ligger en sådan ordning i linje med utredningens överväganden beträffande utbetalningsförfarandet (se avsnitt 4.2.2). Dessa innebär nämligen bl.a. att uppgiften att sköta utbetalningen skall renodlas och därmed inte omfatta någon materiell prövning av anspråken. Med hänsyn till det anförda anser alltså utredningen att de internationella och de andra speciella fallen bör behandlas i stor konkurs på samma sätt som i mindre konkurs.

Den valda lösningen förutsätter emellertid att frågor rörande lönegarantilagens speciella villkor kan prövas vid förlikningssammanträdet inför konkursdomaren och i en eventuellt därefter följande rättegång. Utredningens förslag är utformat i överensstämmelse härmed.

Konkurskostnader

Förvaltarens uppgifter vid den särskilda prövningen av tveksamma lönegarantifall i mindre konkurs bygger på hans verksamhet i konkursen. Det är därför en både naturlig och praktisk ordning att hans arbete med dessa uppgifter ersätts på samma sätt som arbetet med hans övriga uppgifter i konkursen. Arvodet för uppdraget som förvaltare skall alltså täcka även förvaltarens arbete med den särskilda prövningen.

Konkurslagens bestämmelser innebär att förvaltarens arvode liksom övriga konkurskostnader belastar konkursboet och har företräde till boets tillgångar framför andra fordringar. Om det finns tillgångar i boet blir följden att det belopp som kan delas ut till borgenärerna minskar i motsvarande mån som storleken av konkurskostnaderna ökar. Saknas tillgångar skall kostnaderna för det fall att konkursen uppstått på ansökan av annan borgenär än staten i begränsad utsträckning

betalas av borgenären. Kan kostnaderna inte uttas ur boet eller av borgenären, skall de utgå av allmänna medel.

Att konkurskostnaderna delvis kommer att hänföra sig till kostnader för åtgärder som i varierande grad vidtagits för lönegarantisystemets räkning kräver en förklaring. Det kan ju nämligen i förstone sägas att åtgärderna inte varit påkallade till fullgörande av förvaltarens åligganden enligt konkurslagen.

Den ena ytterligheten av fall utgörs av sådana där förvaltaren lägger den utredning som föregår upprättandet av konkursboupptecknings till grund för lönegarantiprövningen. Förvaltaren utför alltså inte något nämnvärt extra arbete för lönegarantins del. Härvid är det förstås oftast fråga om fordringar som enligt förvaltarens bedömande är klara för betalning enligt garantin och därför inte blir föremål för den särskilda prövningen. Den del av förvaltarens arvode som svarar mot den här kategorin lönegarantifall bör uppenbarligen belasta konkursboet.

Den andra ytterligheten av fall rör sådana där förvaltarens arbete avser åtgärder vidtagna uteslutande för lönegarantin. Här har förvaltarens prövning fortskridit så långt att motsvarigheten till en jävsprocess blivit aktuell. Visserligen kan utgången av prövningen vid domstolen ha betydelse i själva konkursen som underlag för förvaltarens utdelningsförslag, men det är ändå fråga om arbete som nedläggs för lönegarantilagens tillämpning. Lagstiftaren har nämligen när det gäller utdelningsförslag i mindre konkurs uppfattningen att det inte behövs ett särskilt system för rättslig prövning av tvistiga konkursfordringar. Här avsedda tvistefrågor anses i normala fall kunna lösas av förvaltaren inom konkursens ram.[18] Därför finns det också anledning att ifrågasätta huruvida förvaltarar-

18 Se prop. 1978/79:105 s. 212 och 332 f.

vodet bör betraktas som en konkurskostnad i den del det avser ifrågavarande arbete med lönegarantiprövningen.

Härvidlag föreligger en principiell skillnad i förhållande till förvaltarens lönegarantiprövning i stor konkurs. I stor konkurs sker ju lönegarantiprövningen nästan uteslutande inom ramen för bevaknings- och anmärkningsförfarandet. Det uppstår med andra ord inga särskilda kostnader för förvaltarens lönegarantiprövning. I praktiken behöver emellertid inte skillnaden vara så stor mellan de båda konkursformerna. Den särskilda prövningen av en konkursfordran som i stor konkurs sker genom bevaknings- och anmärkningsförfarandet avser i en vanlig typ av tvist frågan huruvida fordringen är förenad med förmånsrätt eller inte. Genom att lönegarantiersättning utgår endast för förmånsberättigade löne- och pensionsfordringar blir utgången av den angivna typen av tvister indirekt avgörande även för rätten till lönegarantiersättning. Det är också utsikten att få ersättning enligt garantin som i de flesta fall ligger bakom arbetstagarens intresse för tvisten. Härigenom kommer tvisten i stor konkurs i praktiken att gälla samma frågeställning som vid den särskilda lönegarantiprövningen i mindre konkurs. Det finns därför ingen anledning att låta den ifrågavarande skillnaden mellan stor och mindre konkurs ha någon avgörande betydelse i förevarande sammanhang.

Skillnaden mellan lönegarantiprövningen i stor och mindre konkurs blir i realiteten närmast av formell art. Ser man till vad förvaltarens åtgärder vid prövningen består i torde det inte bli någon större skillnad mellan de båda konkursformerna. Hans åtgärder vid den särskilda prövningen i mindre konkurs kan också i en hel del fall visa sig vara ägnade att befrämja konkursutredningen. Det torde också vara så, att en förvaltare i viss utsträckning är berättigad att i sitt uppdrag ta hänsyn till tredje mans intresse, t.ex.

till anställdas intresse.[19] Det anförda gör det enligt utredningens uppfattning naturligt att betrakta även den del av en förvaltares arvode som hänför sig till arbetet med den särskilda lönegarantiprövningen som en konkurskostnad.

Det anlagda betraktelsesättet innebär att konkurskostnaderna ökar. I sin tur kommer detta att, som redan anmärkts, leda till en minskning av det utdelningsbara beloppet i en mindre konkurs. Det torde emellertid inte röra sig om så många fall eller så stora belopp att det medför några egentliga problem. De ökade konkurskostnaderna kommer också att medföra en ökad belastning för det allmänna i och med att staten får stå för konkurskostnaderna i ett stort antal tillgångslösa konkurser. Enligt utredningens mening bör de ökade kostnaderna för staten finansieras genom medel från lönegarantifonden. De kostnadsmässiga effekterna av utredningens förslag behandlas närmare i avsnitt 5.

Rättegångskostnader

Förvaltarens arvode avseende det arbete han lägger ned på motsvarigheten till en jävsprocess är inte endast att behandla som konkurskostnader utan även som rättegångskostnader. Även arbetstagaren kan naturligtvis ha sådana kostnader i processen. Dessa kostnader torde i allmänhet bli större än i den nuvarande överprövningen i hovrätt. I jämförelse med hovrättsprövningen kommer nämligen den särskilda prövningen vid konkursdomstolen i betydligt större utsträckning att ske vid muntlig förhandling vid domstolen.

För den enskilde parten, arbetstagaren i detta fall, brukar en ordning med muntlig förhandling i många fall medföra behov av juridiskt biträde i processen, vilket

19 Jämför Welamson, Konkursrätt, s. 615, samt prop. 1978/79:105 s. 153 ff och LU 1978/79:19 s. 88.

också för med sig ökade kostnader. Om arbetstagaren inte erhåller juridiskt biträde genom sin fackliga organisation eller är oorganiserad, måste han själv skaffa sig erforderligt biträde och svara för de ökade kostnaderna. Härvid kan arbetstagaren i viss utsträckning få sina egna kostnader täckta genom den allmänna rättshjälpen.[20]

Beträffande omfattningen av ersättningsgilla rättegångskostnader anses i en stor konkurs endast sådana kostnader som uppkommit efter förlikningssammanträdet berättiga till ersättning.[21] Förekomsten av rättegångskostnader fäster emellertid uppmärksamheten också på frågan om parternas ansvar för varandras kostnader. När det gäller jävsprocessen i stor konkurs har i praxis fastslagits, att reglerna i 18 kap. rättegångsbalken är att tillämpa.[22] Som huvudregel innebär dessa att förlorande part skall ersätta motpartens rättegångskostnader i såväl underrätt som överrätt. En särskild bestämmelse om s.k. kvittning av rättegångskostnaderna finns också. Den tillämpas om det framställs flera yrkanden i samma mål och parterna vinner ömsom.

En tillämpning av rättegångsbalkens regler även beträffande den särskilda prövningen av tveksamma lönegarantifall i mindre konkurs skulle, jämfört med den nuvarande prövningen i hovrätt, innebära en försämring för arbetstagaren. Förlorar han prövningen skulle han nämligen riskera att få betala inte bara sina egna rättegångskostnader utan också motpartens, förvaltarens (egentligen konkursboets) kostnader. Även konkursboet riskerar naturligtvis att få betala arbetstagarens kostnader. Någon motsvarande risk löper arbetstagaren däremot inte i den nuvarande överprövningen av

---

20 Se rättshjälpskommitténs betänkande (SOU 1984:66) Den allmänna rättshjälpen, s. 83 f.

21 Se Welamson, Konkurs, s. 159.

22 Se a.a. s. 158 f.

kronofogdemyndighetens avslagsbeslut i en hovrätt. Riksskatteverket, som företräder staten och utgör arbetstagarens motpart i hovrätten, begär nämligen aldrig någon kostnadsersättning, vilket man däremot får räkna med att förvaltaren kommer att göra i den föreslagna särskilda prövningen.

Huvudregeln i rättegångsbalken om den förlorande partens ansvar för den vinnande partens rättegångskostnader låter sig knappast fullt ut förenas med lönegarantilagens sociala syfte. Regelns tillämplighet bör därför begränsas vid prövningen av lönegarantifall. Domstolen bör ges ökade möjligheter att kvitta parternas kostnader mot varandra.

En lämplig begränsning är enligt utredningen att domstolen - förutom i de fall som anges i rättegångsbalken - får kvitta parternas kostnader även när en part förlorat målet men har haft skälig anledning att få tvisten prövad. En motsvarande regel finns redan i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen)[23] och tillämpas alltså just på tvister rörande förhållandet mellan en arbetsgivare och en arbetstagare. Eftersom även lönegarantifallen i botten rör förhållandet mellan en arbetsgivare och en arbetstagare kan det sägas vara följdriktigt att man även i motsvarigheten till jävsprocessen förfogar över utökade kvittningsmöjligheter i enlighet med arbetstvistlagens bestämmelse härom.

Med hänsyn till att den principiella skillnaden mellan lönegarantiprövningen i stor och mindre konkurs endast kommer att vara av formell art och eftersom prövningen i själva verket kommer att gälla samma typ av tvister, saknas anledning att göra någon skillnad mellan de båda konkursformerna i rättegångskostnadshänseende. Även i en stor konkurs bör således parternas kostnader kunna kvittas om t.ex. en arbetstagare förlorar ett mål men har haft skälig anledning att få tvisten prövad.

23 Se 5 kap. 2 § första stycket arbetstvistlagen.

4.1.4 Överprövning i arbetsdomstolen

Bakgrund

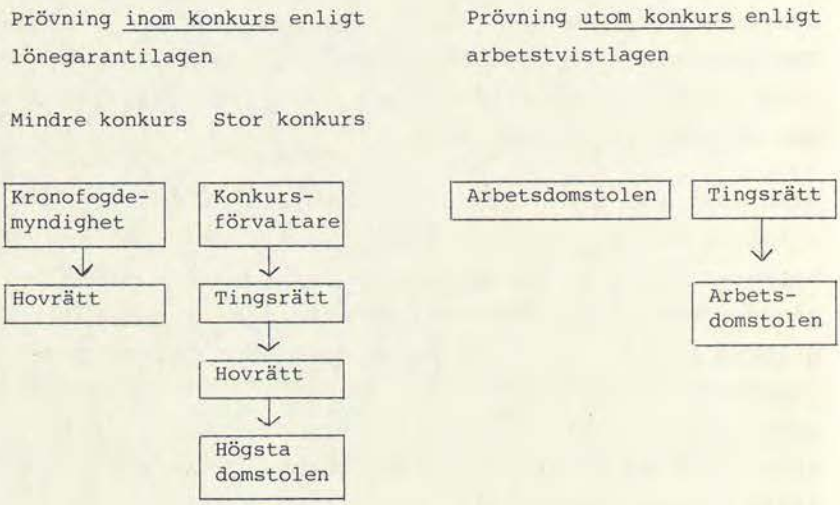
Mål angående en tvistig fordran (konkursfordran) i stor konkurs handläggs i första instans vid en tingsrätt. Tingsrättens avgörande i ett sådant mål överklagas till en hovrätt. Hovrättens avgörande överklagas i sin tur till högsta domstolen. Där prövas målet dock endast om högsta domstolen ger prövningstillstånd. Den här ordningen för prövning (jävsprocess) är givetvis tillämplig även beträffande sådana tvistiga fordringar i stor konkurs som en arbetstagare har på lön m.m. och som kan ge upphov till anspråk på ersättning enligt lönegarantin. I mindre konkurs prövas motsvarande fordringar av en kronofogdemyndighet. Finner kronofogdemyndigheten att en fordran inte omfattas av garantin får arbetstagaren föra talan mot kronofogdemyndighetens beslut genom besvär till en hovrätt. Dess beslut kan däremot inte överklagas.

Gemensamt för de nu diskuterade fordringarna är att de i botten hänför sig till förhållandet mellan en arbetsgivare och en arbetstagare. Därmed avser målen angående dessa fordringar sådana arbetstvister som i princip faller under tillämpningsområdet för arbetstvistlagen och därmed i sista hand under arbetsdomstolens prövning. Härvid utgör arbetsdomstolen för vissa arbetstvister första och enda instans medan den för andra tvister utgör andra och sista instans. I det senare fallet sker prövningen i första instans vid en tingsrätt.

Enligt en särskild undantagsregel i arbetstvistlagen för mål som skall handläggas av tingsrätt med tillämpning av konkurslagen eller ackordslagen (1970:847) tillämpas inte arbetstvistlagen på sådana mål. Inte heller äger arbetstvistlagen tillämpning på tvister om lönegarantiersättning i en mindre konkurs eftersom sådana tvister handläggs vid kronofogdemyndigheten i ad-

ministrativ ordning. Den här ordningen betyder alltså ett generellt undantag för mål angående sådana tvistiga fordringar i konkurs som kan föranleda anspråk på lönegarantiersättning. Även om arbetstvisterna inom konkursens ram är undantagna från arbetsdomstolens prövning kvarstår dock möjligheten att i särskild ordning utanför handläggningen av konkursen få till stånd en rättegång i arbetsdomstolen. Vid ett sådant förfarande låter man fordringarnas belopp inom konkursen fastställas till det belopp som bestäms i den särskilda rättegången.

Nuvarande ordning för prövning av arbetstvister som ytterst gäller lönegarantiersättning framgår sammanfattningsvis av följande uppställning.



Utredningens förslag beträffande prövningen av tveksamma lönegarantifall i mindre konkurs innebär att dessa handläggs vid de allmänna domstolarna på motsvarande sätt som tvistiga fordringar i stor konkurs. Härigenom blir också de tveksamma fallen i mindre konkurs mål som skall handläggas av tingsrätt med tillämpning av konkurslagen eller ackordslagen och som därför skall undantas från arbetstvistlagens tillämpning. På grund härav har det inom utredningen ansetts

att det finns anledning att närmare överväga undantagsregelns räckvidd eller, annorlunda uttryckt, om undantaget alltjämt är berättigat och om målen således även i fortsättningen bör undantas från arbetsdomstolens prövning.

Tanken på ett förnyat övervägande beträffande undantaget i arbetstvistlagen är inte ny. Arbetsdomstolen uttalade sålunda i ett lagstiftningsärende år 1975, som gällde ändringar i lönegarantilagen[24] att vid lämpligt tillfälle, när tillräcklig erfarenhet vunnits av den dåvarande ordningen för prövning av tvistiga fordringar i stor konkurs, borde frågan om vilken instans som skall överpröva sådana mål tas upp till förnyat övervägande. Arbetsdomstolens uppfattning biträddes av föredragande statsrådet i det aktuella lagstiftningsärendet.[25] Övervägandena kring den föreslagna omstruktureringen av lönegarantiprövningen i mindre konkurs kan erbjuda ett lämpligt tillfälle för omprövning. Ett förnyat övervägande i frågan bör, som arbetsdomstolen närmast var inne på år 1975, begränsas till att gälla val av överinstans.

---

24 Se prop. 1975/76:19 s. 44. Arbetsdomstolens ifrågavarande synpunkter framfördes närmare bestämt i anslutning till ett förslag om att avskaffa det s.k. hänvisningsinstitutet enligt lönegarantilagen. Under lagens första år gällde nämligen ett hänvisningsinstitut för sådana fordringar i fattigkonkurser som bestreds av gäldenären/arbetsgivaren. Om det vid kronofogdemyndighetens prövning av fordringarna inte framgick att de förelåg skulle myndigheten hänvisa arbetstagaren att väcka talan mot arbetsgivaren. I de fall den bestridda fordringen aktualiserade en arbetsrättslig tvist av sådan beskaffenhet som på den tiden skulle avgöras av arbetsdomstolen fick kronofogdemyndigheten hänvisa arbetstagaren att väcka sin talan i just arbetsdomstolen. Härigenom kom arbetsdomstolen att handlägga ett inte obetydligt antal mål där tvisten för arbetstagarens del i realiteten avsåg rätten till lönegarantimedel. Se ytterligare härom Ds A 1975:4 s. 70 f och 74 f.

25 Se prop. 1975/76:19 s. 63.

Förslaget att låta förvaltaren ta över prövningen av lönegarantianspråken i mindre konkurs och därvid låta de tveksamma fallen prövas i en ordning som motsvarar den som gäller för tvistiga fordringar i stor konkurs gör hanteringen i mindre och stor konkurs enhetligare. Mot bakgrund härav framstår det utan tvivel som mest ändamålsenligt att man även i slutänden av förfarandet försöker uppnå enhetlighet. Målsättningen bör således vara att samma ordning skall gälla vid överprövning i stor och mindre konkurs.

Konkurslagens speciella regler

Vid tillkomsten av arbetstvistlagens undantagsbestämmelse spelade konkurslagens speciella regler om förlikning och om avgörandets räckvidd i en jävsprocess stor roll (se närmare om dessa regler i 4.1.3). Vederbörande departementschef anförde[26] bl.a. att det uppenbarligen inte var lämpligt att helt undanta arbetstvister angående tvistiga fordringar i konkurs från konkurslagens regler för att i stället låta dem prövas i samma ordning som andra arbetstvister. Inte heller ansåg han det vara någon framkomlig väg att låta arbetsdomstolen - vare sig som första instans eller som fullföljdsinstans - handlägga dessa fordringar i konkursdomstolens ställe men i övrigt med tillämpning av konkurslagens regler. Något undantag från dessa regler borde alltså inte göras för fordringar av arbetsrättslig natur sade han vidare. Departementschefen fortsatte:

> Om tvistiga fordringar i konkurs inte heller undantas från lagen om rättegången i arbetstvister, uppstår emellertid den förut diskuterade konkurrensen mellan olika regelsystem. Å ena sidan skall fordringen enligt konkurslagen prövas i jävsprocess. Å andra sidan kan konkursdomstolen inte självständigt pröva borgenärens rätt i denna process, om tvist om fordringen skall handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Motsvarande problem föreligger redan i dag, om tvisten rör en fråga som arbetsdomstolen enligt 11 §

26 Se prop. 1974:77 s. 101 ff.

lagen om arbetsdomstol eller andra bestämmelser är ensam behörig att pröva. Dessa bestämmelser innehåller nämligen inte något undantag för fordringar som skall prövas i jävsprocess. Problemet har i rättstillämpningen lösts på så sätt att konkursdomstolen hänvisat parterna i jävsprocessen att inleda särskild rättegång om tvistefrågan i arbetsdomstolen, varefter arbetsdomstolens dom fått bli bestämmande för utgången i jävsprocessen. Denna lösning synes emellertid knappast lämplig i fortsättningen, när alla arbetstvister skall handläggas i en särskild processuell ordning med tingsrätt som första instans för vissa arbetstvister. En enligt min mening bättre lösning är att i enlighet med utredningens förslag ta undan alla tvistiga fordringar i konkurs från lagen om rättegången i arbetstvister. Härigenom blir konkursdomstolen oförhindrad att i jävsprocessen pröva även arbetsrättsliga fordringar. Vill parterna få en fullständigare prövning i den ordning som föreskrivs i lagen om rättegången i arbetstvister, kan de inleda särskild rättegång om fordringen enligt denna lag.

Att arbetstvisterna angående tvistiga fordringar i konkurs inte bör undantas från konkurslagens regler håller utredningen med om. Inte heller innebär systemet med särskild talan i arbetsdomstolen någon lämplig lösning. Vad däremot avser möjligheten att låta arbetsdomstolen tillämpa konkurslagens regler synes man vid arbetstvistlagens tillkomst enligt utredningens uppfattning ha förstorat eventuella problem. Förklaringen härtill kan ha varit att man vid arbetstvistlagens tillkomst kände en viss osäkerhet över hur den i och för sig långtgående reformeringen av arbetstvistprocessen skulle slå i praktiken. I ett sådant läge var det naturligt om man inte ville riskera att en viss udda målgrupp eventuellt skulle förorsaka tillämpningsproblem. Det väsentliga måste ha varit att arbetstvistlagen fungerade väl för arbetstvisterna i allmänhet.

I fråga om konkurslagens nu aktuella bestämmelser konstaterar utredningen till en början att bestämmelserna inte skall gälla beträffande den föreslagna särskilda prövningen i mindre konkurs. Vad härefter avser stor konkurs och bestämmelsen om avgörandets räckvidd träder syftet bakom den bestämmelsen i bakgrunden i löne-

garantisammanhang eftersom arbetstagaren då så gott som alltid är garanterad full betalning för sin fordran. Han saknar därför anledning att med hänsyn till den förväntade utdelningen i konkursen av processekonomiska skäl begränsa sina ansträngningar i rättegången. Under sådana omständigheter torde han också sakna anledning att av processekonomiska skäl avstå från en rättegång i arbetsdomstolen. Inte ens när det gäller de fall där det inte är aktuellt med lönegaranti torde för övrigt en överprövning i arbetsdomstolen jämfört med en överprövning i allmän domstol från nu aktuell synpunkt innebära någon skillnad för parterna. Inte heller torde det uppstå några problem om man låter arbetsdomstolen tillämpa konkurslagens regler om förlikning. Utredningen anser därför att det inte föreligger något hinder mot en handläggning i arbetsdomstolen med tillämpning av konkurslagens speciella regler. I förhållande till övervägandena vid arbetstvistlagens tillkomst år 1974 har utredningen därmed i ett väsentligt avseende andra förutsättningar att utgå ifrån. Härigenom öppnas också möjligheter till överväganden i andra avseenden.

Tvisternas beskaffenhet

Av grundläggande betydelse för frågan huruvida nu aktuella arbetstvister bör överprövas i arbetsdomstolen är naturligtvis själva beskaffenheten av tvisterna. Är de av sådan beskaffenhet att de behöver den kvalificerade prövning i arbetsrättsliga frågor som arbetsdomstolen kan erbjuda?[27]

Som underlag för en bedömning av tvistefrågornas beskaffenhet i de tveksamma lönegarantifallen i mindre

27 Redan vid arbetstvistlagens tillkomst framfördes under remissbehandlingen kritik mot undantagsregeln med den motiveringen att ifrågavarande arbetstvister ofta inrymmer arbetsrättsliga frågor av principiellt intresse som helst bör avgöras av arbetsdomstolen som sista instans. Se prop. 1974:77 s. 102 och 241.

konkurs har utredningen gjort en särskild undersökning. Den har gällt de mål som i dag handläggs som besvärsmål i hovrätt och avser besvär över en kronofogdemyndighets avslagsbelsut (se bil. 4). Av de undersökta målen gällde över hälften frågor som kan sägas vara vanligt förekommande i arbetsdomstolen. Ett flertal mål rörde sålunda frågor kring arbetstagarbegreppet resp. anställningsskyddet. Sistnämnda fråga aktualiserade i de flesta fall en tillämpning av lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen). Avtalstolkning på arbetsrättens område förekom i en del mål och i en del andra mål gällde tvistefrågan vilka krav man kan ställa på en arbetstagares dokumentation - bevisning - till stöd för sin fordran. Nu berörda andel av de undersökta målen hänför sig enligt utredningen till sådana ämnen att arbetsdomstolens medverkan ter sig naturlig. Därmed inte sagt att resterande andel mål, som alltså kan sägas röra frågor som i huvudsak inte förekommer i arbetsdomstolen, i vissa fall inte skulle vara betjänta av att domstolen besitter särskild förtrogenhet med förhållandena inom arbetslivet. Tvärtom ligger det nästan i sakens natur att så kan vara fallet. Som exempel kan här anföras mål som gäller frågan huruvida en arbetstagare som äger väsentlig andel i ett företag skall anses ha ett sådant väsentligt inflytande över företagets verksamhet att han inte får förmånsrätt för sin fordran - och därmed inte heller lönegarantiersättning.

Den företagna undersökningen är av begränsad omfattning. Utredningen anser ändå att resultatet kan ses som representativt för de tveksamma fallen i mindre konkurs och ge stöd för bedömningen att tvistefrågorna rör sådana ämnen att arbetsdomstolens medverkan ter sig naturlig. Den bedömningen vinner stöd även i publicerade rättsfall på lönegarantiområdet.[28] Det saknas

28 Se t.ex. RH 101 och 108:84 samt RIC 13 och 14/1985.

anledning anta att motsvarande tvister i stor konkurs skulle ge anledning till en annan bedömning.[29]

Även om de aktuella tvisterna i såväl stor som mindre konkurs till sitt ämnesmässiga innehåll kan motivera en prövning i arbetsdomstolen är därmed inte sagt att tvisterna verkligen behöver underkastas domstolens prövning. Det kan ju förhålla sig så, att tvisterna inte är särskilt komplicerade. Tvisten gäller t.ex. en fråga som i och för sig är vanligt förekommande i arbetsdomstolen men som med hänsyn till att domstolen redan etablerat en fast rättspraxis lika väl kan handläggas vid en allmän domstol.

En omständighet som dock komplicerar bilden är själva konkurssituationen. I en sådan situation är ju förhållandena långt ifrån normala och särskilda hänsyn kan behöva tas vid en rättslig bedömning. En annars väl etablerad arbetsrättslig praxis kan således behöva modifieras. Så har för övrigt arbetsdomstolen gått till väga i en rad mål som handlagts enligt arbetstvistlagen och som hänfört sig till konkursförhållanden. Arbetsdomstolen har t.ex. fått ta ställning till under vilka förutsättningar ett konkursbo blir arbetsgivare genom konkludent handlande[30] och huruvida ett konkursbo är skyldigt att iaktta arbetsrättslig lagstiftning även om boet inte inträder i anställningsavtalen.[31] Härvid har domstolen haft att tillämpa lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen) resp. anställningsskyddslagen.

Att från nu anlagda synpunkter med ett rimligt mått av säkerhet för varje särskilt mål i den genomförda undersökningen ange hur pass komplicerat målet är låter sig av naturliga skäl inte göras. Vid en samlad bedömning av målen anser dock utredningen att de genom-

---

29 Se t.ex. NJA 1985 s. 50.

30 Se t.ex. AD 1980:143.

31 Se t.ex. AD 1980:106.

snittligt sett har sådan svårighetsgrad att arbetsdomstolens medverkan framstått som lämplig.

Antalet mål

Arbetsdomstolens särskilda karaktär av prövningsinstans för principiellt viktiga arbetstvister innebär att domstolen inte får tillföras ett alltför stort antal nya mål. Inte ens om målen såväl till sitt ämnesmässiga innehåll som till sin svårighetsgrad är av sådan beskaffenhet att de i och för sig motiverar en prövning i arbetsdomstolen kan man därför utan vidare låta dem prövas i domstolen. Det är naturligtvis förknippat med svårigheter att på förhand uppskatta hur många nya mål arbetsdomstolen skulle kunna tillföras genom ett förslag att överprövningen av de nu aktuella arbetstvisterna skulle ske i arbetsdomstolen. Viss ledning får man dock av statistiken angående antalet lönegarantimål i hovrätt (se bil. 5, tab. 1). Härav framgår bl.a. att antalet lönegarantimål som kom in till hovrätterna under åren 1982 och 1983 uppgick sammanlagt till 117 resp. 110 mål.

Utredningens förslag beträffande handläggningen av tveksamma fall i mindre konkurs, med bl.a. förlikningssammanträde inför konkursdomaren, har en inriktning som särskilt syftar till att oklarheter skall redas ut och att förlikning träffas redan i ett tidigt skede. Det torde också förhålla sig så, att arbetstagaren ofta har ett personligt intresse av en förlikning för att snabbt få pengar. Den föreslagna handläggningsordningen är därför i hög grad ägnad att nedbringa antalet tvister som måste hänskjutas till rätten.

Beträffande en tänkbar fullföljdsfrekvens vill utredningen ytterligare anföra följande. Enligt officiell statistik är den fullföljdsfrekvens som beräknats för tingsrätterna och avser s.k. allmänna tvistemål för år 1983 knappt 15 % av tingsrätternas samtliga avgjorda

mål inom den aktuella målkategorin.[32] Utgår man i stället från den fullföljdsfrekvens som gällde för de arbetstvister som under år 1982 avgjordes vid tingsrätterna och överklagades till arbetsdomstolen kommer man till ett betydligt högre målantal. Angivet år överklagades nämligen drygt hälften av alla domar.[33] Även om de gjorda beräkningarna av fullföljdsfrekvensen är osäkra och sinsemellan skiljer sig starkt ifrån varandra ger de dock en fingervisning om vilken målmängd som det i grova drag handlar om.

Frågan om överprövning i arbetsdomstolen bör övervägas ytterligare

Utredningen har redan kommit fram till att nu aktuella tvistefrågor rör sådana ämnen där arbetsdomstolens medverkan ter sig naturlig. Vidare har utredningen ansett att målens genomsnittliga svårighetsgrad är sådan att arbetsdomstolens medverkan framstår som lämplig. Starka skäl talar således för en reform i den riktningen.

Ett förslag om överprövning i arbetsdomstolen måste emellertid föregås av en närmare utredning av vissa frågor. En sådan rör de fullföljdsregler som bör gälla. Det är således inte alls säkert att den bästa lösningen är fullföljd direkt till arbetsdomstolen från tingsrätten. Ett alternativ härtill kan exempelvis vara att målen först skall passera en hovrätt innan en prövning hos arbetsdomstolen kommer i fråga. Även förekomsten av ett system med prövningstillstånd för överprövning i arbetsdomstolen kan behöva utredas. Vidare torde domförhetsregler m.m. hos arbetsdomstolen böra ses över eftersom domstolens kapacitet uppenbarligen har samband med sådana frågor.

32 Se Rättsstatistisk årsbok 1984 s. 180 tab. 4.1.6, Andra tvistemål.

33 Enligt statistik som år 1984 sammanställts i arbetsmarknadsdepartementet.

De angivna frågorna ryms inte inom ramen för utredningens uppgifter. Till detta kommer att frågor av samma och liknande art nyligen, enligt vad utredningen har sig bekant, har övervägts inom arbetsmarknadsdepartementet. Frågorna har aktualiserats vid övervägandena angående vissa problem med mål som enligt arbetstvistlagen fullföljs från tingsrätterna till arbetsdomstolen.[34] Det har därvid ifrågasatts om inte dessa mål alternativt kan överprövas vid de allmänna domstolarna. I sammanhanget har det också nämnts att man skulle låta hovrätterna vara mellaninstans mellan tingsrätterna och arbetsdomstolen. Endast fall av principiellt intresse skulle sedan efter prövningstillstånd tas upp i arbetsdomstolen. Även andra lösningar har diskuterats. Övervägandena inom arbetsmarknadsdepartementet av dessa frågor har ännu inte lett till några förslag till åtgärder. Utredningen förutsätter emellertid att övervägandena inte är avslutade.

Mot nu angiven bakgrund anser utredningen att de fortsatta övervägandena inom arbetsmarknadsdepartementet bör omfatta också överprövningen av lönegarantimålen. Härvid är att märka att lönegarantimålen i ett hänseende avviker från de mål om arbetstvister som tingsrätten handlägger enligt arbetstvistlagen. Resultatet från den särskilda undersökningen av besvärsmål i hovrätt angående lönegaranti (se bil. 4) tyder sålunda på att lönegarantimålen till en inte obetydlig del rör organiserade arbetstagare, vilket de andra målen inte gör. Ett sådant förhållande kan man naturligtvis inte bortse ifrån om man tänker på arbetsdomstolens särskilda betydelse för den organiserade sektorn av arbetsmarknaden. Även detta förhållande talar för att en överprövning av lönegarantimålen skall kunna ske i arbetsdomstolen.

---

34 Se Lag & Avtal, 1984, nr 4, s. 20. Jämför även AU 1984/85:3 s. 43 f och 67 f.

Sammanfattningsvis anser alltså utredningen att starka skäl talar för att sådana arbetstvister som ytterst rör lönegarantiersättning bör kunna överprövas i arbetsdomstolen. Något förslag i den riktningen lämnas dock inte. Utredningen anser nämligen att frågan om överprövning bör övervägas ytterligare i ett annat sammanhang.

4.2 Utbetalningen av garantibelopp

4.2.1 Utbetalning till konkursförvaltaren

Bakgrund

Garantibelopp skall som regel betalas till arbetstagaren själv. Den som förvärvat en lönefordran har i allmänhet inte någon rätt till betalning enligt lönegarantilagen. Inte heller förvaltaren har enligt lagen någon rätt att få garantibeloppen utbetalade till sig. Sedan flera år har emellertid från olika håll kommit önskemål om att utbetalning skall kunna göras till just förvaltaren. Bakgrunden är den här.

Lönegarantisystemet syftar inte bara till att garantera arbetstagaren hans innestående fordringar på lön m.m. vid arbetsgivarens konkurs. Ett annat syfte är att arbetstagaren inte skall behöva vänta länge på betalning. År 1975 vidtogs en rad ändringar i lönegarantisystemet i syfte att nedbringa handläggningstiderna och därmed påskynda utbetalningarna.[1] Erfarenheterna visar emellertid att det, trots dessa ändringar, kvarstår en del problem när det gäller utbetalningen av lönegarantimedel. Det är framför allt förvaltaren som upplever svårigheter i de fall då företag med rörelsen i drift går i konkurs.

Vanligen förhåller det sig så, att boet saknar erforderliga likvida medel till lönerna. Förfogar förvaltaren inte över medel till lönerna, är det emellertid

1 Se prop. 1975/76:19 s. 1.

praktiskt taget omöjligt att fortsätta rörelsen. För att utverka betalning av klara och förfallna fordringar på lön eller annan ersättning för utfört arbete har nämligen en arbetstagare möjlighet att företa en indrivningsblockad[2] och därmed stoppa en fortsatt drift av rörelsen. Dröjer förvaltaren att betala ut lön under inte obetydlig tid får en arbetstagare vidare frånträda anställningen med omedelbar verkan. Härvid har arbetstagaren också rätt till skadestånd.[3] Mot nu angiven bakgrund är det viktigt att förvaltaren redan i inledningsskedet har möjlighet att säkerställa löneutbetalningarna. Även om det i första hand är förvaltaren som ställs inför problemen handlar det naturligtvis i grund och botten om att tillgodose arbetstagarens berättigade intresse av att lönen betalas i rätt tid.

Problemen med utbetalning av garantibelopp i konkurser med rörelser som drivs vidare har ökat under senare år. Det beror inte bara på den allmänna ökningen av antalet konkurser utan också - och framför allt - på att garantin delvis har kommit att få en annan användning än den som ursprungligen var tänkt. Lönegarantin har således medfört att konkurs många gånger framstår som ett förmånligt sätt för rekonstruktion av företag med ekonomiska svårigheter genom att garantin betalar en stor del av konkursboets driftskostnader för tiden efter konkursen. I sin tur beror de här konsekvenserna på den lagändring som vidtogs år 1975 och som innebar att företagsinteckning i förmånsrättshänseende flyttades fram före lönerna. I samband därmed placerades också förmånsrätten för skatter framför förmånsrätten för löner. Förändringarna fick till följd att det blev vanligare än tidigare att konkursboet saknade medel som räckte till lönerna. Förvaltarna begärde i stället i ökad omfattning utbetalning av lönegarantimedel. De ökade lönegarantiutbetalningarna ledde i sin tur till

2 Se 41 § andra stycket medbestämmandelagen.

3 Se 4 § tredje stycket anställningsskyddslagen och Lunning, s. 146 ff.

en markant ökad arbetsbelastning hos utbetalningsmyndigheten.[4]

I praktiken tillgripna lösningar

Mot bakgrund av den redovisade utvecklingen har man i den praktiska tillämpningen varit tvungen att tillgripa lösningar som delvis går vid sidan av den ordning som gällande lagstiftning anvisar.[5] I utredningens enkät till länsstyrelserna har framkommit att man avviker från gällande utbetalningsordning hos 16 länsstyrelser, däribland hos länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Malmöhus län. Olika lösningar tillämpas.

I de ovanliga fall där det finns likvida medel i konkursboet förekommer det att förvaltaren förskotterar - lånar till - lönerna av boets medel. Underrättelserna till länsstyrelsen ifylls i efterhand när arbetstagaren redan fått sin lön. Då är det inte längre lika bråttom med utbetalningen. Den kan anstå tills länsstyrelsen på sedvanligt sätt behandlat underrättelserna. Eftersom arbetstagarna då redan har fått sina löner görs betalningen till förvaltaren som i sin tur betalar tillbaka förskottet från konkursboet. Genom det här förfarandet vinner man alltså i snabbhet. Lönerna infrias i rätt tid.

Konkursboet saknar emellertid som regel likvida medel. På grund härav tvingas förvaltaren skaffa medel till lönerna från annat håll. Somliga förvaltare lånar i bank för att snabbt kunna klara den närmaste löneutbetalningen. Ofta förhåller det sig så, att banken redan före konkursen har haft hand om löneutbetalningen hos konkursgäldenären. Man har härigenom en färdig administrativ rutin för hanteringen av lönerna. Banken är också införstådd med att lönerna kommer att omfattas av garantin och anser sig på så sätt inte behöva iklä-

4 Se Konkurs och ackord, s. 256 f.

5 Se a.a., s. 257 och LON:s handledning, s. 7.

da sig något särskilt riskfyllt åtagande. Förvaltaren kommer efter länsstyrelsens handläggning att se till att garantibeloppen vidarebefordras till banken.

Det vanligaste sättet att snabbt skaffa pengar till brådskande löneutbetalningar är emellertid att förvaltaren vänder sig direkt till länsstyrelsen med en begäran om medel som täcker det sammanlagda lönebeloppet. Utbetalningen till arbetstagarna ombesörjs därefter av förvaltaren. I allmänhet anlitar förvaltaren härvid någon bank. Lönerna sätts t.ex. in på lönekonton som öppnats hos banken redan före konkursen. För en utbetalning till förvaltaren av det här slaget kräver länsstyrelsen regelmässigt att förvaltaren har ett underlag för sin begäran. I regel presenterar förvaltaren en lönelista som upptar lönerna till samtliga anställda. Sedvanliga underrättelser enligt lönegarantilagen upprättas i efterhand. Eftersom lönelistorna i många fall innehåller så gott som alla de uppgifter som skall anges på en underrättelse händer det att underrättelserna vid den här formen av utbetalning upprättas något förenklat.

Gemensamt för de nu redovisade sätten för utbetalning av garantibelopp är att det så gott som uteslutande rör sig om utbetalning av lön efter skatt. Förvaltaren ombesörjer alltså på det ena eller andra sättet uteslutande betalning till arbetstagaren av den s.k. nettolönen. Återstående del av garantibeloppen behålls av länsstyrelsen och avser skatteavdrag samt, i förekommande fall, avdrag för belopp som skall innehållas på grund av beslut om införsel eller utmätning i lön. Länsstyrelsen behåller alltså sin uppgift att beträffande garantibelopp fullgöra arbetsgivarens skyldighet i fråga om skatteavdrag m.m.

Även om behovet av snabba löneutbetalningar genom förvaltarens försorg är störst i konkursens inledningsskede är det förhållandevis vanligt att förvaltaren

fortsätter att ombesörja löneutbetalningarna så länge han driver en konkursrörelse vidare. Det är nämligen rationellt att behålla samma löneadministration under hela den tid som driften fortgår. I många fall är det ju också fråga om samma administration som använts före konkursen. Fördelen med en sådan ordning är särskilt påtaglig när det är fråga om företag med många anställda.

I konkurser med särskilt många anställda har det i flera fall visat sig mest rationellt att helt och hållet använda sig av den löneadministration som finns hos konkursföretaget. I dessa fall har arbetsgivarens skyldigheter beträffande skatteavdrag m.m. ombesörjts av länsstyrelsen med hjälp av den i konkursföretaget befintliga löneadministrationen.

Förslag om en reglering i lag

Den redogörelse som lämnats visar att det finns ett påtagligt behov av att i lönegarantilagen införa en ordning som innebär att utbetalningarna kan göras snabbare och på ett mera rationellt sätt. Dessutom är det otillfredsställande att utbetalningen av garantibeloppen för närvarande i så stor omfattning sker på ett annat sätt än som lagen anvisar. En reglering i lag bör i allt väsentligt bygga på de lösningar som redan tillämpas i praktiken. Erfarenheterna av dessa är nämligen goda. Det har bekräftats inte minst vid utredningens kontakter med företrädare för arbetstagarnas fackliga organisationer, förvaltarna, länsstyrelserna och tillsynsmyndigheterna i konkurs, dvs. samtliga inblandade kategorier. Utredningens uppgift blir därför närmast att legalisera och förenhetliga de nuvarande, i praktiken tillämpade sätten för utbetalning av garantibelopp till förvaltaren. Innebörden av dessa är att garantibeloppen tillhandahålls förvaltaren för att denne i sin tur skall betala beloppen till arbetstagarna. Någon överlåtelse[6] är det alltså inte

6 Jämför prop. 1975/76:19 s. 37 f.

fråga om, inte ens tillfälligt. Förvaltarens befattning med garantibeloppen är uteslutande av betalningsförmedlande karaktär.

Gällande ordning ger som sagt inte förvaltaren någon rätt att få garantibeloppen utbetalade till sig. Att så ändå sker i betydande omfattning beror på att vederbörande utbetalningsmyndighet (länsstyrelse) tillåter en sådan ordning. Huruvida utbetalning skall tillåtas eller inte ligger alltså i utbetalningsmyndighetens hand. Vid sin prövning i detta avseende tillämpar länsstyrelserna sinsemellan delvis olika begränsningar beträffande de fall där utbetalning till förvaltaren medges. Även när man i lag reglerar möjligheten med utbetalning till förvaltaren är det ofrånkomligt att införa vissa begränsningar.

En första fråga i sammanhanget är om det skall vara någon prövning av utbetalningsmyndigheten när förvaltaren begär att garantibeloppen skall utbetalas till honom själv. Avgörande skäl talar emot en sådan lösning. Den skulle bli alltför tungrodd. I stället bör förvaltaren ensam besluta om garantibeloppen skall utbetalas till honom själv. Han känner bäst till förhållandena i den enskilda konkursen. I särskilt hög grad gäller det i inledningsskedet. Då är också behovet av utbetalning via förvaltaren störst samtidigt som det ofta är ont om tid. Om syftet med utbetalningen till förvaltaren inte skall förfelas skulle det nämligen av tidsskäl inte vara möjligt att skapa förutsättningar för någon mera ingående prövning. I stort sett skulle utbetalningsmyndigheten vara hänvisad till förvaltarens uppgifter och bedömningar. Lagregleringen föreslås därför innebära att det i förhållande till utbetalningsmyndigheten är förvaltaren ensam som avgör huruvida utbetalning skall ske till honom själv.

Avsaknaden av en prövning av utbetalningsmyndigheten medför emellertid inte att man avstår från att i lagen

införa begränsningar beträffande möjligheten av utbetalning till förvaltaren. Tvärtom framstår det som lämpligt att i själva lagen ange i vilka fall som utbetalning till förvaltaren får användas. Annorlunda uttryckt skulle en sådan uppläggning innebära att förvaltaren i förhållande till utbetalningsmyndigheten alltid är behörig att få garantibeloppen utbetalade till sig själv men att han enligt lagen inte alltid har befogenhet att begära utbetalning.

Den hittillsvarande praktiska tillämpningen har omfattat inte endast fall i inledningsskedet av en konkurs utan även fall där förvaltaren ombesörjt betalningen under så gott som hela konkursförvaltningen. I sistnämnda fall har det regelmässigt varit fråga om konkurser där förvaltaren drivit en rörelse vidare. Särskilt när det gäller konkurser med fortsatt drift och många anställda torde en utbetalning via förvaltaren vara att föredra, eftersom man då ofta har möjlighet att fortsätta en redan etablerad löneutbetalningsrutin hos t.ex. konkursgäldenärens bank. Att förhindra en sådan tillämpning skulle vara orationellt. Därför bör utbetalning genom förvaltarens försorg tillåtas under hela konkursen. I stället kunde man överväga en begränsning till konkurser med fortsatt drift och/eller många anställda. Även om en sådan avgränsning täcker in de mest angelägna fallen är avgränsningen mindre lämplig.

Vad först avser fortsatt drift utesluter detta uttryck sådan begränsad verksamhet där det t.ex. endast gäller att färdigställa några mindre arbeten och där det är oegentligt att tala om någon fortsatt drift. Det är redan från början klart att verksamheten skall upphöra efter en kort tid. Även i dessa fall kan det emellertid vara angeläget att förvaltaren snabbt kan säkerställa löneutbetalningen och slutföra resterande arbeten. Genom en sådan förvaltningsåtgärd kan betydande värden räddas åt konkursboet. Förvaltaren bör därför

ha möjlighet att ombesörja utbetalningen av garantibelopp även när det inte är fråga om fortsatt drift. I det anförda fallet med begränsad verksamhet handlar det ofta om ett mindre antal anställda. Därför är det inte heller lämpligt att tillmäta antalet anställda avgörande betydelse i sammanhanget.

Ett annat sätt att avgränsa de aktuella fallen är att ta fasta på den bakomliggande orsaken till varför förvaltaren anser det nödvändigt att få garantibeloppen utbetalade till sig. Avgränsningen skulle då göras till de fall där förvaltaren inte vill avvakta utbetalningsmyndighetens betalning till arbetstagarna beroende på att denna tar för lång tid eller av annan anledning är mindre lämplig. I främsta rummet är det fråga om sådana löneutbetalningar som är nära förestående redan vid konkursutbrottet. Som tidigare anförts bör emellertid förvaltarens möjlighet att få garantibeloppen utbetalade till sig själv inte begränsas till konkursens inledningsskede, utan stå öppen under hela konkursen. En lämplig avgränsning är därför att anknyta till sådana löneutbetalningar som är nära förestående, oavsett när under konkursen som löneutbetalningen skall ske. Förvaltaren ges alltså möjlighet att fortlöpande under hela konkursen begära garantibelopp för utbetalning till sig själv. Därmed ges förutsättningar för ett smidigt och enkelt utbetalningsförfarande. Förvaltaren har möjlighet att för varje enskild konkurs pröva hur utbetalningar till arbetstagarna kan ordnas på bästa sätt.

Syftet med den begränsning som följer med avgränsningen till löneutbetalningar som är nära förestående är att förvaltaren inte skall disponera allmänna medel i onödan. I praktiken betyder det att han inte får begära utbetalning för tidigt i förhållande till en förestående löneutbetalning. Han får t.ex. inte redan i konkursens inledningsskede begära ett så stort belopp

att det täcker samtliga löneutbetalningar under hela konkursen.

Genom att tillämpningen av lönegarantilagen faller under tillsynsmyndighetens granskning kommer även tillämpningen av den nu diskuterade nya ordningen för utbetalning av garantibelopp att bli föremål för granskning. Härvid är det angeläget att det grundläggande syftet att garantera arbetstagarens rättmätiga krav på att lönen betalas i rätt tid beaktas. Därför bör tillsynsmyndigheten inrikta sin granskning på uppenbara åsidosättanden av begränsningsregeln.

En annan fråga som aktualiseras vid en lagreglering är huruvida man skall kräva att förvaltaren presenterar något skriftligt underlag till sin begäran om utbetalning av garantibelopp. I dag är det, som framgått, vanligt att länsstyrelsen begär att förvaltaren företer lönelistor e.d. Givetvis måste varje förvaltare upprätta någon form av skriftligt underlag innan han begär utbetalning. Det får naturligtvis inte gå till så, att förvaltaren bara hugger till med en klumpsumma som med god marginal täcker de förestående löneutbetalningarna. I stället bör det vara så, att förvaltaren har tagit fram de individuella lönebeloppen och därför med rimlig säkerhet kan ange summan av de sammanlagda lönerna och det belopp han begär skall utbetalas till honom. Att med utgångspunkt i de nu förda resonemangen även kräva att förvaltaren alltid presenterar ett skriftligt underlag i form av t.ex. lönelistor när han begär utbetalning är dock inte nödvändigt. Vid en del tillfällen kan det nämligen vara så ont om tid att det skulle onödigt fördröja löneutbetalningarna om man krävde ett skriftligt underlag. En annan sak är att det kan vara en praktisk ordning att förvaltaren bifogar ett skriftligt underlag till utbetalningsmyndigheten om tiden så medger. Något absolut krav på ett skriftligt underlag finns det emellertid inte anledning att ställa upp.

Även i nu berört avseende bör tillsynsmyndigheten följa förvaltarens tillämpning. Visar det sig att en förvaltare regelmässigt begär utbetalning av belopp som klart överstiger vad som åtgår till löneutbetalningarna finns det anledning för myndigheten att efterhöra vilka underlag som förvaltaren har när han begär utbetalning.

Arbetsgivarens skyldigheter i fråga om skatteavdrag, beslut om införsel eller utmätning i lön och kontrolluppgifter för inkomsttaxeringen åvilar enligt gällande ordning utbetalningsmyndigheten. Så bör det vara även fortsättningsvis. Den föreslagna lagregleringen av förvaltarens rätt att begära utbetalning av garantibeloppen till sig själv kommer alltså att avse den del av garantibeloppen som motsvarar nettolönen.

Förvaltarens ansvar vid utbetalning av garantibelopp är ytterligare en fråga som måste behandlas i sammanhanget. Väljer förvaltaren att själv ombesörja utbetalningen av garantibeloppen kommer han att i varierande omfattning disponera över betydande belopp som tillhandahålls av det allmänna. I överensstämmelse med vad som i allmänhet gäller för en advokat eller en tjänsteman vid en ackordscentral bör det åligga förvaltaren att hålla garantibeloppen skilda från övriga tillgångar som han disponerar över och att vara redovisningsskyldig för medlen. Kravet på att hålla medlen åtskilda saknar förstås praktisk betydelse i de fall där förvaltaren låter garantibeloppen gå direkt till den bank som betalar ut lönerna till arbetstagarna. Brister förvaltaren i redovisningen av garantibeloppen blir han skadeståndsskyldig enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler.[7]

I anslutning till frågan om förvaltarens ansvar vid utbetalning av garantibelopp är det lämpligt att ta upp en närbesläktad fråga som har aktualiserats av

7 Jämför konkurslagskommitténs betänkande (SOU 1983:24) Ny konkurslag, s. 392 ff.

länsstyrelsen i Stockholms län. Länsstyrelsen har sålunda i en skrivelse till riksrevisionsverket ifrågasatt om länsstyrelsen skall fortsätta med att i vissa konkurser betala garantibeloppen till förvaltaren utan att denne ställer någon form av säkerhet för de garantibelopp som han uppbär. Länsstyrelsen har också anhållit om verkets synpunkter och eventuella råd.[8]

Sedan riksrevisionsverket överlämnat skrivelsen till riksskatteverket[9] har riksskatteverket svarat länsstyrelsen och förklarat att man inte vidtar annan åtgärd än att lämna en kopia av länsstyrelsens skrivelse till lönegarantiutredningen.[10] I samband därmed har riksskatteverket också uttalat att det inte finns anledning att ändra på rådande praxis.

Utredningen delar riksskatteverkets uppfattning att det inte finns anledning ändra praxis och kräva att förvaltaren ställer säkerhet för de utbetalade garantibeloppen. Något sådant krav gäller för övrigt inte heller beträffande förvaltarens allmänna åligganden i en konkurs. Ett krav på säkerhet i förevarande sammanhang skulle därför innebära en särbehandling som inte har fog för sig. Dessutom är advokaterna och de biträdande juristerna vid advokatbyråerna numera genom Sveriges advokatsamfund anslutna till en kollektiv ansvarsförsäkring mot förmögenhetsskada. Även ackordscentralernas tjänstemän har liknande försäkringar. Det förtjänar också att erinra om den granskning som förvaltarna är underkastade genom tillsynsmyndighetens försorg. Enligt stadgarna för advokatsamfundet äger vidare dess styrelse förordna om granskning av en ledamots bokföring och medelsförvaltning.

---

8 Länsstyrelsens skrivelse den 10 januari 1984 i ärende nr 51.041-101-84.

9 Riksrevisionsverkets skrivelse den 24 januari 1984 i ärende nr 1984:35.

10 Riksskatteverkets skrivelse den 8 februari 1984 i ärende nr 198/84-91.

4.2.2 Utbetalningsfunktionen renodlas och klarare regler tillskapas

Bakgrund

Lönegarantilagen utgår från att utbetalningsmyndigheten inte prövar uppgivna fordringars existens och förmånsrätt.[11] I anslutning till uppgiften att betala ut garantibelopp fullgör emellertid utbetalningsmyndigheten en del andra uppgifter.

Det är till en del fråga om uppgifter av närmast administrativ art, t.ex. olika registreringsåtgärder. Också uppgiften att verkställa skatteavdrag m.m. hör hit. Vissa uppgifter innebär att länsstyrelsen granskar och kontrollerar själva anspråket på ersättning. Det råder dock en viss osäkerhet om hur långt länsstyrelsens skyldigheter sträcker sig när det gäller att granska och rätta fel i utbetalningsbesked som en förvaltare lämnar till länsstyrelsen. Enligt direktiven för utredningen bör utbetalningsmyndigheten eller en tillsynsmyndighet med större befogenheter än för närvarande ha möjligheter att företa en materiell prövning och rätta till felaktigheter. Det är otillfredsställande, sägs det vidare i direktiven, att det råder osäkerhet på en så viktig punkt och frågan bör därför utredas närmare för att klarare regler skall kunna tillskapas. Ytterst handlar det givetvis om att utbetalningen av garantibelopp liksom andra delar av förfarandet kring lönegarantisystemet säkerställer ett materiellt sett riktigt utnyttjande av garantin.

Till stor del rör det nu aktuella problemet förhållandet mellan utbetalningsmyndigheten och den som agerar i prövningsförfarandet, dvs. inte endast förvaltaren utan även kronofogdemyndigheten. Eftersom utredningen föreslår att prövningen i mindre konkurs skall flyttas

---

11 Se prop. 1970:201 s. 52 och 73.

från kronofogdemyndigheten till förvaltaren kommer utredningen i nu aktuella avseenden uteslutande att uppehålla sig vid utbetalningsmyndighetens förhållande till förvaltaren och dennes verksamhet i systemet. Därutöver är det naturligtvis nödvändigt att uppmärksamma arbetstagarens ställning i sammanhanget. I de enskilda ärendena är det ju han som i första hand kan drabbas av utbetalningsmyndighetens agerande.

Enklare granskning

Länsstyrelsens granskning omfattar till en början en enkel sifferkontroll av förvaltarens underrättelser liksom en kontroll av att erforderliga uppgifter lämnats på den föreskrivna blanketten. Enklare kontrollåtgärder av detta slag kan självfallet inte undvaras.[12] Även fortsättningsvis bör det därför åligga utbetalningsmyndigheten att göra en granskning av angivet slag. Om myndigheten därvid upptäcker något fel eller finner någon oklarhet bör en rättelse eller ett förtydligande kunna ske genom en kontakt under hand med förvaltaren.

Den enklare granskningen i övrigt anknyter mer eller mindre till särskilda bestämmelser i lönegarantilagen eller lönegarantikungörelsen. Utbetalningsmyndighetens skyldighet enligt lönegarantilagen att verkställa skatteavdrag samt avdrag med belopp som skall innehållas på grund av beslut om införsel eller utmätning i lön förutsätter sålunda vissa kontroller från myndighetens sida. Inte heller får utbetalning ske förrän arbetstagarens fordran har förfallit till betalning. Även i nu berörda avseenden bör kontrollen ligga kvar hos utbetalningsmyndigheten och eventuella tillrättalägganden göras genom ett enkelt och smidigt förfarande med kontakter under hand mellan utbetalningsmyndigheten och förvaltaren.

12 Se justitiekanslerns beslut den 8 september 1978 i ett ärende angående en länsstyrelses handläggning av lönegarantiärenden (dnr 1322-78-20).

Begränsning av garantin

Beträffande de till antalet helt dominerande fordringstyperna gäller enligt lönegarantilagen för varje arbetstagare en begränsning av garantin till ett visst högsta belopp, maximibelopp (2 §). Bestämmelsen om maximibelopp iakttas av utbetalningsmyndigheten. En eventuell begränsning skall göras med hänsyn till fordringarnas art på visst sätt.

Eftersom maximibeloppet är förhållandevis högt, 279 600 kr för år 1986, är det i mycket få fall som det blir aktuellt med en begränsning.[13] Meningsskiljaktigheter - i första hand mellan utbetalningsmyndigheten och en arbetstagare - om hur en reducering skall göras torde knappast förekomma. Därför medför bestämmelsen om maximibelopp inte heller något problem vid handläggningen av utbetalningarna. Sänker man däremot maximibeloppet - vilket utredningen har föreslagit i sitt första betänkande - kommer reduceringar av garantibeloppet att aktualiseras i betydligt flera fall. Det är då inte uteslutet att utbetalningsmyndigheten och en arbetstagare kan ha olika uppfattning om hur en minskning skall göras. Även efter en sänkning av maximibeloppet bör uppgiften att i förekommande fall reducera garantibeloppet ligga kvar hos utbetalningsmyndigheten. Till frågan om överprövning av utbetalningsmyndighetens beslut återkommer utredningen.

Vad som anförts om uppgiften att minska garantibeloppet på grund av maximibeloppet är till stor del tillämpligt när det gäller minskning av garantibeloppet på grund av förskottslyftning enligt konkurslagen.[14] Visserligen talar lönegrantilagen (4 §) här om avräkning, men det är då inte fråga om avräkning på arbets-

13 Se Ds A 1983:15 s. 38.

14 Med hänsyn till att förmånsrätten för lön m.m. fr.o.m. den 1 januari 1976 satts ned, torde förskottslyftningar numera knappast förekomma. Se Konkurs och ackord s. 255.

tagarens sammanlagda fordringsbelopp som sådant, utan på det garantibelopp som arbetstagaren har rätt till enligt lönegarantilagen, dvs. efter hänsynstagande till bestämmelsen om maximibelopp.[15]

Avräkning på uppsägningslön

Förmånsrätten - och därmed rätten till garantibelopp - beträffande en arbetstagares fordran på lön eller ersättning under uppsägningstid är i viss utsträckning villkorad. I några fall gäller nämligen förmånsrätten endast den del av uppsägningslönen som återstår sedan man gjort vissa avräkningar. Behöver arbetstagaren under uppsägningstiden inte arbeta åt konkursboet kan avräkning komma att ske.

Principen är härvid att arbetstagaren inte skall få dubbel ersättning. På uppsägningslönen avräknas därför inkomst som han under den tid lönen avser har förvärvat i annan anställning. Likaså görs avräkning med sådan inkomst som arbetstagaren uppenbarligen borde ha kunnat förvärva i anställning som han skäligen bort godta.[16]

Reglerna om avräkning på uppsägningslön är inte utan problem vilket också har uppmärksammats i riksdagen. I enlighet med vad som därvid uttalades[17] ingår det i utredningsuppdraget att undersöka hur ifrågavarande regler fungerar i praktiken. Härvid är det närmast fråga om avräkningsreglernas materiella innehåll. Reglerna ger emellertid upphov till vissa problem även rent förfarandemässigt och det är uteslutande de pro-

---

15 Se prop. 1970:201 s. 78.

16 Under samma förutsättningar som beträffande förmånsrätten för uppsägningslönen kan avräkning även aktualiseras beträffande betalningsrätten för uppsägningslönen. Se 13 § anställningsskyddslagen. Frågan om förhållandet mellan de båda bestämmelserna om avräkning på uppsägningslön behandlas i avsnitt 4.4.

17 Se AU 1980/81:3.

blemen som tas upp nu. Utredningen återkommer till den materiella sidan av reglerna i avsnitt 4.4.

I den mån ett sådant förhållande som föranleder avräkning är känt när underrättelsen till utbetalningsmyndigheten upprättas kan förhållandet beaktas redan då. I de flesta fall är emellertid situationen den att man vid upprättandet av underrättelsen inte känner till om det blir aktuellt med avräkning. Underrättelse avseende fordran på uppsägningslön görs sålunda ofta i ett tidigt skede av konkursen. Härigenom kommer avräkningsfrågorna att aktualiseras först hos utbetalningsmyndigheten. Vid behov är det därför nödvändigt att myndigheten gör en avräkning på uppsägningslönen. En sådan avräkning innebär många gånger att länsstyrelsen företar en materiell prövning av fordringen såvitt avser förmånsrätten.

Frågor av samma slag som avräkningsfrågorna i samband med förmånsrätten förekommer när arbetstagaren under sin uppsägningstid uppbär sjuk- eller föräldrapenning enligt lagen om allmän försäkring och en del andra ersättningar. Arbetstagaren har nämligen inte rätt till uppsägningslön när han uppbär ifrågavarande ersättningar.[18]

Genom enkäten till länsstyrelserna har utredningen fått en uppfattning om vilken betydelse avräkningsfrågorna har i sammanhanget. Man kan t.ex. konstatera att över hälften av arbetstagarna har fordringar på uppsägningslön. Beloppsmässigt rör det sig om ungefär hälften av totalt utbetalat garantibelopp eller inemot 330 milj. kr för budgetåret 1984/85. När det sedan gäller i vilken utsträckning länsstyrelserna verkställer avräkning har ingen länsstyrelse angett att det förekommit i mera än 25 % av de fall där arbetstagaren har anspråk på uppsägningslön. 9 länsstyrelser har

18 I dessa fall är det alltså inte fråga om förmånsrätten för uppsägningslönen utan om betalningsrätten för uppsägningslönen.

angett att det förekommit i 10 - 25 % och 15 länsstyrelser att det förekommit i mindre än 10 %.

Utredningen har i enkäten också frågat om det förekommit problem vid handläggningen av avräkningsfrågor. Här har 16 länsstyrelser svarat att det inte förekommit problem medan 8 svarat att det förekommit problem. Ett problem har rört kontrollen av en arbetstagares uppgift att han inte erhållit ny anställning. Från länsstyrelsens sida har man ansett att möjligheterna att verkligen göra en kontroll av de här fallen är för små. Ett annat problem rör "avräkning" för sjukpenning m.m. Problemet hänger ihop med att det i kollektivavtalen ges så olika bestämmelser om hur sjukavdrag skall beräknas. Detta medför att handläggningen hos länsstyrelsen blir mera komplicerad än den annars skulle behöva vara.

Möjligheterna till en förenkling av handläggningen av avräkningsfrågorna är tyvärr begränsade. Även fortsättningsvis torde man få förlita sig på systemet med att som villkor för betalning av en fordran på lön för uppsägningstid föreskriva, att arbetstagaren skall avge en försäkran på heder och samvete om sina anställnings- och avlöningsförhållanden under uppsägningstiden (15 § lönegarantikungörelsen). Uppgiften att föreskriva sådan försäkran bör ligga kvar på utbetalningsmyndigheten, som har att beakta avräkningsregeln vid utbetalningen. Därutöver får man som hittills räkna med att förvaltaren i förekommande fall till utbetalningsmyndigheten anmäler sådana förhållanden som är av betydelse för frågan om avräkning skall göras (3 § lönegarantikungörelsen). Med hänsyn till vad utredningen tidigare anfört beträffande en effektivare tillsyn av lönegarantilagstiftningen (4.1.2) finns det också anledning att räkna med tillsynsmyndighetens hjälp i kontrollen.

Särskilt beträffande de handläggningsproblem som har kommit fram i enkätmaterialet finns det anledning att understryka förvaltarens uppgift i sammanhanget. Till dess uppsägningstiden löpt ut har nämligen förvaltaren

- enligt arbetsdomstolen - att fullgöra arbetsgivarfunktionerna (jämför avsnitt 4.5). Både när det gäller den eventuella förekomsten av en ny anställning och hur sjukavdrag skall beräknas torde vidare förvaltaren i en hel del fall ha goda möjligheter att få reda på arbetstagarnas förhållanden och tillämpliga bestämmelser om sjukavdrag. Utredningen syftar på de fall där förvaltaren driver konkursboets rörelse vidare och i rörelsen har tillgång till en särskild organisation som kan bistå honom i nu berörda avseenden.

I de fall där utbetalningsmyndigheten mot arbetstagarens vilja beslutar om avräkning på uppsägningslön är det naturligtvis nödvändigt att beslutet kan angripas. Härvidlag råder beträffande stor konkurs en viss oklarhet i den praktiska tillämpningen. Det har således förekommit att en missnöjd arbetstagare besvärat sig till regeringen över utbetalningsmyndighetens beslut. I själva verket är emellertid avräkningen en konkursrättslig fråga. Frågeställningen rör ju förmånsrätten eller, i vissa fall, betalningsrätten i konkursen. Huruvida en konkursfordran är förenad med förmånsrätt eller betalningsrätt skall i första hand avgöras av förvaltaren.

I överensstämmelse med vad som i allmänhet gäller i en konkurs bör i lönegarantisammanhang eventuella tvister i avräkningsfrågor - både i stor och mindre konkurs - genom förvaltarens försorg prövas vid konkursdomstolen. Den oklarhet som nu råder beträffande prövningen av avräkningsfrågor bör undanröjas genom en bestämmelse om att sådana tvistefrågor på arbetstagarens begäran skall underställas förvaltaren för hans prövning och, om förvaltaren delar utbetalningsmyndighetens bedömning, för en eventuell prövning vid konkursdomstolen. En prövning vid domstol framstår som lämpligast, eftersom det är fråga om rättsliga överväganden.

Lönegarantiprövningen i stor konkurs bygger visserligen på bevaknings- och anmärkningsförfarandet men en prövning av frågan om avräkning på uppsägningslön kan ske även om arbetstagaren i sin bevakning inte medgett att avräkning får ske eller förvaltaren inte framställt anmärkning mot bevakningen.[19] Detta beror på att bevakningarna får anses vara resolutivt villkorade såvitt avser de till grund för en avräkning relevanta omständigheterna som ju kanske inträffar först sedan anmärkningsfristen gått till ända. Därmed är t.ex. en fråga huruvida förmånsrätten efter anmärkningsfristens utgång skall begränsas på grund av avräkningsregeln i förmånsrättslagen principiellt att pröva vid upprättande av utdelningsförslaget och genom klander av sådant.[20] För lönegarantins vidkommande bör dock prövningen - såväl i stor som mindre konkurs - ske omgående och inte vila i avvaktan på utdelningsförslaget. Härvid bör prövningen ske i enlighet med utredningens förslag om särskild prövning av tveksamma fall i mindre konkurs.

Om förvaltaren inte delar utbetalningsmyndighetens bedömning i en avräkningsfråga bör han kontakta myndigheten. Härvid kan eventuella missförstånd och andra oklarheter rättas till; i vissa fall genom att utbetalningsmyndigheten ändrar uppfattning och avstår från att göra någon avräkning. I vissa andra fall kan det däremot vara lämpligt att utbetalningsmyndigheten rådgör med tillsynsmyndigheten i konkurs. Man kan utgå från att förvaltarna och utbetalningsmyndigheterna etablerar ett sådant samarbete i avräkningsfrågor att den föreslagna handläggningsordningen kommer att fungera på ett smidigt och enkelt sätt.

Prövning av internationella och andra speciella fall

Utbetalningsmyndigheten har i stor konkurs på grund av oklar lagstiftning kommit att pröva internationella och

19 Jämför dock Walin-Rydin s. 129.

20 Se Welamson, Konkursrätt, s. 500.

andra speciella fall även i materiellt hänseende. I den delen föreslår utredningen att prövningen skall göras av förvaltaren med möjlighet till särskild prövning av tveksamma fall vid konkursdomstolen. Förslaget innebär ett klarläggande såvitt avser utbetalningsmyndighetens uppgifter. Beträffande de närmare övervägandena hänvisas till 4.1.3.

Utbetalningsmyndighetens materiella granskning i övrigt

Beträffande de redan behandlade fallen av granskning från utbetalningsmyndighetens sida har det framkommit att granskningen i viss utsträckning fått en materiell inriktning särskilt när det gäller avräkning på uppsägningslön samt internationella och andra speciella fall. I övrigt har det genom bl.a. enkäten till länsstyrelserna visat sig att en materiell granskning har förekommit i en del andra fall. På frågan om det förekommit att utbetalning skett först sedan länsstyrelsen t.ex. på grund av misstankar om missbruk gjort särskild utredning har sålunda tolv länsstyrelser svarat att det förekommit sådan utredning, medan återstående tolv länsstyrelser svarat att det inte förekommit.

Av enkätsvaren framgår vidare att den vanligaste anledningen till att länsstyrelsen betalar garantibelopp först efter särskild utredning är att man hos länsstyrelsen haft misstanke om närståendeförhållanden enligt 12 § tredje stycket förmånsrättslagen. Ett sådant förhållande innebär nämligen att garantin inte är tillämplig. Andra anledningar som nämnts i sammanhanget är att den begärda ersättningen är hög eller att den föregivne arbetstagaren möjligen är egen företagare och därför inte är berättigad till betalning enligt garantin. I en del av fallen har det rört sig om ganska komplicerade juridiska problem, exempelvis när det avser tillämpningen av just närståendereglerna i 12 § tredje stycket förmånsrättslagen.

Som utredningen uppfattar saken gäller problemet i de berörda fallen inte en felaktig lagtillämpning från förvaltarens sida utan hur långt förvaltarens utredningsskyldighet sträcker sig. Den frågan har behandlats i ett tidigare avsnitt (4.1.2) men det är inte så lätt att ange hur långt förvaltaren skall gå i sin undersökning av varje särskilt fall. Enligt utredningens mening måste förfarandet anpassas till det stora flertalet fall av enkel beskaffenhet. Kontrollapparaten får därför inte göras för stor och tynga förfarandet. För den skull får man inte undvika att ingripa mot de missbruksfall som uppmärksammas. Härvid hänvisar utredningen till vad som anförs beträffande tillsynen av förvaltarens lönegarantiprövning och missbruksfallen (se avsnitt 4.1.2). Ansvaret för den tillsynen åvilar emellertid tillsynsmyndigheten i konkurs och fullgörs inom ramen för konkursförfarandet. Utbetalningsmyndigheten har därför inte - och bör inte heller ges - någon självständig ställning som tillsynsorgan. I den mån utbetalningsmyndigheten skall tas i anspråk vid tillsynen kan det endast bli fråga om att biträda tillsynsmyndigheten i konkurs.

Man kan emellertid inte bortse från den granskning av handlingarna i ett ärende som föregår varje utbetalning. I viss utsträckning kommer utbetalningsmyndigheten vid den granskningen - liksom hittills - att träffa på förhållanden som kan ha betydelse även i materiellt hänseende. Härvidlag är det emellertid väsentligt att utbetalningsmyndigheten inte bedriver en självständig tillsynsverksamhet. I stället bör utbetalningsmyndigheten i förekommande fall rapportera sina iakttagelser till tillsynsmyndigheten i konkurs. Med en sådan uppläggning effektiviseras kontrollen i utbetalningsfasen, samtidigt som avigsidorna med prövningen i utbetalningsfasen försvinner. Det bör t.ex. betyda att en arbetstagare normalt sett inte skall behöva drabbas av någon försenad utbetalning genom utbetalningsmyndighetens agerande i hithörande avseende.

Överprövning i samband med utbetalningen

Möjligheten att enligt nuvarande ordning besvära sig till regeringen över länsstyrelsens beslut i samband med utbetalningen utnyttjas inte ofta. Det rör sig om ett fåtal ärenden per år. Utredningen har särskilt undersökt de ärenden som avgjordes av regeringen under åren 1979 - 1984 och avsåg besvär över länsstyrelsens beslut enligt lönegarantilagen.

Sammanlagt var det tio ärenden - alla gällde lönegarantianspråk i stor konkurs - med som regel endast en klagande (arbetstagare) i varje ärende. I tre ärenden uppgick dock antalet klagande till 2, 17 resp. 38. Endast ett mycket begränsat antal arbetstagare berördes alltså. Som jämförelse kan nämnas att det totalt var uppskattningsvis 25 000 arbetstagare som under år 1984 fick lyfta betalning enligt garantin.

Beträffande besvärens art framkom vidare genom undersökningen att sju ärenden gällde avräkning på uppsägningslön, två ärenden ersättning för en fordran som överlåtits samt ett ärende ett s.k. internationellt fall där anställningens anknytning till Sverige eller svenska förhållanden ifrågasatts. Gemensamt för dessa frågor är att de enligt utredningens förslag skall genom förvaltarens försorg underkastas prövning vid konkursdomstolen i de fall där det föreligger en tvist. Prövningen hos regeringen ersätts alltså av en prövning vid allmän domstol. Skälet för den lösningen är att det i huvudsak är fråga om rättsliga överväganden och att sådana frågor lämpligen bör prövas vid domstol. Den ståndpunkten överensstämmer också med de riktlinjer som riksdagen år 1984 antagit för en systematisk översyn av möjligheterna att överklaga myndighets beslut till regeringen. Syftet med den av riksdagen anbefallda översynen är att den skall leda till kortare handläggningstider, enhetliga instansordningar och färre besvärs-

ärenden hos regeringen[21], utan att rättssäkerheten och effektiviteten minskar.

Med hänsyn till det nu anförda kan ifrågasättas om det i fortsättningen finns behov av en särskild möjlighet att besvära sig över beslut i samband med utbetalningen av garantibelopp. Att på förhand helt utesluta förekomsten av andra typer av tvister än sådana som enligt nuvarande ordning gett upphov till besvärsärenden hos regeringen är emellertid vanskligt. Som utredningen pekat på är det t.ex. vid en sänkning av maximibeloppet inte uteslutet att utbetalningsmyndigheten och en arbetstagare kan ha olika uppfattningar om hur en reducering av garantibeloppet skall göras. Därmed kan det inte heller uteslutas att det kommer att finnas ett visst behov av överprövning i samband med utbetalningen. Mot nu angiven bakgrund anser utredningen att det bör finnas möjlighet för en arbetstagare eller annan som gör anspråk på betalning att få till stånd en överprövning av utbetalningsmyndighetens beslut.

Överprövningen bör ske på samma sätt som föreslås beträffande prövningen av de tvistiga avräkningsfallen. Eventuella tvister i utbetalningsfasen får alltså genom förvaltarens försorg prövas vid konkursdomstolen, dvs. i samma ordning som prövningsförfarandet i allmänhet. Man kan tala om ett till arbetstagarens förmån förlängt prövningsförfarande i stället för överprövning.

Sammanfattning

Övervägandena kring utbetalningsmyndighetens uppgifter innebär att ansvaret för den löpande prövningen i de enskilda ärendena skall ligga på förvaltaren ensam. Utbetalningsfunktionen renodlas med andra ord. På den här punkten skapas klarhet dels genom att utbetalningsmyndigheten befrias från prövningen av tvistiga

21 Se prop. 1983/84:120, KU 23 och rskr 250. Frågan om domstolsprövning berörs i prop. 1983/84:120 s. 29.

avräkningsfall samt från prövningen av internationella och andra speciella fall, dels genom att utbetalningsmyndigheten inte heller i övrigt skall företa någon självständig granskning i materiellt hänseende. För att lagstiftningsmässigt uppnå klarhet i båda de angivna hänseendena föreslår utredningen att man i lönegarantilagen tydligare anger vad som åligger utbetalningsmyndigheten. Ett sådant förtydligande kan ske genom att man i förhållande till nuvarande lag preciserar de uppgifter som ankommer på utbetalningsmyndigheten. Av särskild betydelse är härvid hur man lagtekniskt reglerar överprövningen av utbetalningsmyndighetens beslut. Ytterligare klarhet kan vinnas genom att lönegarantilagen ges en ny redigering som markerar skillnaden mellan prövning och utbetalning tydligare. Till den lagtekniska utformningen återkommer utredningen i specialmotiveringen.

4.2.3 Utbetalningen bör knytas närmare till tillsynen

Bakgrund

Förfarandet i stort kring lönegarantisystemet kännetecknas bl.a. av att administrationen är vidlyftig. Många personer hos ett flertal organ är inblandade. Visserligen torde förfarandet numera i allmänhet fungera hyggligt, men uppenbarligen bör administrationen kunna förenklas och förfarandet därigenom förbättras. En minskning av antalet inblandade organ framstår som särskilt aktuell i fråga om utbetalningen, eftersom länsstyrelsens medverkan som utbetalningsmyndighet inte är naturlig. Länsstyrelsen saknar således anknytning till det konkursförfarande som utgör grundvalen för lönegarantisystemet. Valet av länsstyrelsen som utbetalningsmyndighet var vid lönegarantilagens tillkomst inte heller självklart.[22]

22 Se prop. 1970:201 s. 73.

Dessutom gäller att länsstyrelsens medverkan som utbetalningsmyndighet är mindre förståelig nu än tidigare. Det normala sättet att betala arbetstagarnas fordringar i en konkurs har, efter en lagändring år 1975, blivit att använda garantin. I högre grad än tidigare har garantin därigenom blivit en del av själva konkursförvaltningen. Utredningens förslag om en överflyttning av prövningen i mindre konkurs till förvaltaren och det därmed sammanhängande förslaget om en särskild prövning av tveksamma fall vid konkursdomstolen innebär att garantin ytterligare inlemmas i konkursförfarandet. Mot nu angiven bakgrund finns det all anledning att i enlighet med utredningens direktiv undersöka om det är en lämplig ordning med länsstyrelsen som utbetalningsmyndighet eller om utbetalningarna bör handhas av någon annan.[23]

Alternativ till länsstyrelsen som utbetalningsmyndighet

Garantins starka anknytning till konkursförvaltningen och därmed till konkursförvaltaren väcker tanken på att förvaltaren övertar också uppgiften att betala ut de fordringar som han vid prövningen funnit ersättningsgilla. Skärpningen av kraven på förvaltarens kvalifikationer genom 1979 års konkursreform och de samtidigt tillskapade tillsynsmyndigheterna i konkurs kunde göra en sådan reform möjlig. Utredningen anser dock att det reformförslaget är alltför långtgående. Uppgiften att betala ut garantibeloppen bör skötas av en myndighet. Härvid kan framhållas att redan i övervägandena kring förslaget om att förvaltaren skall kunna rekvirera garantibelopp för egen utbetalning till arbetstagarna (avsnitt 4.2.1) utgår utredningen från att det skall finnas en myndighet som har det primära ansvaret för

23 Efter lönegarantilagens tillkomst har frågan om vilken myndighet som skall sköta utbetalningen av garantibelopp uppmärksammats i ett par speciella sammanhang. Se SOU 1978:58, Organisatoriska frågor inom länsstyrelserna, s. 111, och riksdagens revisorers förslag, Förslag 1982/83:11, FiU 1982/83:27 samt rskr 183 och 184.

utbetalningarna. Det handlar trots allt totalt sett om att förmedla förhållandevis stora belopp som det allmänna ställer till förfogande. Man skulle därför inte kunna undvara en betydande kontroll, vilket delvis skulle förta de effektivitetsvinster man är ute efter vid en överflyttning till förvaltaren. Därtill kommer att de arbetsuppgifter och den hantering som följer med utbetalningen inte är av den arten att förvaltarens speciella förtjänster när det gäller t.ex. förhandlingsvana och juridisk sakkunskap kommer till sin rätt.

Håller man fast vid att utbetalningen skall skötas av en myndighet och samtidigt försöker effektivisera denna kan man knappast underlåta att ta upp frågan om en centralisering. Tanken på en central utbetalningsmyndighet var aktuell redan vid lönegarantilagens tillkomst, men avfördes på departementsstadiet. Vederbörande departementschefs påpekande härvidlag att det i vissa ärenden är nödvändigt med samverkan mellan utbetalningsmyndighet och konkursförvaltare torde alltjämt äga giltighet. Från länsstyrelsehåll har man vidare framhållit att det är vanligt med direktkontakter från arbetstagarna själva. Hos t.ex. länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län får man dagligen besök eller telefonsamtal från arbetstagare. Mot den här bakgrunden skulle en centralisering medföra försämringar för arbetstagaren och man bör därför även nu avvisa tanken på en central utbetalningsmyndighet. I samma ringa mån som vid lönegarantilagens tillkomst torde möjligheten till automatisk databehandling hindra en decentraliserad organisation. Tvärtom torde utvecklingen på dataområdet innebära att man numera även på en regional nivå effektivt kan utnyttja automatisk databehandling.

Behovet av en decentraliserad organisation var alltså den ena av de två utgångspunkter som man hade vid lönegarantilagens tillkomst; den andra var nödvändigheten av samarbete mellan utbetalningsmyndighet och kronofogdemyndighet. Behovet av ett dylikt samarbete kommer

emellertid i ett nytt läge genom förslaget att kronofogdemyndigheterna inte längre skall ha hand om prövningen i mindre konkurs. Det finns då inte längre samma behov av ett samarbete med kronofogdemyndigheterna i allmänhet. I gengäld torde det finnas behov av ett förstärkt samarbete med de 25 kronofogdemyndigheter som utsetts till att vara tillsynsmyndigheter i konkurs. I den riktningen pekar lönegarantins numera närmare anknytning till konkursförfarandet. Lönefrågorna är en viktig del av konkursförvaltningen och är därför också av stort allmänt intresse vid tillsynsmyndighetens granskning, vilket också understryks av utredningens förslag om en effektivare tillsyn av förvaltarens handläggning av just lönegarantifrågor.

Ett förstärkt samarbete mellan utbetalningsmyndigheten och tillsynsmyndigheterna är önskvärt av flera skäl. Som tidigare redovisats (avsnitt 4.2.2) förekommer det i dag i inte obetydlig omfattning att länsstyrelserna företar en materiell granskning, trots att lönegarantilagen utgår från att länsstyrelsen inte skall göra någon sådan granskning. I den delen syftar utredningens förslag till en renodling av utbetalningsfunktionen. Utbetalningsmyndigheten skall inte företa någon självständig granskning i materiellt hänseende. I stället skall utbetalningsmyndigheten i förekommande fall rapportera sina iakttagelser till tillsynsmyndigheten. Utbetalningsmyndighetens granskning skall underordnas den tillsynsverksamhet som bedrivs av tillsynsmyndigheten i konkurs. Den sålunda föreslagna ordningen förutsätter ett nära samarbete mellan tillsynsmyndigheten och utbetalningsmyndigheten. Effektivast och smidigast kommer ett sådant samarbete till stånd genom att tillsynsmyndigheten tar över uppgiften att betala ut garantibeloppen. Först då kan man fullt ut tillgodogöra sig tillsynsmyndighetens sakkunskap på konkursområdet och dra nytta av de erfarenheter som vinns vid utbetalningen.

Även beträffande förslaget om att förvaltaren skall kunna rekvirera garantibelopp för egen utbetalning till arbetstagarna innebär det fördelar om utbetalningen flyttas till tillsynsmyndigheten. När det gäller kontrollen bygger nämligen förslaget om förvaltarens möjlighet att rekvirera garantibelopp till stora delar på medverkan från tillsynsmyndigheten. Den skall t.ex. se till att förvaltaren inte begär utbetalning av alltför stora belopp. Härvid underlättas förstås kontrollen om tillsynsmyndigheten själv har hand om utbetalningen.

Med hänsyn till det anförda anser utredningen att möjligheterna för tillsynsmyndigheten att bedriva en effektiv tillsyn skulle förbättras om myndigheten gavs uppgiften att sköta utbetalningen av garantibelopp. Det sagda skulle gälla tillsynen av inte endast lönegarantihanteringen utan även konkursförvaltningen i stort. Starka skäl talar således för att tillsynsmyndigheten i konkurs tar över utbetalningen av garantibelopp. Att utbetalningen i vissa - även principiella - avseenden kan sägas utgöra ett nytt inslag för tillsynsmyndigheten inverkar inte på saken. Det väsentliga är att utbetalningen förbättrar tillsynsmöjligheterna och att man genom en decentraliserad organisation inte försämrar servicen gentemot arbetstagarna.

Utbetalningen bör ligga kvar hos länsstyrelsen men knytas närmare till tillsynen

Flyttas utbetalningen av garantibelopp till tillsynsmyndigheten behöver denna förfoga över de medel som rekvireras från lönegarantifonden. Härvid aktualiseras frågan hur medlen från lönegarantifonden i ekonomiadministrativt hänseende skall hanteras.

Enligt gällande ekonomiadministrativa ordning disponerar kronofogdemyndigheterna inte själva de medel som läns-

vis anvisas för verksamheten. Dessa medel, som budgetåret 1985/86 uppgår till 550 milj. kr för hela landet[24], disponeras nämligen av länsstyrelserna. I sin tur fördelar resp. länsstyrelse i förekommande fall de anvisade medlen mellan kronofogdemyndigheterna i länet. Länsstyrelsen avger också anslagsframställning för kronofogdemyndigheterna i länet samt svarar för bokföringen.

Vid utredningens kontakter under hand med bl.a. företrädare för riksrevisionsverket har framkommit att det inte är rimligt att bygga upp en särskild ekonomiadministrativ ordning för tillsynsmyndigheternas lönegarantihantering. Skall tillsynsmyndigheten överta utbetalningen är det i stället nödvändigt att kronofogdemyndigheterna i ekonomiadministrativt hänseende blir självständiga. I så fall skulle tillsynsmyndigheternas lönegarantihantering kunna inordnas i kronofogdemyndigheternas ekonomiadministration.

En utveckling i riktning mot en egen ekonomiadministration för kronofogdemyndigheterna kan inte uteslutas. Stora organisatoriska reformer inom skatteväsendet och exekutionsväsendet är att emotse inom de närmaste åren.[25] Det är vanskligt att bedöma vilka återverkningar reformerna kan få på den nu aktuella frågan. Klart är emellertid att det för närvarande inte är möjligt att flytta utbetalningen av lönegarantimedel till tillsynsmyndigheten i konkurs. Uppgiften att betala ut garantibelopp bör alltså, i vart fall tills vidare, ligga kvar hos länsstyrelsen.

Även om utbetalningen av garantibelopp ligger kvar hos länsstyrelsen är det angeläget att man så långt som det är möjligt genomför den samordning mellan utbetalning och tillsyn som utredningen förordat. Härvid är det betydelsefullt att få i gång ett fungerande samarbete

24 Se Statsliggaren 1985/86, VII, Finansdepartementet, B3. Kronofogdemyndigheterna, s. 18.

25 Se prop. 1985/86:55 och Dir 1985:56.

mellan de båda verksamheterna. Hur samarbetet i praktiken bör anordnas överlämnas lämpligen till de enskilda myndigheterna att komma överens om. I den mån det kan finnas behov av centrala föreskrifter får det ankomma på riksskatteverket att utfärda dessa. Riksskatteverkets befogenhet att utfärda föreskrifter bör naturligtvis inte gripa in på områden där det ligger närmast till hands att riksrevisionsverket ansvarar för erforderliga föreskrifter, t.ex. på det ekonomiadministrativa området. Uppgiften att med hjälp av datorstöd skapa en rationell hantering av lönegarantiutbetalningen torde vara en uppgift för länsstyrelsernas organisationsnämnd. För närvarande har ett tiotal länsstyrelser skaffat sig datorstöd. Man har emellertid olika system. En angelägen uppgift är därför att förenhetliga de system som används.

4.2.4 Kronofogdemyndigheten bör ta till vara statens rätt på grund av utbetalat garantibelopp

I och med att garantibelopp utbetalats inträder enligt lönegarantilagen staten i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären (10 §). Enligt särskilt stadgande i avskrivningskungörelsen[26] - som innehåller allmänna föreskrifter om förvaltningen av statens fordringar - ankommer det på länsstyrelsen att förvalta den fordran mot konkursgäldenären som staten övertagit. Härvid aktualiseras efter hand olika åtgärder.

Till en början inriktas åtgärderna på bevakning och indrivning.[27] I praktiken handlar det uteslutande om att

26 Se 18 § kungörelsen (1965:921) om bevakning och avskrivning av vissa statens fordringar, m.m. (avskrivningskungörelse). I 19 § lönegarantikungörelsen erinras om avskrivningskungörelsens tillämplighet.

27 Med bevakning och indrivning avses i detta sammanhang alla slags åtgärder - såväl processuella som utomprocessuella - som en fordringsägande myndighet vidtar för att få en fordran infriad. Bevakning används alltså inte endast i sin konkursrättsliga betydelse och indrivning används inte i sin skatterättsliga betydelse. Jämför Ds Fi 1984:4 s. 181 f.

bevaka den övertagna fordringens rätt i konkursen och se till att staten tillgodoförs den utdelning i konkursen som fordringen berättigar till. Som regel förordnas en kronofogdemyndighet att bevaka statens rätt i konkursen.[28] Den ordningen är rationell, eftersom kronofogdemyndigheten ändå i konkurs bevakar flertalet skatter och andra allmänna fordringar för staten. Kronofogdemyndighetens sakkunskap är inte utan betydelse om man ser till vilka belopp det rör sig om i lönegarantisammanhang. Under budgetåret 1984/85 uppgick t.ex. konkursutdelningarna på de övertagna fordringarna till ca 100 milj. kr.[29] Därför bör kronofogdemyndigheten även i fortsättningen vara den myndighet som i praktiken tar till vara statens rätt i konkursen beträffande de övertagna fordringarna. Härvid saknas anledning att låta länsstyrelsen för varje särskild fordran förordna en kronofogdemyndighet att ta till vara statens rätt. Det bör i stället särskilt föreskrivas att bevakning och indrivning av en fordran ombesörjs av kronofogdemyndigheten. Härigenom uppnår man en viss administrativ förenkling.

Med hänsyn till att förmånsrätten i konkurs för lönefordringar är sämre än förmånsrätten för företagsinteckнade fordringar samt skatter är det vanligt att staten blir utan utdelning för de övertagna fordringarna. Fråga blir då vilka åtgärder staten skall vidta beträffande sådana fordringar som inte gett utdelning i konkursen och som därför kvarstår. Svaret på frågan ges ytterst i avskrivningskungörelsen. Är konkursgäldenären en juridisk person avskrivs fordringen som regel omedelbart av länsstyrelsen sedan konkursen avslutats. Den juridiska personen är nämligen att anse som upplöst. Om gäldenären är en fysisk person anser sig länsstyrelsen i allmänhet inte kunna tillämpa ett så summariskt för-

28 Se Konkurs och ackord s. 259 och LON:s handledning s. 13 samt 16 § lönegarantikungörelsen.

29 Se ytterligare bil. 2, tab. 1.

farande som det beträffande juridiska personer.[30] Avskrivning innebär i detta sammanhang inte någon ändring i gäldenärens betalningsskyldighet. Däremot innebär det att aktiva indrivningsåtgärder uteblir tills vidare.

Utsikterna att efter en konkurs driva in en fordran hos en fysisk person är liten. Det kan antas att belopp som eventuellt erhålls är försumbart. Lägger man därtill att fordringarna inte är exigibla (utmätningsbara), vilket innebär att en exekutionsurkund, t.ex. en dom, måste införskaffas innan utmätning eller införsel får ske, kan fordringarna i de allra flesta fallen bedömas som värdelösa redan i och med att de inte gett utdelning i konkursen. Eftersom värdelösa fordringar inte får tas upp som tillgångar i den statliga bokföringen[31] borde fordringarna rätteligen falla bort så snart som det visat sig att de inte gav utdelning i konkursen. Utredningen föreslår därför att sådana övertagna fordringar som inte berättigat till utdelning i konkursen skall falla bort på en gång efter konkursens avslutande. Fordringarna bör givetvis falla bort även när konkursgäldenären är en juridisk person, vilket är det vanliga när det finns anställda. Också förslaget att låta ifrågavarande fordringar falla bort omedelbart efter konkursen torde medföra en viss administrativ förenkling. Detta beror inte minst på att övriga lönegarantiärenden handläggs på länsstyrelsens administrativa avdelning, medan det är skatteavdelningens uppbördsenhet som handlägger frågor om avskrivning.[32]

Från huvudregeln att statens fordran faller bort beträffande belopp som inte ersätts i konkursen bör undantag göras för sådana fordringar som är förenade med

30 Se Konkurs och ackord s. 259 och LON:s handledning s. 13.

31 Se 18 § förordningen (1979:1212) med föreskrifter om statliga myndigheters bokföring.

32 Se LON:s handledning s. 13.

sjöpanträtt så länge sjöpanträtten består. I dessa fall kan nämligen fordringarna i allmänhet inte anses värdelösa. Utredningens ståndpunkt härvidlag innebär också att förhållandet mellan sjöpanträtt och lönegarantisystemet enligt gällande rätt består.[33] Även när en av staten övertagen fordran är förenad med sjöpanträtt bör staten företrädas av en kronofogdemyndighet, både i och utanför konkursen.

4.3 Internationella fall

Bakgrund

I den praktiska tillämpningen har det förekommit lönegarantianspråk med internationell anknytning. I allmänhet har det gällt fall där arbetsgivaren försatts i konkurs i Sverige, medan arbetstagarna varit utlänningar och/eller verksamma i utlandet.[1] Utredningens direktiv pekar emellertid även på fall där konkurs har inträffat utomlands och arbetstagarna har varit sysselsatta i Sverige. Också dessa ingår naturligtvis i vad som i lönegarantisammanhang menas med internationella fall.

Av utredningens enkät till landets kronofogdemyndigheter framgår att antalet internationella fall i mindre konkurser är tämligen begränsat. Någon motsvarande enkät har inte gjorts beträffande förekomsten av internationella fall i stora konkurser. Det kan antas att en sådan enkät inte skulle ha lett till ett annat resultat. Utredningens kontakter med dem som tillämpar lönegarantilagstiftningen tyder emellertid på att en ökning av antalet internationella fall är för handen.

---

33 Jämför regeringens (arbetsmarknadsdepartementet) beslut den 18 november 1982 (ärende nr 13, R 1524/82) angående en framställning från statens lånenämnd för den mindre skeppsfarten om undersökning av möjligheterna att vidta vissa ändringar i lönegarantilagen.

1 Se Konkurs och ackord s. 231.

Lönegarantilagen innehåller inte någon bestämmelse som visar om, och i så fall i vilken utsträckning, lagen är tillämplig på internationella fall. Den frågan berörs inte heller i förarbetena till lagen. Vid behandlingen av de internationella fallen har man emellertid i tillämpningen utgått från att det svenska lönegarantisystemet tar sikte på den svenska arbetsmarknaden.[2] Ett villkor för betalning enligt garantin har därför ansetts vara att anknytningen till Sverige eller svenska förhållanden varit tillräckligt stark.

Hittillsvarande erfarenheter visar att det är svårt att i ett enskilt ärende avgöra om tillräcklig anknytning till Sverige eller svenska förhållanden föreligger och därmed rätt till betalning enligt garantin. Med hänsyn härtill är det givetvis otillfredsställande att en arbetstagare av lagen inte på något sätt kan utläsa huruvida garantin gäller i ett internationellt fall eller inte. Att lagen inte ger minsta vägledning om de internationella fallen skapar naturligtvis också en betydande osäkerhet hos dem som är ansvariga för tillämpningen. Detta har i sin tur bl.a. utgjort en av anledningarna till att frågan om hur fallen skall bedömas har övervägts på det nordiska planet. Mot den här bakgrunden har utredningen ansett det nödvändigt att särskilt överväga hur de internationella fallen skall behandlas.

Hur de internationella fallen hittills har behandlats

Bedömningen av kravet på svensk anknytning har hos kronofogdemyndigheterna, förvaltarna och länsstyrelserna i de enskilda fallen skett utifrån bl.a. sådana faktorer som om arbetsgivaren haft att betala lönegarantiavgift i Sverige i fråga om arbetstagarens lön och om arbetstagaren varit skattskyldig i vårt land.[3] Faktorer av det nu aktuella slaget torde ha bidragit till att sven-

2 Jämför angående bakgrunden till lagstiftningen prot. AK 1969:3 och 27 s. 50 f resp. s. 100 ff, In Stencil s. 3 f och prop. 1970:201 s. 60 f.

3 Se Konkurs och ackord s. 231.

skar som arbetat i Polen för en svensk entreprenör fått betalning enligt garantin när entreprenören sedan försatts i konkurs i Sverige. Däremot fick inte de i Polen sysselsatta polska arbetstagarna sina lönekrav täckta enligt den svenska garantin.[4] Till saken hör emellertid att de polska arbetstagarna inte heller gjorde gällande några lönegarantianspråk. Huruvida det i Polen finns någon motsvarighet till det svenska lönegarantisystemet är för utredningen obekant.

Faktorer som arbetsgivarens skyldighet att betala lönegarantiavgift och arbetstagarens skattskyldighet har beaktats även när frågan om lagens tillämpningsområde prövats i hovrätt. Prövningen har därvid avsett besvär över en kronofogdemyndighets beslut beträffande lönegarantianspråk i en mindre konkurs. Hovrätten har alltså varit slutinstans. I ett fall angående medborgare i Frankrike och Förbundsrepubliken Tyskland åberopade således en hovrätt att arbetsgivaren inte betalat lönegarantiavgift i Sverige och att han inte heller torde ha varit skyldig att betala sådan avgift. Hovrätten åberopade även att det inte torde ha förelegat någon skattskyldighet i Sverige. I det aktuella fallet anförde hovrätten också att arbetstagarna var utländska medborgare bosatta i utlandet och att det arbete som hade skett för arbetsgivarens räkning hade utförts utomlands. Under sådana förhållanden kunde det enligt hovrätten inte beträffande någon av arbetstagarna föreligga en sådan anknytning till svenska förhållanden som ger rätt till betalning enligt garantin.[5]

I ett annat fall angående en fransk medborgare bosatt i Frankrike har en hovrätt tagit hänsyn särskilt till att anställningen inneburit att arbetstagaren i inte obetydlig omfattning utfört arbete i Sverige. Hovrätten har ansett att arbetstagaren har haft sådan anknytning

4 Se Lønnsgaranti ved konkurs s. 34 f.

5 Se Svea hovrätts beslut den 12 december 1984 nr 11:SÖ 132 i mål nr Ö 1206, 1226, 1307, 1346 och 2735/84.

till Sverige att fordringen bör omfattas av garantin.[6] Däremot har i ett par andra fall, där en svensk resp.en brittisk medborgare arbetat i Storbritannien för en svensk arbetsgivare, en hovrätt inte ansett tillräcklig anknytning till Sverige föreligga för vare sig den svenske eller brittiske medborgaren.[7] Den omständigheten att i det ena fallet såväl arbetsgivaren som arbetstagaren var svenska rättssubjekt har alltså inte medfört att anknytningen till Sverige varit tillräcklig. Ifrågavarande omständighet kan däremot i ett annat fall ha bidragit till att garantin ansågs tillämplig.

Förhållandena var följande. Arbetsgivaren försattes i konkurs i Sverige och hans verksamhet omfattade utgivning av en svenskspråkig tidskrift. Arbetstagaren var anställd som utrikeskorrespondent. Sedan fem år tillbaka hade han haft huvuddelen av sitt arbete förlagt till Syd- och Centralamerika. Av praktiska skäl hade han därför låtit skriva sig utomlands. Han var dock fortfarande svensk medborgare. Tidningsföretaget var hans enda uppdragsgivare. Han stod i ständig kontakt med företagets redaktion och reste med jämna mellanrum hem till Sverige. Strax före konkursen arbetade han en kortare tid på redaktionen i Sverige. Med hänsyn till vad som sålunda upplysts fann en hovrätt att arbetstagaren fick anses ha sådan anknytning till Sverige att hans anspråk omfattades av garantin.[8]

Det kan i sammanhanget också påpekas att Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland och Storbritannien har motsvarigheter till vårt lönegarantisystem. I de anför-

---

6 Se RIC nr 34/82.

7 Se RIC nr 36/84.

8 Se Svea hovrätts beslut den 2 juli 1984 nr 7:SÖ 39 i mål nr Ö 1314/84. Två ledamöter var emellertid skiljaktiga och fastställde kronofogdemyndighetens avslagsbeslut. Kronofogdemyndigheten hade anfört bl.a. att arbetstagaren inte varit skattskyldig i Sverige och att skyldighet att betala lönegarantiavgift för honom inte förelegat. - Jämför också RH 94/85.

da hovrättsfallen tycks dock denna omständighet inte ha varit av betydelse vid prövningen.

Av de internationella fallen är de internordiska vanligast. Vid behandlingen av dessa har det märkts en tendens att i första hand hänvisa arbetstagaren till lönegarantisystemet i konkursgäldenärens/arbetsgivarens hemland. Det har betytt bl.a. att den svenska lönegarantin ersatt arbetstagare sysselsatta i t.ex. Danmark och Finland om arbetsgivaren försatts i konkurs här i landet.[9] Några klara gränser mellan tillämpningsområdena för de nordiska ländernas lönegarantilagstiftning finns dock inte. I sammanhanget bör t.ex. beaktas att det bara är den svenska och den isländska lönegarantilagstiftningen som för utbetalning ofrånkomligen kräver att arbetsgivaren försätts i konkurs.

Förhållandet mellan ett par nordiska länders lönegarantilagstiftning ställdes för några år sedan på sin spets i ett fall som visar att nuvarande praxis inte är utan komplikationer. En finsk medborgare hade drivit byggnadsrörelse i Sverige. Sedan den finske medborgaren personligen försatts i konkurs på sin hemort i Finland ansökte 37 hos honom tidigare i Sverige anställda byggnadsarbetare, hos en länsstyrelse, om betalning från den svenska lönegarantin. Utbetalning kunde inte ske enligt den finska lönegarantin då ansökningar därom inte gjorts inom den i finsk lag föreskrivna tiden av tre månader från fordringarnas förfallodag. Sedan länsstyrelsen avslagit ansökningarna och ärendena överklagats till regeringen fann denna (arbetsmarknadsdepartementet), med hänsyn till bl.a. fordringarnas starka anknytning till svenska förhållanden och lagstiftningens sociala karaktär, att den omständigheten att arbetsgivaren försatts i konkurs i Finland inte skulle utgöra hinder för prövning enligt

9 Se Lønnsgaranti ved konkurs s. 34.

den svenska lönegarantilagen.[10] Någon svensk konkurs fanns ju inte och att försätta den finska arbetsgivaren i konkurs i Sverige var uteslutet på grund av den nordiska konkurskonventionen.[11]

Den nordiska arbetsgruppens rapport

I september 1983 lade en särskild arbetsgrupp till Nordisk Arbeidsmarkedsutvalg inom Nordiska ministerrådet fram rapporten Lønnsgaranti ved konkurs. Arbetsgruppens uppgift hade bestått i att överväga och föreslå hur ett eventuellt samarbete mellan de nordiska länderna beträffande lönegarantifrågor skulle läggas upp. Särskilt skulle arbetsgruppen försöka tillskapa regler som förhindrade att en i och för sig ersättningsberättigad arbetstagare hamnade utanför samtliga nordiska länders lönegarantisystem.[12]

I rapporten uppehåller sig arbetsgruppen bl.a. vid hur de nordiska länderna på andra, lönegarantin näraliggande områden genom konventioner har anpassat de materiella reglernas tillämpning på fall med nordisk anknytning. De konventioner som åsyftas är dels 1981 års nordiska konvention om social trygghet,[13] dels den relativt nyligen reviderade nordiska konkurskonventionen från år 1933,[14] och om dessa lämnar arbetsgruppen följande redogörelse:[15]

10 Se beslut den 5 juni 1980 dnr A 3343/79. Beslutet refereras i Konkurs och ackord s. 232. - Anmärkningsvärt är att arbetstagarna vänt sig till länsstyrelsen som också prövat saken. Detta stämmer med förhållandena i stor konkurs. Om arbetstagarna vänt sig till kronofogdemyndigheten så hade frågan i sista instans kommit att avgöras av en hovrätt, jämför avsnitt 4.1.3.

11 Jämför Bogdan, Internationell konkurs- och ackordsrätt, s. 79 och 301 f.

12 Se Lønnsgaranti ved konkurs s. 3 f.

13 Se SFS 1981:1284.

14 Se prop. 1980/81:35 s. 33 - 36 och SFS 1981:6 och 7.

15 Se Lønnsgaranti ved konkurs s. 37 ff. Understrykningarna i det följande har gjorts av utredningen.

Den nordiska socialkonventionen är av omedelbart intresse så till vida som konventionens regler om i vilket land arbetsgivaravgifter skall betalas redan gäller i den mån sådana avgifter tas ut för finansieringen av lönegarantin (så är fallet i Danmark, Finland, Norge och Sverige). Socialkonventionen berör också i övrigt en rad trygghetsfrågor som har omedelbar anknytning till ett anställningsförhållande, t.ex. sjukförmåner, arbetslöshetsersättning och ersättning vid arbetsskada. - När det gäller samhällsförmåner som har anknytning till ett anställningsförhållande, föreskriver konventionen att arbetsgivaravgifter eller liknande skall betalas till det land, vars lagstiftning skall tillämpas för rätten till förmånerna i fråga. Och för denna rätt gäller den principen att en arbetstagare, som är anställd för arbete i ett annat nordiskt land än det där han eller hon är bosatt,[16] med avseende på detta arbete skall omfattas av lagstiftningen i sysselsättningslandet. Socialkonventionen bygger således på att sysselsättningslandets förmåner och avgifter i första hand skall vara bestämmande för sociala förmåner som utgår från det allmänna och som har samband med ett anställningsförhållande. Vissa särregler gäller för sjömän och s.k. utsändningsfall (---). - Vad däremot gäller den konkursrättsliga sidan av saken, är grundtanken i den nordiska konkurskonventionen att en konkurs som inträffar i ett nordiskt land skall omfatta all egendom som gäldenären har i de nordiska länderna. (Detta gäller s.k. domicilkonkurser,[17] vilket är normalfallet.) När konventionen är tillämplig, blir det inte möjligt att få till stånd en s.k. särkonkurs i ett annat nordiskt land, även om konkursgäldenären exempelvis skulle ha drivit rörelse i det senare landet. Principiellt blir alltså all konkursgäldenärens egendom att behandla enligt lagen i det land där konkursen inträffar. --- Konkurskonventionen har under de senaste åren varit föremål för översyn. Avgörande för konventionens tillämpning är numera om gäldenären i realiteten har haft hemvist i konkurslandet eller inte. De nya reglerna har trätt i kraft den 1 maj 1983 mellan Danmark, Finland och Sverige.[18] - Av det anförda framgår att dessa båda konventioner, vilka har tillkommit från helt olika utgångspunkter, inte är samordnade i förhållande till

16 Med uttrycket bosatt avses enligt artikel 1 k) att någon är bosatt i ett land enligt landets folkbokföring, om inte särskilda skäl föranleder annat.

17 Med domicilkonkurser förstås sådana konkurser där konkursdomstolens behörighet grundas på gäldenärens hemvist i landet. Jämför prop. 1980/81:35 s. 10.

18 Se SFS 1983:156 och 157. I förhållande till Island och Norge har de nya reglerna ännu inte trätt i kraft den 1 juli 1985.

varandra. Om en arbetsgivare bedriver rörelse i ett nordiskt land med anställda som kommer kanske både från sysselsättningslandet och arbetsgivarens hemland, och arbetsgivaren sedan begär sig i konkurs eller försätts i konkurs i hemlandet, dras tillgångarna och skulderna (exempelvis utestående löne- och semesterkrav) i sysselsättningslandet in i hemlandets konkurs. Däremot omfattas de i sysselsättningslandet engagerade arbetstagarna i andra hänseenden, t.ex. i fråga om rätten till arbetslöshetsersättning, av sysselsättningslandets regler. ---

Härefter föreslår arbetsgruppen följande principer för ett nordiskt samarbete på lönegarantiområdet:

Den föregående redovisningen har gett vid handen att man kommer till olika, och uppenbarligen mycket svårförenliga resultat, om man väljer att försöka samordna lönegarantin på det nordiska planet enbart från trygghetssynpunkt resp. från konkursrättslig utgångspunkt. - Samtidigt har vi vid våra överväganden kunnat konstatera att de nordiska lönegarantifallen är förhållandevis marginella; i det alldeles övervägande antalet fall är sysselsättningslandet identiskt med konkurslandet. Det bör enligt vår uppfattning därför vara möjligt att söka sig fram till en lösning som på förmånssidan följer socialkonventionens principer men som i konkursrättsliga hänseenden knyter an till konkurskonventionen, även om det skulle leda till att lönegarantiordningarnas regressrätt i förhållande till arbetsgivarens konkursbo skulle kunna komma att försvagas något i enskilda fall. Vi har försökt komma fram till ett förslag som förhindrar spekulationer från arbetstagarnas eller fordringsägarnas sida. Det bör t.ex. inte vara möjligt att påverka lönegarantins storlek genom att välja i vilket land som arbetsgivaren försätts i konkurs (arbetsgivarens hemvist resp. platsen för rörelsen). Vi kan också tänka oss en ordning, varigenom det blir möjligt för lagstiftaren i arbetstagarens hemland att komplettera lönegarantin som arbetstagaren erhåller i sysselsättningslandet. Särskilda regler bör vidare gälla för utsändningsfall och liknande specialfall. ---

Med hänvisning till sina principiella överväganden föreslår arbetsgruppen att samarbetet mellan de nordiska ländernas lönegarantiregler byggs ut enligt följande riktlinjer:[19]

1. Vid en arbetsgivares konkurs täcks arbetstagarens lönekrav i första hand av lönegarantiordningen i

19 Se Lønnsgaranti ved konkurs s. 44 ff.

det land där arbetstagaren på grund av anställningsförhållandet omfattas av övriga sociala skyddsordningar enligt den nordiska socialkonventionen (sysselsättningslandet).

2. Det står länderna fritt att komplettera sysselsättningslandets lönegarantier med egna regler för arbetstagare med anknytning till hemlandet, exempelvis regler om lönegaranti vid arbetsgivarens insolvens.

3. Hanteringen av lönegarantianspråken i arbetsgivarens konkurs, exempelvis lönegarantiordningarnas regressrätt mot arbetsgivarens konkursbo, skall följa konkurslandets lagstiftning.

4. Ländernas lönegarantimyndigheter (motsvarande) skall fortlöpande samarbeta i principfrågor med anknytning till internordiska konkurser samt vid behov lämna varandra biträde vid handläggningen av enskilda fall.

5. Lönegarantimyndigheterna skall vidare biträda enskilda arbetstagare, fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer och andra berörda med råd och anvisningar om internordiska konkurser (motsvarande).

6. Länderna skall tillse att det utarbetas informationsmaterial med redovisning av de nordiska ländernas lönegarantiregler och de principer som tillämpas i internordiska konkurser. Informationsmaterialet bör också innehålla upplysningar om vart man kan vända sig i frågor som rör internordiska konkurser. Berörda myndigheter bör dessutom årligen träffas för att överlägga om gemensamma problem med internordisk anknytning.

Dessutom bör det enligt arbetsgruppen föras statistik beträffande konkurser där flera nordiska län-

der har varit inblandade och huruvida samarbetsreglerna därvid kommit till användning.

Rapporten har remissbehandlats[20] och efter en revidering i oktober 1984 även behandlats vid Nordiska ministerrådets (arbetsmarknadsministrarna) möte den 12 november 1984 i Köpenhamn. Härvid enades man om en fortsättning på försöksbasis under tre till fem år på det inom arbetsgruppen bedrivna samarbetet och om en rapportering på nytt till ministerrådet efter försöksperiodens slut.[21]

Som nyss har sagts skall enligt Nordiska ministerrådet det inom arbetsgruppen bedrivna samarbetet fortsätta under en viss försöksperiod. Utredningen uppfattar ställningstagandet så, att även arbetsgruppens förslag i sak tills vidare har godtagits och därför bör utgöra grundvalen för det fortsatta samarbetet. Följden härav är att eventuella förslag från utredningen rörande de internationella fallen bör harmoniera med arbetsgruppens förslag.

Varje anställning med dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden

Arbetsgruppens förslag under punkt 1 innebär att en arbetstagare, som är anställd för arbete i ett annat nordiskt land än det där han är bosatt, skall vid arbetsgivarens konkurs få ersättning enligt garantin i det land där arbetstagaren på grund av anställningsförhållandet omfattas av de sociala skyddsanordningarna enligt den nordiska socialkonventionen, vilket som huvudregel är sysselsättningslandet. Förslaget underförstår att en arbetstagare, som är anställd hos en utländsk

20 För Sveriges vidkommande, se arbetsmarknadsdepartementets ärende nr R 3521/83.

21 Se det av Nordiska ministerrådets sekretariat upprättade "referat endeligt", MR-A 1/85, s. 4.

arbetsgivare, ändå omfattas av sitt eget lands lönegarantisystem om arbetstagaren arbetar i hemlandet.[22]

Skälen för arbetsgruppens förslag väger tungt. Sålunda torde det för den enskilde arbetstagaren vara naturligast och mest praktiskt att samma lands regler gäller för samtliga sociala förmåner som omfattas av socialkonventionen, t.ex. sjukförmåner, arbetslöshetsersättning och ersättning vid arbetsskada, och för förmåner som utgår enligt lönegarantin. Väl fungerande trygghetssystem torde för övrigt vara en förutsättning för den gemensamma nordiska arbetsmarknaden. Även när det gäller andra frågor med anknytning till anställningsförhållandet, t.ex. lagstiftning om arbetstid, arbetsmiljö och liknande är det normalt platsen för arbetets utförande som bestämmer lagvalet.[23] Det skall emellertid inte fördöljas att arbetsgruppens förslag är förenat med vissa praktiska olägenheter som för Sveriges del särskilt drabbar konkursförvaltarna.

För att belysa olägenheterna kan man som exempel ta en svensk konkurs vilken gäller ett rederi som uppehållit färjförbindelse mellan Sverige och Danmark. Rederiet har anställda för arbete i båda länderna.[24] I ett dylikt fall innebär förslaget att - oavsett var arbetstagarna är bosatta - de som arbetar i Sverige får ersättning från den svenska garantin, medan de som arbetar i Danmark får ersättning från den danska garantin.

---

22 I den nordiska socialkonventionen är huvudregeln att den som är bosatt i ett nordiskt land omfattas av lagstiftningen i bosättningslandet (artikel 6 punkt 1).

23 Se Lønnsgaranti ved konkurs s. 39 samt Bogdan i SvJT 1979 s. 119 ff.

24 Beträffande rederikonkurser gäller för övrigt den komplikationen att s.k. ombordanställda - vilka enligt den nordiska socialkonventionen anses bosatta och anställda i det land vars flagga fartyget för (artikel 6 punkt 2) - har sjöpanträtt för sina lönekrav i det fartyg som de arbetar på.

Redan den omständigheten att alla arbetstagare inte kan behandlas lika i lönegarantihänseende är naturligtvis opraktiskt för konkursförvaltaren. Han blir vidare tvungen att kommunicera med företrädare för ett annat lands lönegarantiordning. Han får också sätta sig in i ett annat lands lönegarantisystem med andra förmåner och hanteringsrutiner än det svenska. Det blir också nödvändigt med omräkning av vissa lönekrav till annan valuta. Komplikationerna torde bli särskilt påtagliga om förvaltaren driver rederiet vidare under konkursen. I en sådan situation blir det ofta fråga om ett flertal utbetalningstillfällen. Många arbetstagare har nämligen rätt till flera månaders uppsägningslön enligt garantin.

Man skall emellertid inte överdriva de praktiska olägenheterna. Sålunda torde de aktualiseras i relativt få fall eftersom sysselsättningslandet och konkurslandet, såsom uttalas i arbetsgruppens rapporter, är identiska i det alldeles övervägande antalet fall. Vidare bör man beakta att den nordiska socialkonventionen innehåller särskilda bestämmelser utom för sjömän också för de s.k. utsändningsfallen. Dessa bestämmelser innebär att man i viss utsträckning skall tillämpa reglerna i det land varifrån arbetstagaren är utsänd, och alltså där arbetsgivaren försatts i konkurs, även i fråga om arbetstagare som sysselsätts i annat land (utsändningslandet). Härigenom minskar de praktiska olägenheterna ytterligare.

Med hänsyn till det anförda bör även utredningens förslag om de internationella fallen utformas så, att sysselsättningslandet tillmäts stor betydelse i lönegarantihänseende. Tydligast kommer en sådan utformning av förslaget till uttryck genom att själva lagtexten knyter an till sysselsättningslandet. Saken kompliceras emellertid av att en lagbestämmelse bör omfatta även de utomnordiska fallen.

Sverige har konventioner om social trygghet med en rad utomnordiska länder framför allt i Västeuropa.[25] Konventionerna bygger på samma principer som den nordiska socialkonventionen, dvs. att sysselsättningslandets förmåner och avgifter i första hand skall vara bestämmande för sociala förmåner som utgår från det allmänna och som har samband med ett anställningsförhållande. Flera av Sveriges konventionspartners har också en motsvarighet till vårt lönegarantisystem (se 3.5). I och för sig skulle det således finnas vissa förutsättningar att låta en lagregel knyta an till sysselsättningslandet. Det skulle emellertid i sin tur förutsätta överläggningar mellan Sverige samt vart och ett av de andra länderna på samma sätt som ägt rum mellan de nordiska länderna. Några sådana överläggningar har inte förts. Det finns inte heller någon anledning för utredningen att initiera sådana överläggningar. Det skulle vara att ge saken för stora proportioner.

Med hänsyn till utomnordiska fall torde det inte heller vara en framkomlig väg att bygga en lagregel på bestämmelserna om arbetsgivarens skyldighet att erlägga lönegarantiavgift i Sverige eller bestämmelserna om skattskyldighet i Sverige. Vid en precisering av de anställningsförhållanden som skall omfattas av garantin kunde det annars te sig naturligt att särskilt vägledas av bestämmelserna om arbetsgivarens skyldighet att betala lönegarantiavgift och därmed bidra till finansieringen av utbetalningarna enligt garantin. Om arbetsgivaren haft att betala lönegarantiavgift skulle t.ex. arbetstagaren alltid vara berättigad till ersättning enligt garantin. En sådan lösning som utgår från en mera offentligrättslig syn på lönegarantisystemet är naturligtvis tänkbar. Utredningen avvisar emellertid den lösningen bl.a. därför att avgiftsreg-

25 Se Konventioner om social trygghet mellan Sverige och andra länder. - Beträffande arbetet på en konkurskonvention med utomnordiska länder, se Bogdan, Internationell konkurs- och ackordsrätt, s. 329 ff och i Advokaten 1984 s. 177 ff.

lerna inte har utformats i nu aktuellt syfte och därför att en kompletteringsregel ganska säkert skulle behövas. En ytterligare svaghet med nu behandlade faktorer är för övrigt att de regelsystem som avgör om avgifts- eller skattskyldighet i Sverige föreligger är förhållandevis komplicerade. Det medför i sin tur att man inte utan undersökning och därmed tidsutdräkt kan ta ställning till om t.ex. arbetsgivaren (konkursgäldenären) är skyldig att betala lönegarantiavgift. Samtidigt har man att ta hänsyn till att lönegarantilagen syftar till att arbetstagaren inte skall behöva vänta på sin lön i onödan.

Mot den här bakgrunden ligger det i stället nära till hands att undersöka hur den arbetsrättsliga lagstiftningen behandlar internationella fall, särskilt sådan lagstiftning som har karaktären av social skyddslagstiftning. Utredningen tänker här i första hand på anställningsskyddslagen. Några särskilda lagregler om anställningsskyddslagens internationella tillämpningsområde finns inte. Den frågan får enligt lagens förarbeten[26] i stället lösas i rättstillämpningen enligt sedvanliga normer för lagkonflikter. I förarbetena uttalas härom att anställningsskyddslagen bör gälla varje anställning med dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden. Som regel gäller detta enligt förarbetena om arbetet mera stadigvarande är förlagt till Sverige eller, beträffande arbete som utförs i annat land, om både arbetsgivare och arbetstagare är svenska rättssubjekt. Genom att knyta an till vad som gäller inom arbetsrätten får man också en förbindelse med den praxis som utbildas kring kravet på dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden.

---

26 Se prop. 1973:129 s. 229 f och Lunning s. 44 f. Angående den svenska internationella arbetsrätten i allmänhet, se prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 327 och Bogdan i SvJT 1979 s. 81 ff.

Uttalandet i förarbetena till anställningsskyddslagen att denna bör gälla varje anställning med dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden är av stort intresse i förevarande sammanhang. Som framgått av den inledande framställningen i detta avsnitt torde sålunda lönegarantilagen hittills ha ansetts tillämplig på internationella fall förutsatt att anknytningen till Sverige eller svenska förhållanden i det enskilda ärendet varit tillräckligt stark. Skall man i en lagtext utnyttja uttryckssättet "varje anställning med dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden" är det emellertid nödvändigt att i motiven till en sådan bestämmelse precisera innebörden av uttryckssättet närmare. Härvid visar det sig att vad som i förarbetena till anställningsskyddslagen sägs om innebörden behöver kommenteras från lönegarantisynpunkt.

Den ena ståndpunkten rörande innebörden, att den svenska lagstiftningen skall tillämpas om ett arbete är mera stadigvarande förlagt till Sverige, stämmer överens med inte endast förslaget om sysselsättningslandet som avgörande i lönegarantihänseende, utan också med den praxis som hittills tillämpats i lönegarantisammanhang. Härvid kan särskilt anmärkas att sysselsättningslandet är en omständighet som tilläggs stor betydelse också enligt de bestämmelser vilka avgör huruvida skyldighet att erlägga lönegarantiavgift i Sverige föreligger och vilka bestämmelser åberopats även vid prövning av internationella lönegarantifall. Den andra ståndpunkten rörande innebörden, att anställningsskyddslagen skall gälla beträffande arbete som utförs utomlands om både arbetsgivare och arbetstagare är svenska rättssubjekt, står däremot i strid med förslaget om sysselsättningslandet som avgörande faktor i lönegarantihänseende. Att arbetsgruppens förslag härvidlag inte går ihop med uttalandena i förarbetena till anställningsskyddslagen behöver emellertid inte lägga hinder i vägen för att man vid utformningen av

en lagregel om lönegarantins tillämplighet i internationella fall begagnar uttrycket "varje anställning med dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden".

Eftersom syftet bakom arbetsgruppens förslag är att åstadkomma en samordning mellan de nordiska ländernas lönegarantisystem kan det nämligen vara lämpligt att i förevarande sammanhang begränsa sysselsättningslandets betydelse till de internordiska fallen. Begränsningen bör utformas så, att bestämmelserna i den nordiska socialkonventionen och därmed förordet för sysselsättningslandets regler endast får betydelse i de fall där två eller flera nordiska länders lönegarantisystem berörs. I dessa fall får alltså den nordiska socialkonventionen betydelse för valet av vilket nordiskt lands lönegarantisystem som skall tillämpas. Man bör i sammanhanget särskilt hålla i minnet att man vid utarbetandet av arbetsgruppens förslag haft insikt i samtliga nordiska länders lönegarantisystem. Därmed har man också kunnat skaffa sig en förhållandevis god bild av hur förslaget kommer att slå. I motsats härtill skulle förslagets applicering på de utomnordiska fallen medföra betydande osäkerheter när det gäller effekterna för den enskilde arbetstagaren. En anknytning till sysselsättningslandet innebär nämligen i många fall en inskränkning av de svenska reglernas tillämplighet. Skall man göra en sådan inskränkning av de svenska förmånerna enligt garantin måste man först försäkra sig om att den enskilde arbetstagaren fångas upp av skyddsnätet i andra länders lönegarantisystem. Det förutsätter i sin tur förhandlingar och överenskommelser mellan Sverige och andra länder. Sådana överenskommelser saknas ju beträffande de utomnordiska länderna. Mot den bakgrunden framstår det som olämpligt att låta arbetsgruppens förslag om sysselsättningslandets avgörande betydelse omfatta även de utomnordiska fallen.

Vad härefter angår förhållandet till nuvarande praxis på lönegarantiområdet finns exempel på att den svenska lönegarantilagen ansetts tillämplig på fall där arbetet har utförts utomlands (Syd- och Centralamerika) samt både arbetsgivare och arbetstagare varit svenska rättssubjekt. Det finns även exempel på motsatt utgång (Storbritannien). Detta bör emellertid inte hindra att man låter bestämmelser om lönegarantilagens tillämpningsområde bygga på den arbetsrättsliga principen om "dominerande anknytning" för svensk lags tillämplighet i internationella fall. En sådan tillämpning av den arbetsrättsliga principen måste rimligen tillåta en modifiering som gör det möjligt att ta hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller för lönegarantilagen.

Vid ett sådant hänsynstagande bör särskild vikt kunna fästas vid om arbetsgivaren i det aktuella anställningsförhållandet haft att betala lönegarantiavgift i Sverige för arbetstagaren. Vidare kan man inte bortse från lagstiftningens sociala syfte.

En särskild fråga gäller betydelsen av att det finns en motsvarighet till vårt lönegarantisystem i det andra landet som är aktuellt. Att arbetstagaren inte skall få dubbel ersättning är sålunda klart. Den nämnda omständigheten är emellertid utan betydelse vid prövning om lagen är tillämplig i det enskilda fallet. En arbetstagare som fått sin fordran infriad i ett land har för övrigt inte någon fordran kvar för vilken han kan påkalla utbetalning i ett annat land.

Med hänsyn till det anförda föreslår utredningen en bestämmelse som anger att lönegarantilagen är tillämplig på varje anställning med dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden. Härvid bör särskilt understrykas att inte endast utomnordiska fall utan också internordiska fall i och för sig omfattas av bestämmelsen. Är det emellertid fråga om ett fall där även något annat nordiskt land än Sverige berörs skall enligt en särskild regel frågan om vilket nordiskt

lands lönegarantisystem som är tillämpligt avgöras med hänsyn till den nordiska socialkonventionens principer, vilket som huvudregel betyder att det är lönegarantisystemet i sysselsättningslandet som skall tillämpas. Härigenom uppnår man alltså den åsyftade begränsningen av sysselsättningslandet som avgörande faktor. Det medför i en del fall att den svenska lönegarantilagen inte är tillämplig, trots att anställningsförhållandet har en dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden. I en del andra fall åter kan hänvisningen till sysselsättningslandets regler peka ut den svenska lönegarantilagstiftningen. Då blir även den svenska huvudregeln om internationella fall tillämplig och det krävs alltså att anställningsförhållandet har en dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden för betalning enligt garantin. I praktiken kommer naturligtvis härvid anställningsförhållandet alltid att anses ha en dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden när det gäller arbetstagare som har arbetet mera stadigvarande förlagt till Sverige.

Den särskilda regeln för de internordiska fallen avser sådana fall där något eller några andra nordiska länder än Sverige berörs. De i praktiken viktiga fallen avser dels nordiska medborgare anställda hos en svensk arbetsgivare men sysselsatta i annat nordiskt land, dels nordiska medborgare anställda hos en arbetsgivare i annat nordiskt land men sysselsatta i vårt land. Vilka fall som i övrigt faller under den särskilda regeln får bedömas med ledning av bestämmelserna i den nordiska socialkonventionen.[27] Härvid är det viktigt att tillämpningen sker praktiskt. Det är således inte meningen att en förvaltare i det individuella fallet skall behöva ägna sig åt ingående studier av konventionstexten, i all synnerhet inte när det är fråga om inte alltför stora lönegarantianspråk. I sådana fall där det inte utan vidare är givet vilket lands lönegarantilagstift-

27 Se artikel 3 i konventionen.

ning som är tillämplig kan det ibland vara lämpligt att förvaltaren tar kontakt med tillsynsmyndigheten för att åstadkomma en praktisk lösning. Härvid kan tillsynsmyndigheten vid behov genom riksskatteverkets försorg få ärendet diskuterat med lönegarantimyndigheten i det andra nordiska landet som är aktuellt.

Ett särskilt problem beträffande internationella fall är om lönegarantilagen skall tillämpas förutom på svenska konkurser också på konkurser som beslutats utomlands. Som inledningsvis nämnts finns exempel på att regeringen efter besvär i ett ärende förklarat att den omständigheten att arbetsgivaren försatts i konkurs i Finland inte skulle hindra prövning enligt den svenska lönegarantilagen. Även om den nuvarande lönegarantilagen inte uttryckligen kräver att det skall vara en svensk konkurs torde lagstiftningen ändå i princip anses förutsätta att arbetsgivaren försätts i konkurs i Sverige. Förfarandet kring lönegarantisystemet förutsätter nämligen en svensk konkurs. Formuleringen av regeringens nyssnämnda beslut kan kanske förklaras med att alternativet skulle ha varit att låta ärendet underställas riksdagen.[28]

Även utredningen anser att man i princip måste kräva att det är fråga om en svensk konkurs, inte minst med hänsyn till de otaliga problem som utmärker internationella konkursförhållanden.[29] Det får således anses nödvändigt med en svensk konkurs även om dess egentliga syfte enbart är att möjliggöra utbetalningar enligt den svenska garantin.[30] I sammanhanget kan anmärkas att en

---

28 I några för närvarande anhängiga mål i hovrätten för Nedre Norrland (Ö 485-496/84, rotel 8) har frågan om betydelsen enligt lönegarantilagen av en finsk konkurs åter aktualiserats.

29 Jämför Bogdan, Internationell konkurs- och ackordsrätt s. 19 ff.

30 Jämför dock a.a. s. 301 f.

arbetsgivare kan bli försatt i konkurs i Sverige även om han saknar hemvist här.[31]

I de nordiska fallen däremot skulle kravet på svensk konkurs hindra att lönegarantilagen tillämpades när en arbetsgivare försätts i konkurs i annat nordiskt land än Sverige och arbetstagaren har sysselsatts i Sverige. Med hänsyn till den nordiska konkurskonventionen torde det i nordiska fall inte förekomma kontroversiella konkursproblem i samma utsträckning som när det gäller utomnordiska fall. Därför bör det enligt utredningen vara möjligt att i förevarande sammanhang införa ett undantag för de nordiska fallen och jämställa en konkurs i annat nordiskt land än Sverige med en konkurs här i landet.

Vid en konkurs i ett annat nordiskt land än Sverige finns det inte någon svensk konkursförvaltare till vilken arbetstagaren kan vända sig med sitt anspråk på betalning enligt garantin. Inte heller finns det någon svensk konkursförvaltare som prövar anspråken. Särskilda arrangemang måste därför till för att den svenska lönegarantilagen skall kunna tillämpas på en konkurs som beslutats i ett annat nordiskt land än Sverige.

I avsaknad av en konkursförvaltare torde något annat alternativ än en myndighetsprövning inte kunna komma i fråga. Härvid kan knappast någon annan myndighet än tillsynsmyndigheten i konkurs bli aktuell. Med hänsyn till att antalet ärenden kan antas bli ytterst begränsat bör den aktuella uppgiften anförtros endast en tillsynsmyndighet för hela landet. Utredningen föreslår att det skall ankomma på tillsynsmyndigheten i Stockholm att pröva de nordiska fall som härrör från en konkurs i ett annat nordiskt land än Sverige. Även

31 En svensk domstol är sålunda behörig t.ex. om egendom tillhörig arbetsgivaren finns i landet eller om arbetsgivaren ådragit sig en skuld här. Se NJA 1980 s. 340.

i övrigt bör den tillsynsmyndigheten fullgöra de uppgifter som normalt ankommer på en konkursförvaltare i lönegarantihänseende. Är anspråket tveksamt ankommer det således på tillsynsmyndigheten att anmäla arbetstagarens fordran för domstolsprövning. Härvid bör anmälningen göras till konkursdomaren vid den tingsrätt där arbetstagaren bör svara i tvistemål som angår gäld i allmänhet. Utbetalningarna enligt garantin bör ankomma på länsstyrelsen i Stockholms län.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag beträffande garantins tillämplighet i internationella fall följande.

1. Som huvudregel gäller att lagen omfattar varje anställning med dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden och att det därvid krävs att arbetsgivaren försatts i konkurs i Sverige.

2. Enligt en särskild regel beträffande de internordiska fallen samordnas hanteringen så, att lönegarantianspråken fördelas mellan de nordiska länderna med ledning av den nordiska socialkonventionen, dvs. i första hand med hänsyn till sysselsättningslandet, och härvid jämställs en konkurs i ett annat nordiskt land än Sverige med en konkurs här i landet. Vidare föreslås särskilda handläggningsregler för anspråk som härrör från en konkurs i ett annat nordiskt land än Sverige. Alla sådana anspråk skall prövas av en tillsynsmyndighet i konkurs för hela landet. Tillsynsmyndigheten skall därvid fullgöra de uppgifter som normalt ankommer på en konkursförvaltare i lönegarantihänseende.

Kompletteringsregler för de internordiska fallen

Beträffande de internordiska fallen innebär såväl arbetsgruppens som utredningens förslag att endast ett lands lönegarantisystem skall tillämpas i varje ärende. Från den principen föreslår emellertid arbetsgruppen

under punkt 2 ett undantag som tillåter de nordiska länderna att fritt komplettera huvudregeln om sysselsättningslandets lönegarantisystem med egna regler för arbetstagare som har anknytning till hemlandet. Förslaget har sin förklaring i att ländernas regler och därmed förmåner är olika.[32]

Bl.a. har förslaget betydelse för sådana regler som tillåter att lönegarantimedel betalas vid vissa insolvenssituationer utan att arbetsgivaren har försatts i konkurs.[33] Sålunda medger t.ex. den finska lagstiftningen att en utbetalning görs när arbetsgivaren, utan att vara i konkurs, befinner sig utomlands eller håller sig dold och tillräckliga medel för betalning av lönefordringarna inte finns.[34] Ifrågavarande bestämmelse är uppenbarligen användbar, t.ex. när arbetstagaren är verksam i Finland men arbetsgivaren, som är på obestånd, hör hemma i Sverige. Arbetstagaren behöver alltså i det fallet inte begära arbetsgivaren i konkurs för att få sitt lönekrav täckt. Konkursframställningen kan i stället göras av den finska lönegarantimyndigheten sedan den infriat lönefordringen. Eftersom Sverige - jämte Island - saknar regler som medger utbetalning utan arbetsgivarens konkurs är arbetsgruppens förslag av mindre intresse för Sverige i nu berört avseende. Inte heller är det aktuellt att genom en kompletteringsregel möjliggöra utbetalningar enligt den svenska garantin utan att arbetsgivaren har försatts i konkurs. Härvidlag kan hänvisas till direktiven för utredningen som förutsätter att utbetalningarna även framdeles skall vara beroende av att arbetsgivaren har försatts i konkurs (se 4.1.1).

Däremot är förslaget om kompletteringsregler av intresse i vissa andra avseenden där de svenska reglerna avviker från de andra ländernas, samtidigt som de svenska

32 Se Lønnsgaranti ved konkurs s. 30 ff.
33 Se a.a. s. 31 och 41.
34 Se a.a. s. 12.

reglerna är förmånligare för arbetstagaren. Som exempel på särskilt förmånliga svenska regler kan nämnas de som rör den längsta tidsrymd som täcks av garantin, uppsägningstidens längd vid konkurs och, framför allt, det maximibelopp som kan betalas till en enda arbetstagare. I det sistnämnda hänseendet medger den svenska lagstiftningen utbetalning av ett betydligt högre belopp än något annat lands. Beträffande maximibeloppet bör dock inskjutas att skillnaderna mellan Sverige och övriga nordiska länder kommer att minska om utredningens tidigare förslag om en sänkning av maximibeloppet genomförs.[35]

En kompletterande regel av innebörd att en svensk arbetstagare över hela linjen tillåts åberopa den svenska lagstiftningen när den är särskilt förmånlig skulle omintetgöra arbetsgruppens huvudförslag under punkt 1. Huvudförslaget syftar ju just till att en arbetstagares rätt till lönegaranti skall jämställas med en rad andra förmåner som tillkommer honom i anslutning till ett anställningsförhållande, t.ex. sjukförmåner, arbetslöshetsersättning och ersättning vid arbetsskada, och som i förekommande fall bestäms av lagstiftningen i sysselsättningslandet. Mot den bakgrunden kan det bara komma i fråga att i något eller några speciella avseenden införa en kompletteringsregel. Enligt utredningens mening bör emellertid en kompletteringsregel inte införas förrän man har klara belägg för att den verkligen behövs. Varken i arbetsgruppens rapport eller på annat sätt har det framkommit något behov av en kompletteringsregel. Det kan dock enligt utredningens mening vara lämpligt att man i det fortsatta nordiska samarbetet beaktar behovet av kompletteringsregler. Beträffande konkreta fall får det förutsättas att man i samarbetet mellan ländernas lönegarantimyndigheter tillgodoser arbetsgruppens intentioner som bl.a. innebär att ingen

35 Se Ds A 1983:15.

arbetstagare skall behöva hamna utanför samtliga länders lönegarantiordningar.

Hanteringen av infriade lönefordringar vid konkurser i annat nordiskt land än Sverige

På samma sätt som vid en svensk konkurs övertar staten arbetstagarens lönefordran och inträder i hans rätt mot konkursgäldenären när garantibelopp utbetalas med anledning av en konkurs i ett annat nordiskt land än Sverige. Hanteringen av den infriade lönefordringen bör enligt arbetsgruppens förslag under punkt 3 följa konkurslandets lagstiftning. Det följer redan av gällande rätt. Uppgiften att bevaka en infriad lönefordran i en svensk konkurs och i övrigt ta till vara statens rätt i en sådan konkurs tillkommer enligt utredningens förslag en kronofogdemyndighet. Har en lönefordran infriats med anledning av en utländsk konkurs finns det inte någon kronofogdemyndighet som har en naturlig anknytning till den utländska konkursen. Närmast till hands är att låta kronofogdemyndigheten i Stockholm svara för fordringsbevakning m.m. i den främmande konkursen.

Arbetsgruppen påstår i rapporten att på grund av att ländernas regler om förmånsrätt är olika kommer ett regresskrav mot ett konkursbo i ett annat land att kunna vara lägre än det garantibelopp som har utbetalats.[36] Utredningen kan inte utan vidare biträda påståendet som tycks utgå från att den betalningsrätt och den förmånsrätt som en arbetstagare har mot arbetsgivaren/konkursgäldenären för sitt lönekrav alltid sammanfaller. Så är det emellertid inte. Av en arbetstagares lönefordringar kan en del vara förmånsberättigad och en annan del vara utan förmånsrätt. Lönegarantisystemen i länderna omfattar bara den förra delen, de förmånsberättigade lönefordringarna, men också den andra delen, löneford-

36 Se Lønnsgaranti ved konkurs s. 42.

ringarna utan förmånsrätt, torde kunna bevakas i en nordisk konkurs.[37]

Saken kan illustreras med ett exempel. Sveriges regler om förmånsrätt för lönefordringar är vidare än Finlands. Hos den i Sverige utsedda tillsynsmyndigheten infrias en lönefordran med anledning av en finsk konkurs. Det infriade beloppet kan på grund av de mera restriktiva finska reglerna bevakas med förmånsrätt bara till viss del i den finska konkursen. Också den återstående delen torde emellertid kunna bevakas i den finska konkursen, dock utan förmånsrätt och därmed, naturligtvis, med sämre utsikter att konkursboets medel skall förslå att täcka den.

Det fortsatta nordiska samarbetet

Arbetsgruppens förslag under punkterna 4 - 6 innebär att ländernas lönegarantimyndigheter fortlöpande skall samarbeta i principfrågor med anknytning till nordiska konkurser samt vid behov lämna varandra biträde vid handläggningen av enskilda fall, att lönegarantimyndigheterna skall biträda arbetstagare, fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer och andra berörda med råd och anvisningar om nordiska konkurser samt att länderna skall tillse att det utarbetas informationsmaterial med redovisning av de nordiska ländernas lönegarantiregler och de principer som tillämpas i nordiska konkurser.

Utredningen ser positivt på ifrågavarande förslag om samarbete i olika hänseenden mellan de nordiska länderna och anser det angeläget att samarbetet kommer i gång snarast enligt de riktlinjer som föreslås. För Sveriges del är emellertid ett problem i sammanhanget att vi inte har en enda, utan snarare många, s.k. lö-

37 Även om konkursdomstolen i det andra nordiska landet har att följa sitt eget lands regler om förmånsrätt kan domstolen dock vid en tvist om själva kravet är riktigt eller inte bli skyldig att tillämpa sysselsättningslandets lagstiftning.

negarantimyndigheter (25 tillsynsmyndigheter och 24 länsstyrelser). Det finns inte heller någon myndighet i vårt land som utan vidare kan göra anspråk på att vara central myndighet på lönegarantiområdet. Genom lagstiftningens nuvarande utformning kan riksskatteverket sägas ligga närmast till för den uppgiften (jämför 23 och 24 §§ lönegarantikungörelsen). Utredningens förslag om en effektivare tillsyn av lönegarantilagstiftningen genom tillsynsmyndighetens försorg innebär att riksskatteverkets lämplighet för uppgiften blir än mera markerad. Riksskatteverket bör nämligen med anledning av utredningens förslag ännu mera än hittills stödja tillsynsmyndigheterna i deras arbete. Utredningen föreslår därför att riksskatteverket i det nordiska samarbetet skall spela rollen av lönegarantimyndighet för Sverige. Riksskatteverket får alltså, trots att verket inte har att handlägga enskilda ärenden, fungera som kontaktmyndighet i förhållande till de övriga nordiska länderna. Verket skall också biträda enskilda arbetstagare, fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer och andra berörda med råd och anvisningar om nordiska konkurser samt svara för att det utarbetas informationsmaterial. Slutligen torde verket böra föra statistik över konkurser med nordisk anknytning.

4.4 Vissa frågor om avräkning på uppsägningslön

Bakgrund

Beträffande en arbetstagares fordran på lön eller annan ersättning innebär lönegarantilagens anknytning till 12 § förmånsrättslagen att dess bestämmelser om fordringar på uppsägningslön blir tillämpliga också i lönegarantisammanhang. Härvid gäller till en början att förmånsrätt följer med en fordran på lön eller ersättning under skälig uppsägningstid, högst sex månader (första stycket första meningen). Har arbetstagaren under uppsägningstiden utfört arbete enligt anställningsavtalet med gäldenären, gäller förmånsrätten all lön

eller ersättning för arbetet (första stycket andra meningen). I den mån arbete inte utförts under uppsägningstiden begränsas förmånsrätten - och därmed garantin - i vissa fall till endast den del av uppsägningslönen som återstår sedan man enligt en särskild regel gjort vissa avräkningar.

Avräkningsregeln innebär att förmånsrätten gäller endast sådan lön eller ersättning som överstiger inkomst, vilken arbetstagaren under tid som lönen eller ersättningen avser förvärvat i en annan anställning eller uppenbarligen borde ha kunnat förvärva i en anställning som han skäligen bort godta (första stycket tredje meningen). Med samtidig inkomst i en annan anställning skall jämställas utbildningsbidrag som utgår av statsmedel vid arbetsmarknadsutbildning, dock endast i den mån bidraget avser samma tid som lönen eller ersättningen och arbetstagaren har blivit berättigad till bidraget efter uppsägningstiden (första stycket fjärde meningen).

Enligt 13 § anställningsskyddslagen gäller en avräkningsregel av motsvarande innehåll som den i förmånsrättslagen. När det gäller anställningsskyddslagen är det emellertid fråga om en avräkning på uppsägningslönen som sådan. I förevarande sammanhang är regeln i anställningsskyddslagen därmed av betydelse för fordringen på uppsägningslön som sådan, dvs. för lönefordringens betalningsrätt i konkursen.

I olika sammanhang har det påstått att arbetstagare som under uppsägningstiden uppbär lönegarantimedel skulle vara ovilliga att ta tillgängliga lämpliga arbeten hos andra arbetsgivare. Frågan har också uppmärksammats i riksdagen.[1] I enlighet med vad som därvid uttalades ingår det i utredningsuppdraget att undersöka hur avräkningsreglerna i förmånsrättslagen och anställningsskyddslagen fungerar i praktiken. Visar

1 Se motion 1979/80:1463, AU 1980/81:3 och RD 41 s. 37.

det sig att det finns behov av ändringar i reglerna, t.ex. en skyldighet för den som uppbär lönegarantimedel att vara anmäld som arbetssökande på den offentliga arbetsförmedlingen, bör utredningen, heter det i direktiven, lägga fram förslag till sådana. En utgångspunkt vid översynen av avräkningsreglerna bör enligt direktiven vara att de skall tillämpas på samma sätt som bestämmelserna om lämpligt arbete i arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet. En fråga som enligt direktiven i detta sammanhang också bör prövas är om avräkning bör ske även med inkomst av rörelse och ålderspension. Avräkningsfrågorna ger också upphov till vissa problem rent förfarandemässigt. Dessa problem har utredningen behandlat i avsnitt 4.2.2.

Tillkomsten av avräkningsreglerna

Enligt gängse tolkning av 17 kap. 4 § handelsbalken - som före förmånsrättslagens tillkomst reglerade förmånsrätten för löner m.m. - var en arbetstagare, som under uppsägningstiden lyft lön från en ny anställning, skyldig att vidkännas avdrag med ett häremot svarande belopp från sin förmånsberättigade utdelning i konkursen.[2] Man avsåg inte att bryta med ifrågavarande rättstillämpning när man år 1970 antog den nya förmånsrättslagen som alltså skulle ersätta bestämmelserna i 17 kap. handelsbalken om förmånsrätt.[3] Trots att önskemål därom uttalades under remissbehandlingen[4] kom emellertid inte någon uttrycklig bestämmelse att inflyta i den ursprungliga utformningen av den nya lagen.

I samband med tillkomsten av lönegarantilagen fick avdragsfrågan särskild aktualitet.[5] Föredragande departementschefen förklarade sålunda, att en arbetstagare

2 Se NJA 1930 s. 665, 1964 s. 476 och 1971 s. 336.

3 Jämför prop. 1970:142 s. 90 f och 134 ff samt se prop. 1971:178 s. 30.

4 Se prop. 1970:142 s. 41.

5 Se prop. 1970:201 s. 30 och 34 f.

inte till nackdel för övriga konkursborgenärer borde få dubbel kompensation i form av både förmånsberättigad utdelning i konkursen och lön från en ny anställning. Inte heller utbetalning enligt lönegarantin ansågs böra äga rum, när arbetstagaren fick lön från en ny anställning.[6] I överensstämmelse härmed föreskrivs i lönegarantilagen att garantibelopp som avser en fordran på lön för uppsägningstid får betalas efter hand under uppsägningstiden (5 § andra stycket andra meningen lönegarantilagen). Härigenom behöver sådana garantibelopp inte betalas ut i förskott. Betalning kan i stället ske först sedan man genom en försäkran från arbetstagaren eller på annat sätt har konstaterat huruvida arbetstagaren har tagit anställning på annat håll (jämför 15 § lönegarantikungörelsen).

Härefter aktualiserades frågan om avräkning på uppsägningslön i samband med tillkomsten av 1971 års lag om anställningsskydd för vissa arbetstagare.[7] Syftet med den lagen var att förbättra den äldre arbetskraftens sysselsättningsmöjligheter. Enligt lagen skulle äldre arbetstagare åtnjuta en uppsägningstid av minst viss tid och därvid tillförsäkras lön under uppsägningstiden. Avtal om inskränkning i dessa förmåner skulle vara ogiltiga.[8] I lagen infördes också en avräkningsregel som innebar att arbetsgivaren från uppsägningslönen fick avräkna inkomst som arbetstagaren under den tiden lönen avsåg förvärvat eller uppenbarligen borde ha kunnat förvärva i en annan anställning, genom uppdrag eller genom egen förvärvsverksamhet. Arbetsgivaren fick också avräkna utbildningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen (1966:368) och ålderspension enligt lagen om allmän försäkring.

---

6 Se prop. 1970:201 s. 66 f.

7 Lag (1971:199) om anställningsskydd för vissa arbetstagare.

8 Se prop. 1971:107 s. 1.

Beträffande motiveringen av avräkningsregeln anförde vederbörande departementschef[9] till en början, att det i och för sig med fog kunde hävdas, att en arbetsgivare borde vara skyldig att fullgöra sin del av anställningsavtalet, även om han inte var i stånd att tillgodogöra sig någon motprestation från arbetstagaren i form av utfört arbete. Avstod arbetsgivaren från att kräva arbetsprestationer skulle han med andra ord inte ha att göra med hur arbetstagaren utnyttjade den ledigblivna tiden, fortsatte departementschefen. Han ville emellertid inte bestrida, att det trots allt kunde förefalla stötande, om en arbetstagare uppbar lön från två håll. En avräkningsregel för att hindra en sådan överkompensation borde därför enligt departementschefen införas. Eftersom det från allmän synpunkt var angeläget, anförde han vidare, att arbetsföra personer stod till arbetsmarknadens förfogande borde avräkning ske även för inkomst som arbetstagaren uppenbarligen borde ha kunnat förvärva på annat håll. Departementschefen ansåg också att inkomst från uppdrag eller förvärvsverksamhet som egen företagare borde kunna avräknas. Inte heller ansågs det finnas tillräckliga motiv för att låta en arbetstagare vid sidan av lönen uppbära sådana sociala och arbetsmarknadspolitiska förmåner som var avsedda att utgöra ersättning för bortfallen lön. Departementschefen förordade därför, att avräkning fick ske för utbildningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen och för ålderspension enligt lagen om allmän försäkring, i de fall då pensioneringen följt på uppsägningen.

I specialmotiveringen[10] underströk departementschefen att avräkningsregeln hade karaktären av ett undantag från huvudregeln att arbetsgivaren skulle betala arbetstagaren lön under uppsägningstiden och att en arbetsgivare som ville verkställa en avräkning måste bevisa, att arbetstagaren hade förvärvat eller uppenbar-

9 Se prop. 1971:107 s. 114 f.
10 Se prop. 1971:107 s. 147.

ligen borde ha kunnat förvärva avräkningsbar inkomst. I det senare fallet kunde bevisningen, enligt departementschefen, bestå i en utredning om att det funnits gott om lämpligt arbete som arbetstagaren utan olägenhet kunde ha åtagit sig. Givetvis kunde det inte fordras, fortsatte departementschefen, att en arbetstagare sökte ett arbete för vilket han inte var kvalificerad. Arbetsgivaren kunde, enligt departementschefens åsikt, inte heller lägga en högt kvalificerad arbetstagare till last att denne inte velat utföra okvalificerat arbete.[11]

Efter det att lagen om anställningsskydd för vissa arbetstagare trätt i kraft i juni 1971, men innan 1970 års förmånsrättslag trädde i kraft den 1 januari 1972, infördes även i den senare lagen en regel om avräkning på uppsägningslön.[12] Syftet med den nya regeln om avräkning i förmånsrättslagen - som alltså stod i överensstämmelse med den då för tiden gängse rättstillämpningen - angavs vara att hindra att en arbetstagare till nackdel för konkurrerande konkursborgenärer fick överkompensation.[13] Avräkningsregeln i förmånsrättslagen utformades efter mönster av regeln om avräkning i lagen om anställningsskydd för vissa arbetstagare.

Den nya avräkningsregeln innebar att förmånsrätt följde med en arbetstagares fordran på sådan lön eller annan ersättning under skälig uppsägningstid, högst sex månader, som översteg inkomst, vilken arbetstagaren under tid som lönen eller ersättningen avsåg förvärvat eller uppenbarligen borde ha kunnat förvärva i en annan anställning, genom uppdrag eller genom egen förvärvsverksamhet. Till skillnad mot avräkningsregeln i lagen om anställningsskydd för vissa arbetstagare innehöll avräkningsregeln i förmånsrättslagen inte någon

11 Jämför NJA 1948 s. 376 och AD 1941:135.

12 Se SFS 1971:1043 angående ändring av 11 § första stycket i den då antagna förmånsrättslagen.

13 Se prop. 1971:178 s. 33 f.

uttrycklig föreskrift om avräkning med utbildningsbidrag och ålderspension. Härvidlag uttalades emellertid i propositionen, att beträffande frågan om avdrag skall göras med sociala och andra förmånsbelopp kunde ledning hämtas i bestämmelsen om avräkning i lagen om anställningsskydd för vissa arbetstagare och i förarbetena till samma lag. Vidare framhölls att det i händelse av tvist ålåg konkursförvaltningen att bevisa, att avräkningsregeln var tillämplig. Även för det fall att tvisten gällde huruvida arbetstagaren uppenbarligen borde ha kunnat förvärva inkomst i en annan anställning hänvisade departementschefen till uttalandena i förarbetena till lagen om anställningsskydd för vissa arbetstagare.[14]

Lagen om anställningsskydd för vissa arbetstagare ersattes den 1 juli 1974 av 1974 års anställningsskyddslag.[15] Till skillnad mot den gamla lagen gällde den nya lagen i princip alla arbetstagare i allmän och enskild tjänst. Den nya lagen innebar även att den dittills gällande principen om arbetsgivarens fria uppsägningsrätt upphävdes. Liksom den gamla lagen innehöll också den nya lagen en regel om en rätt för arbetsgivaren att göra avräkning på uppsägningslönen för vad arbetstagaren hade förtjänat på annat håll under den tid som lönen avsåg. I några avseenden fick dock den nya lagen en förändrad utformning.

Enligt den nya lagen gällde sålunda att arbetsgivaren fick göra avräkning för inkomst som arbetstagaren förvärvat i en annan anställning, men inte som enligt den gamla lagen, för inkomst från uppdrag eller förvärvsverksamhet som egen företagare. Vidare gällde att avräkning fick ske med utbildningsbidrag som utgick av statsmedel för arbetsmarknadsutbildning. Däremot tillät den nya lagen inte längre avräkning med ålderspension

14 Se prop. 1971:178 s. 34.

15 Lag (1974:12) om anställningsskydd.

enligt lagen om allmän försäkring. Rätt till avräkning förelåg också beträffande inkomst som arbetstagaren uppenbarligen kunde ha förvärvat i en annan anställning som han skäligen bort godta.

Modifieringen av avräkningsregeln i den nya lagen bör ses mot bakgrund av att man i det betänkande som låg till grund för propositionen med förslag till 1974 års anställningsskyddslag hade föreslagit ett slopande av avräkningsregeln.[16] Sedan vederbörande departementschef i den ifrågavarande propositionen[17] till en början erinrat om att förslaget om ett slopande av avräkningsregeln hade diskuterats livligt under remissbehandlingen[18] framhöll han att det normala givetvis är att arbetstagaren kvarstår i arbetet under uppsägningstiden. I sådant fall blir det inte aktuellt med någon avräkning och i själva verket torde det enligt departementschefen i praktiken bli ganska sällsynt att situationer uppkommer där avräkning kan komma i fråga. Avräkningsproblemet var därför enligt hans mening en fråga av begränsad räckvidd.

Härefter redovisade departementschefen skäl för och emot en avräkningsregel. I stort handlade det härvid om samma skäl som fördes fram i propositionen med förslaget till 1971 års lag om anställningsskydd för vissa arbetstagare. Bl.a. anfördes, att ett slopande av avräkningsregeln i vissa fall kunde få stötande konsekvenser, särskilt om uppsägningen hade skett på grund av arbetsbrist. Redan skyldigheten för arbetsgivaren att över huvud taget betala uppsägningslön trots att han inte hade någon nytta av arbetstagaren måste enligt departementschefen i många fall framstå som betungande. De svårigheter som uppstod för arbetsgivaren accentuerades givetvis, om uppsägningstiderna förlängdes i enlighet med den nya lagen om anställningsskydd.

16 Se SOU 1973:7 s. 152 ff.

17 Se prop. 1973:129 s. 140 ff.

18 Jämför prop. 1973:129 s. 345.

Uppenbarligen kunde arbetsgivaren i sådant fall uppleva det som orimligt, om han inte ens i de fall då arbetstagaren hade skaffat sig inkomster från annat håll fick göra avdrag på uppsägningslönen, hette det vidare i propositionen.

Den risk som trots allt fanns för att arbetstagaren dröjde med att söka ett nytt arbete under uppsägningstiden, om avräkning skall ske, kunde enligt departementschefen motverkas genom en regel om att arbetsgivaren i viss utsträckning fick göra avdrag på uppsägningslönen även i det fall då arbetstagaren hade kunnat skaffa sig inkomst på annat håll, men underlåtit att göra detta. Därmed fick man, enligt departementschefen, vissa garantier för att en fullt arbetsför person inte gick sysslolös, trots att det fanns arbete för honom. Departementschefen ville i det aktuella sammanhanget även påpeka att det då nyligen framlagda förslaget till lag (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring[19] byggde på ett sådant synsätt.

Sammanfattningsvis ansåg departementschefen att övervägande skäl talade för att man i den nya lagen införde en avräkningsregel. Han ansåg vidare, att avräkning borde kunna ske endast för vad arbetstagaren hade förtjänat i en annan anställning och således inte för den inkomst som han kunde ha uppburit från uppdrag eller förvärvsverksamhet som egen företagare. Vidare borde avräkning få ske, fortsatte departementschefen, för sådant utbildningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen som utbetalades till arbetstagaren själv och som var avsett att utgöra ersättning för bortfallen lön. Departementschefen hade vidare kommit till den uppfattningen att avräkning inte borde få ske för ålderspension enligt lagen om allmän försäkring.

---

19 Se prop. 1973:56 s. 70 f och 179 f samt även InU 1973:36 s. 36.

Samtidigt med ikraftträdandet av 1974 års anställningsskyddslag, ändrades avräkningsregeln i förmånsrättslagen för att man skulle uppnå överensstämmelse med utformningen av avräkningsregeln i den nya anställningsskyddslagen.[20] Härigenom skulle alltså förmånsrätten genom avräkningsregeln inte längre begränsas med hänsyn till inkomst genom uppdrag eller genom egen förvärvsverksamhet. Inte heller skulle avräkning ske med ålderspension enligt lagen om allmän försäkring. Som skäl för att uppnå överensstämmelse mellan avräkningsregeln i förmånsrättslagen och avräkningsregeln i anställningsskyddslagen anförde föredragande statsrådet i det aktuella lagstiftningsärendet följande:[21]

> Reglerna om uppsägningslön i anställningsskyddslagen och reglerna om förmånsrätt för lön i konkurs har delvis olika inriktning. De förstnämnda tar sikte på förhållandet i uppsägningssituationer mellan arbetsgivare och arbetstagare, medan förmånsrättslagen i den här aktuella delen syftar till att reglera förhållandet mellan olika borgenärer i en arbetsgivares konkurs. I båda fallen är det emellertid ytterst fråga om att arbetstagarna skall tryggas ekonomiskt under viss omställningsperiod i anslutning till ändring i anställningssituationen. Det inbördes samband som föreligger gör att det från tillämpningssynpunkt bör vara av värde att behålla den nu rådande parallelliteten mellan de inskränkande bestämmelserna i regelsystemen.

Den föreslagna ordningen ledde enligt statsrådet[22] till att de uttalanden som föredragande departementschefen hade gjort i propositionen angående innebörden av avräkningsregeln i 1974 års anställningsskyddslag borde kunna tjäna till vägledning även vid tillämpningen av den förevarande bestämmelsen i förmånsrättslagen i den nya lydelsen.

---

20 Se SFS 1974:366.

21 Se prop. 1974:88 s. 202.

22 Se prop. 1974:88 s. 242.

Avräkningsregeln i förmånsrättslagen erhöll sin nuvarande lydelse samt beteckning och placering i lagen genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1976.[23] Syftet med den lagändringen var att göra klart att lönefordringar som hänför sig till tiden efter konkursutbrottet, men som grundas på ett anställningsavtal som slutits med konkursgäldenären före konkursutbrottet, utgör en konkursfordran även om arbetstagaren utför arbete åt konkursförvaltningen.[24]

Anställningsskyddslagen av år 1974 ersattes den 1 april 1982 av en ny anställningsskyddslag.[25] Den nya lagen överensstämmer i väsentliga hänseenden med den gamla lagen.[26] Bl.a. har i den nya lagens 13 §, som behandlar arbetsgivarens rätt att från uppsägningslönen avräkna andra inkomster som arbetstagaren har haft, inte åsyftats några ändringar i sak.[27] Den omredigering som har skett i jämförelse med 13 § i den gamla lagen uppges ha skett i förenklande syfte. I lagtexten har enligt föredragande statsrådet markerats att arbetstagaren, enligt den princip som anställningsskyddslagen bygger på, skall stå till förfogande för arbete hos arbetsgivaren under uppsägningstiden. Först om arbetsgivaren inte påfordrar det, heter det vidare, träder avräkningsregeln i 13 § i tillämpning.

Bestämmelserna om lämpligt arbete och om avstängning från rätt till ersättning i arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet

Enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring skall den som avvisat ett erbjudet lämpligt arbete avstängas från

23 Se SFS 1975:1248.
24 Se prop. 1975/76:12 s. 31 f.
25 Lag (1982:80) om anställningsskydd.
26 Se prop. 1981/82:71 s. 1.
27 Se prop. 1981/82:71 s. 130.

rätt till ersättning (29 §).[28] Avstängningen från ersättning sker i normalfallet för ett visst antal dagar som varierar i det enskilda fallet, beroende på hur lång tid det erbjudna arbetet sannolikt skulle ha varat. Maximalt kan avstängning ske för fyra veckor såvida det inte är uppenbart att den försäkrade inte vill anta ett lämpligt arbete. I det senare fallet avstängs den försäkrade till dess han utfört förvärvsarbete under 20 dagar (30 §).

Tillämpningen av reglerna handhas i första hand av arbetsförmedlingarna, som meddelar ifrågasatta fall av arbetsvägran till arbetslöshetskassorna. Dessa prövar frågan om avstängning. Över ett avstängningsbeslut kan besvär anföras hos arbetsmarknadsstyrelsen, som också är tillsynsmyndighet för arbetslöshetskassorna. Ett avstängningsbeslut kan också omprövas av kassan själv. Inom arbetsmarknadsstyrelsen finns en särskild "instans", som prövar vissa besvärs- och tillsynsärenden, nämligen arbetslöshetsförsäkringsdelegationen.[29] Delegationen är sammansatt av företrädare för arbetsmarknadsstyrelsen och för arbetslöshetskassorna samt en "allmän representant". Högsta instans är försäkringsöverdomstolen.

Lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd infördes år 1974 som ett komplement till arbetslöshetsförsäkringen. Generellt gäller som villkor för att stöd skall utges att vederbörande varit arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen. Stödet kompletterar arbetslöshetsförsäkringen genom att det vid arbetslöshet utges dels till dem som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa, dels till kassamedlemmar som inte är berättigade till kassaersättning men som skulle ha va-

28 Bestämmelserna om avstängning från rätt till ersättning äger i allt väsentligt tillämplighet, om det är skäligt, även i fråga om arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering, se 31 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

29 Se förordningen (1965:667, omtryckt 1982:457) med instruktion för arbetsmarknadsverket, 12 och 17 §§.

rit berättigade till kontant arbetsmarknadsstöd om de stått utanför försäkringen och dels till äldre kassamedlemmar som blivit utförsäkrade. De arbetslöshetsförsäkrade personer som kan få kontant arbetsmarknadsstöd är huvudsakligen att finna bland dem som nyligen inträtt i en arbetslöshetskassa.[30]

Lagen om kontant arbetsmarknadsstöd innehåller likalydande regler som lagen om arbetslöshetsförsäkring om avstängning vid arbetsvägran.[31] Tillämpningen av reglerna handhas i första instans av länsarbetsnämnderna. De högre instanserna är däremot desamma som i arbetslöshetsförsäkringen, dvs. arbetsmarknadsstyrelsen och försäkringsöverdomstolen. Utbetalningen av det kontanta arbetsmarknadsstödet ombesörjs av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Avstängningsreglerna i lagen om arbetslöshetsförsäkring knyter an till lagens allmänna villkor för rätt till ersättning. Enligt dessa gäller att ersättning vid arbetslöshet tillkommer försäkrad som 1) är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åta sig arbete, 2) är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken han inte anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan, 3) är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver, 4) inte kan erhålla lämpligt arbete (4 § första stycket).

Huruvida ett erbjudet arbete skall anses lämpligt regleras enligt en särskild bestämmelse (5 §). Ett erbjudet arbete skall sålunda anses lämpligt, om 1) inom ramen för tillgången på arbetstillfällen skälig hänsyn tagits till den försäkrades yrkesvana och förutsättningar i övrigt för arbetet samt andra personliga för-

---

30 Se De erkända arbetslöshetskassornas verksamhet & det kontanta arbetsmarknadsstödet 1984, s. 14.

31 Se 26 - 29 §§ lagen om kontant arbetsmarknadsstöd.

hållanden, 2) anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som utgår till den som är anställd enligt kollektivavtal eller, om sådant inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner som vid jämförliga företag utgår till arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer, 3) arbetet inte hänför sig till arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärd som är lovlig enligt lag och kollektivavtal, 4) förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter rörande åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall. Lagtexten om lämpligt arbete i 5 § är som synes ganska allmänt hållen och ger därför föga vägledning i det konkreta fallet. Även om lagtexten kompletteras av vägledande uttalanden i förarbetena till den aktuella lagbestämmelsen[32] har reglerna fått sitt närmare innehåll i praxis. Ifrågavarande praxis framgår bäst av arbetsmarknadsstyrelsens tillämpningsföreskrifter till länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar och till arbetslöshetskassorna.[33]

Bör avräkningsreglerna ändras?

Vad en arbetstagare i konkurssammanhang förvärvat eller uppenbarligen borde ha kunnat förvärva genom en ny anställning kan alltså avräknas på uppsägningslönen enligt de särskilda reglerna därom i förmånsrättslagen och anställningsskyddslagen. I de flesta fall torde avräkningsreglerna i båda lagarna vara tillämpliga. Avräkningarna skulle alltså vara underkastade en dubbel lagreglering, vilket kan sägas komplicera regelsystemet i onödan.[34]

Förklaringen till den dubbla lagregleringen är att reglerna har delvis olika inriktning. Avräkningsregeln i anställningsskyddslagen tar sikte på förhållandet i

32 Se prop. 1973:56 s. 179 ff.

33 Dvs. AMS-handboken och kassahandboken - se Christensen, Anna, Sanktioner, s. 82.

34 Jämför prop. 1971:178 s. 32 (lagberedningen).

uppsägningssituationer mellan arbetsgivare och arbetstagare i allmänhet, medan förmånsrättslagen i den här aktuella delen syftar till att reglera förhållandet mellan olika borgenärer i en arbetsgivares konkurs. Det kan inte uteslutas att avräkningsreglernas delvis skilda inriktning kan ha betydelse vid tillämpningen även om det i hittillsvarande praxis saknas belägg för en sådan effekt. Därtill kommer att vissa arbetstagares fordringar - tillkommande t.ex. närstående till arbetsgivaren - kan vara förenade med förmånsrätt, trots att dessa arbetstagare undantas från anställningsskyddslagen (1 §). Därför kan man svårligen undvara avräkningsregeln i förmånsrättslagen och helt falla tillbaka på avräkningsregeln i anställningsskyddslagen. Självfallet kan man inte heller undvara regeln i anställningsskyddslagen, eftersom den lagen äger tillämpning utanför konkurs.

I sammanhanget bör framhållas att lönegarantisystemets anknytning till förmånsrättslagen ger avräkningsregeln i denna en speciell innebörd. Nämnda regel tjänar sålunda från lönegarantisynpunkt också syftet att begränsa utbetalningarna enligt garantin och därmed även det allmännas kostnader för systemet.

I materiellt hänseende synes avräkningsreglerna, att döma av länsstyrelseenkäten och annat för utredningen tillgängligt material, ge upphov endast till vissa begränsade tillämpningsproblem. Dessa gäller framför allt de s.k. rekonstruktionsfallen där det t.ex. kan diskuteras i vad mån avräkning skall ske när arbetstagaren under uppsägningstiden arbetar hos en ny arbetsgivare utan lön eller till en lön som understiger uppsägningslönen.[35] Rekonstruktionsfallen kommer att tas upp till behandling först i utredningens slutbetänkande. Till den del avräkningsreglerna härvid är av betydelse kommer de att behandlas i det sammanhanget.

---

35 Se NJA 1985 s. 50.

Vad härefter särskilt avser sådana fall där avräkning på uppsägningslönen aktualiseras med lön som arbetstagaren uppenbarligen borde ha kunnat förvärva i en anställning som han skäligen bort godta framgår det av förarbetena, att anställningsskyddslagen bygger på samma synsätt som lagen om arbetslöshetsförsäkring. Därför faller det sig naturligt att redan enligt nuvarande ordning hämta ledning i de regler som gäller i fråga om lämpligt arbete enligt arbetslöshetsförsäkringen[36] vid bedömningen av om det är fråga om ett arbete som arbetstagaren skäligen bort godta. Att på detta sätt hämta ledning i de regler som gäller enligt arbetslöshetsförsäkringen är emellertid något helt annat än direktivens rekommendation att avräkningsreglerna skall tillämpas på samma sätt som bestämmelserna om lämpligt arbete i arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet. En sådan anknytning av avräkningsreglerna till arbetslöshetsförsäkringen kan inte förordas utan vidare. Förhållandet mellan de olika regelsystemen måste uppmärksammas. Det har gjorts i en uppsats av Anna Christensen där hon har framhållit bl.a. följande.[37]

Avräkningsregeln i anställningsskyddslagen får, enligt uttalanden i förarbetena, givetvis inte ges en sådan innebörd att arbetstagaren anses skyldig att ta tillfälliga anställningar eller ett arbete som i något avseende är betydligt sämre än det som han lämnar. I arbetslöshetsförsäkringen är emellertid arbetstagaren utan vidare skyldig att ta både mindre kvalificerade och sämre arbeten samt även tillfälliga arbeten. Arbetslöshetsförsäkringen är inte någon yrkesförsäkring.

Den ekonomiska förlust som en arbetstagare gör på grund av avräkningsregeln i anställningsskyddslagen genom att under uppsägningstiden avvisa ett lämpligt

---

36 Se Lunning, s. 305 och Christensen, Anna, Sanktioner, s. 92.

37 Se Christensen, Anna, Sanktioner, särskilt s. 85 ff.

arbete beror på flera faktorer, nämligen 1) hur lång uppsägningstid han har, 2) när under uppsägningstiden arbetserbjudandet kommer och 3) hur lång tid arbetserbjudandet avser. En arbetstagare med sex månaders uppsägningstid som redan i samband med uppsägningen blir erbjuden, men avvisar en tillsvidareanställning, kan således gå miste om sex månaders uppsägningslön. I arbetslöshetsförsäkringen har däremot avstängningstiden för arbetsvägran alltid varit maximerad till fyra veckor, om det inte är fråga om sådana undantagsfall där det är uppenbart att den försäkrade inte vill anta ett lämpligt arbete.[38]

Samordningen mellan avräkningsreglerna och reglerna om arbetslöshetsersättning har vidare genom en tillämpningsföreskrift utformats så, att en avräkning slår igenom vid tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen. Arbetstagaren är nämligen inte berättigad till arbetslöshetsersättning under någon del av uppsägningstiden om det vid en bedömning enligt avräkningsreglerna ansetts att han uppenbarligen borde ha kunnat förvärva inkomst från en annan anställning som han skäligen bort godta, samt det erbjudna arbetet även från försäkringens synpunkt får anses ha varit lämpligt.[39]

Det säkraste sättet för en arbetsgivare att visa att arbetstagaren uppenbarligen borde ha kunnat förvärva inkomst i ett annat arbete är 1) att peka på ett konkret arbetserbjudande, som arbetstagaren avvisat. Men arbetsgivaren kan också fullgöra sin bevisbörda genom att visa 2) att det finns så gott om arbeten att arbetstagaren säkert skulle ha fått åtminstone något arbete, om han verkligen velat. Enligt förarbetena till avräkningsreglerna är det helt klart att bevisbördan kan fullgöras på det sistnämnda sättet. I försäkrings-

38 En förlängning av avstängningstiden till sex veckor fr.o.m. den 1 juli 1982 (SFS 1982:432) upphävdes fr.o.m. den 1 januari 1983 (SFS 1982:1220).

39 Se Kassahandboken, uppslag 32 s. 8.

sammanhanget krävs däremot i princip för avstängning att arbetstagaren avvisat ett konkret arbetserbjudande. Kravet på ett konkret arbetsavvisande är föranlett av rättssäkerhetsskäl. Avstängning från normal försörjning under fyra veckor är en ingripande påföljd och förutsättningarna för denna påföljd måste därför anges på ett tillräckligt tydligt sätt.

Inom arbetslöshetsförsäkringen har vidare den regeln utbildats att en arbetstagare inte kan avstängas på grund av ett avvisande av arbetserbjudande från arbetsförmedlingen, om inte förmedlingen gjort klart för honom att just detta avvisande kommer att medföra en rapport till arbetslöshetskassan. Bakgrunden till denna regel är att en stor del arbetsavvisanden aldrig rapporteras till arbetslöshetskassan. Arbetserbjudandena ges som ett led i förmedlingsverksamheten och syftar till att arbetstagaren skall få ett arbete som han verkligen vill ha. Om arbetsförmedlingen rapporterade vartenda arbetsavvisande, skulle, har det sagts, förmedlingsverksamheten inte kunna fungera. Eftersom arbetstagaren inte har någon möjlighet att själv på ett tillförlitligt sätt bedöma när förmedlaren anser tiden mogen att tillgripa påföljdssystemet genom att rapportera det avvisade arbetserbjudandet är det ett rättssäkerhetskrav att förmedlaren först "varnar" arbetstagaren. Vid tillämpningen av avräkningsreglerna är det arbetsgivaren - i konkurssammanhanget konkursförvaltaren - som fattar beslut. Då borde det också ankomma på honom att "varna" för att avräkning kan komma att ske. Regler av sådant innehåll saknas emellertid enligt gällande ordning. Särskilt med beaktande av det senast anförda torde de formella avstängningsbesluten inte ge en fullständig bild av rättstillämpningen. I sin tur kräver detta ett särskilt hänsynstagande om tillämpningen av avräkningsreglerna skall ske på samma sätt som bestämmelserna om lämpligt arbete i arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen utgår vid sina överväganden från vad som sålunda framhållits av Anna Christensen. I sammanhanget bör också understrykas att den rättstillämpande organisationen i arbetslöshetsförsäkringen inte fungerar på samma sätt som de allmänna domstolarna.[40] Också den stora ärendemängden inom arbetslöshetsförsäkringen är av betydelse. Under år 1984 uppgick sålunda antalet meddelanden från arbetsförmedlingarna till kassorna om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning till drygt 3 200, varav drygt 70 % ledde till avstängning.[41]

Utredningen konstaterar för sin del att det finns betydelsefulla skillnader mellan avräkningsreglerna i förmånsrättslagen och anställningsskyddslagen, å ena, samt bestämmelserna om lämpligt arbete och om avstängning från rätt till ersättning i arbetslöshetsförsäkringen, å andra sidan. I vissa fall hänför sig skillnaderna till frågor av principiell natur. Mot den här bakgrunden kan enligt utredningen avräkningsreglerna inte tillämpas på samma sätt som bestämmelserna om lämpligt arbete i arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet.

Utredningen har också svårt att se det fördelaktiga i en samordning av avräkningsreglerna med bestämmelserna om lämpligt arbete och avstängning. Även om man anser en sådan samordning önskvärd och kanske t.o.m. angelägen ryms för övrigt uppgiften att lägga fram förslag till en sådan knappast inom ramen för utredningens uppdrag. Av särskild betydelse är härvid att avräkningsregeln i anställningsskyddslagen är tillämplig även - och framför allt - i andra situationer än arbetsgivarens konkurs. Att endast överväga en ändring av avräkningsregeln i förmånsrättslagen är inte heller någon lösning. Parallelliteten mellan ifrågavarande bestämmelser i anställningsskyddslagen och förmåns-

40 Se härom Christensen, Anna, Avstängning, s. 15.

41 Se De erkända arbetslöshetskassornas verksamhet & det kontanta arbetsmarknadsstödet 1984, s. 13.

rättslagen bör nämligen behållas. Härvid är det utan betydelse att de senare i lönegarantisammanhang tillämpas - inte som de förra enbart av arbetsgivaren - utan av utbetalningsmyndigheten med biträde av konkursförvaltaren som arbetsgivare. Till detta kommer att man knappast kan påstå att det kommit fram något mera påtagligt behov av en ändring av avräkningsreglerna i det aktuella avseendet. Redan enligt nuvarande ordning torde det dessutom finnas tillräckliga möjligheter att beakta den praxis som utbildas inom arbetslöshetsförsäkringen. Inte minst torde detta kunna gälla skyldigheten enligt arbetslöshetsförsäkringen att vara anmäld som arbetssökande på den offentliga arbetsförmedlingen.[42]

I sammanhanget kan man inte heller bortse från att sysselsättningsläget på den svenska arbetsmarknaden i dag är annorlunda än under de första åren på 1970-talet när avräkningsregeln i anställningsskyddslagen kom till. Med hänsyn härtill är det inte uteslutet att det t.o.m. finns behov av att göra en helt förutsättningslös översyn av avräkningsreglerna. En sådan översyn, som alltså skulle innefatta en omprövning av huruvida det skall finnas några avräkningsregler över huvud taget, ligger förstås utanför utredningens direktiv som utgår från att avräkningsreglerna skall finnas kvar.

Vad härefter gäller de särskilda frågorna om avräkning med inkomst av rörelse och ålderspension erinrar utredningen till en början om att sådana inkomster omfattades av avräkningsregeln i 1971 års lag om anställningsskydd för vissa arbetstagare. Motiven till att ifrågavarande inkomster undantogs från avräkningsregeln genom 1974 års anställningsskyddslag är vaga i den proposition som låg till grund för den nya lagstiftningen.

Vid tillämpningen av lönegarantilagstiftningen har det på sina håll ansetts föga acceptabelt att rörelsein-

42 Jämför AD 1982:30.

komster inte räknas av. Man har menat att det knappast varit avsett att garantibeloppen skulle fungera som startkapital vid etablerandet av nya rörelser. Med ett sådant synsätt hör frågan om avräkning med rörelseinkomst samman med de tidigare anmärkta rekonstruktionsfallen och bör därför behandlas närmare tillsammans med dessa i utredningens sista betänkande.

Beträffande inkomst av ålderspension kan utredningen inte finna det motiverat med en återgång till avräkning i enlighet med äldre lagstiftning. Till en början gäller att det i normalfallet inte kan bli aktuellt med någon avräkning eftersom arbetstagaren har endast en månads uppsägningstid.[43] Har arbetstagaren längre uppsägningstid kan det vidare enligt utredningens uppfattning inte anses stötande att han erhåller vissa extrainkomster genom att uppbära uppsägningslön samtidigt med ålderspension. Han kanske t.o.m. hade räknat med att övergångsvis skaffa sig extrainkomster i samband med ålderspensioneringen. Att arbetstagaren genom en ny anställning skulle kunna kompensera ett bortfall av extrainkomsterna som han räknat med torde vara i det närmaste uteslutet. Mot den här bakgrunden kan det därför i viss mån sägas vara socialt motiverat att inte göra någon avräkning på uppsägningslönen med inkomst av ålderspension. Att uppsägningslönen betalas enligt garantin saknar härvid betydelse. Nu gällande regler bör alltså behållas.

4.5 Uppbörd av fackliga medlemsavgifter

Bakgrund

Sedan flera år har arbetsgivaren medverkat vid uppbörden av fackliga medlemsavgifter. Medverkan har avsett föreningar och förbund oavsett huvudorganisation och har skett i allt större utsträckning. Om arbetsgivaren gått i konkurs och lönerna utbetalats enligt garantin har det förekommit problem med uppbörden. Problemet,

43 Se 33 § anställningsskyddslagen.

som har uppmärksammats i en riksdagsmotion[1] och som omnämns i utredningens direktiv, har gällt länsstyrelsens skyldighet att medverka vid uppbörden av fackliga medlemsavgifter i vissa fall.

I direktiven har man pekat på att garantin uttryckligen täcker bl.a. facklig medlemsavgift under förutsättning att avgiften före konkursen har innehållits men inte betalats ut av arbetsgivaren. Syftet härmed är att förhindra att arbetstagaren tvingas att betala sin medlemsavgift två gånger. Gällande regler innebär vidare att länsstyrelsen vid utbetalning av garantibelopp skall fullgöra arbetsgivarens skyldigheter endast i fråga om skatteavdrag, beslut om införsel eller utmätning i lön och kontrolluppgifter (5 § första stycket lönegarantilagen och 18 § lönegarantikungörelsen). I anslutning till en erinran om detta har man i direktiven konstaterat att det inte föreligger någon skyldighet för länsstyrelsen att medverka vid uppbörden av fackliga medlemsavgifter som avser tiden efter konkursbeslutet.

Utredningen vill för sin del understryka att länsstyrelsens utbetalningar är beroende av vilka fordringar som omfattas av garantin. Det är därför nödvändigt att först undersöka i vad mån fackliga medlemsavgifter över huvud taget kan betalas med garantimedel.

Redan här vill utredningen emellertid påpeka att frågan om länsstyrelsens medverkan vid uppbörd av fackliga medlemsavgifter i tillämpningen numera inte upplevs som något problem. I utredningens enkät till länsstyrelserna har samtliga länsstyrelser svarat ja på frågan om de medverkat vid uppbörden. I en följdfråga har länsstyrelserna ombetts att ange omfattningen och i vilken form de har medverkat vid uppbörden. Av svaren på den frågan att döma synes de flesta länsstyrelserna ha medverkat vid uppbörden om det begärts av förvaltaren el-

1 Se motion 1977/78:614 och AU 1978/79:5.

ler den fackliga organisationen. Det vanligaste tycks vara att uppgifter om tillämpliga medlemsavgifter och organisationstillhörighet har tagits med i konkursförvaltarens resp. kronofogdemyndighetens underrättelser till länsstyrelsen om betalningsberättigande anspråk.

Grunden för arbetsgivarens medverkan vid uppbörden av fackliga medlemsavgifter

Arbetsgivarens medverkan vid uppbörden av fackliga medlemsavgifter bygger på att han är bunden av ett åtagande härom i ett kollektivavtal eller annan överenskommelse med arbetstagarsidan. Det är vanligt att bestämmelser om arbetsgivarens medverkan har tagits in i ett kollektivavtal.

Innebörden av arbetsgivarens åtagande att medverka vid uppbörden av fackliga medlemsavgifter är att han i samband med lönens utbetalande skall hålla inne så stor del av arbetstagarens lön som motsvarar den fackliga medlemsavgiften samt därefter redovisa den innehållna delen till den fackliga organisationen. Rent praktiskt behöver arbetsgivaren inte alltid själv medverka. Det är nämligen vanligt att överenskommelsen med den fackliga organisationen ger honom rätt att efter förhandling med en lokal facklig organisation låta uppbörden ske via bank eller post eller via annan betalningsförmedlare som anlitas för avlöningsutbetalningen.

Oavsett i vilken form som arbetsgivaren medverkar vid uppbörden är det i förevarande sammanhang avgörande att arbetstagaren inte själv disponerar över den del av lönen som genom arbetsgivarens medverkan betalas till den fackliga organisationen. I många fall har arbetstagaren utställt en fullmakt som ger den fackliga organisationen rätt att uppbära medlemsavgifter genom avdrag på arbetstagarens lön.

Rättsligt sett utgår lönegarantilagen från synsättet att arbetstagaren genom kollektivavtal har "överlåtit" den del av lönen som motsvarar medlemsavgiften till den fackliga organisationen.[2] Detta synsätt är i överensstämmelse med rättspraxis. Det är särskilt ett avgörande av arbetsdomstolen som har tilldragit sig stor uppmärksamhet. Avgörandet bygger på principen att kollektivavtalsparter har rätt att bestämma att avdrag för medlemsavgifter får ske tvångsvis på en medlems lön.[3]

Begreppet "överlåtelse" i förevarande sammanhang kräver ett förtydligande. Härvid konstaterar utredningen till en början att arbetsgivarens medverkan vid uppbörden av fackliga medlemsavgifter i och för sig är anordnad som en skyldighet att göra avdrag från arbetstagarens lön. Därmed är emellertid inte sagt att överenskommelse om uppbörd av fackliga medlemsavgifter i rättsligt avseende nödvändigtvis är att uppfatta som ett av arbetstagaren till arbetsgivaren lämnat betalningsuppdrag. Som utredningen nyss framhållit har arbetsdomstolen slagit fast att kollektivavtalsparter har rätt att bestämma att avdrag för medlemsavgifter får ske tvångsvis på en medlems lön. Mot den bakgrunden är en överenskommelse om uppbörd av fackliga medlemsavgifter att betrakta som en kollektivavtalsrättslig reglering av storleken på en arbetstagares löneanspråk, över vilken reglering den enskilde arbetstagaren inte råder.[4] Rättsverkan av en sådan reglering är för den enskilde arbetstagaren densamma som följer med en av honom själv gjord överlåtelse av förfallen lön, dvs. den är oåterkallelig. För utredningen är det under sådana

---

2 Se prop. 1975/76:19 s. 65.

3 Se AD 1980:25. Domen har kritiserats i doktrinen, se Christensen, Anna, i Lag & Avtal 1981, nr 5 s. 29 f och Sigeman i Festskrift till Henrik Hessler. Enligt kritiken strider domen mot ett i rättspraxis sedan gammalt fastlagt förbud mot överlåtelse av inte förfallen lön.

4 Jämför AD 1985:108.

förhållanden naturligt att som hittills i lönegarantilagen använda överlåtelsebegreppet.

Att överenskommelser om uppbörd av fackliga medlemsavgifter i många fall förutsätter att den enskilde arbetstagaren lämnar arbetsgivaren fullmakt att göra avdrag på lönen och avdraget därigenom även i rättsligt avseende är att betrakta som ett av arbetstagaren till arbetsgivaren lämnat betalningsuppdrag förändrar inte utredningens bedömning. Lönegarantisystemet bör ge utrymme för båda typerna av uppbörd. Dessutom torde systemet utan fullmakter i administrativt avseende vara rationellare eftersom man slipper en betungande hantering av handlingar.

Lönegarantin och överlåtna fordringar som avser fackliga medlemsavgifter

Den av den fackliga organisationen övertagna lönefordringen är i samma mån som före övertagandet - dvs. då fordringen tillkom arbetstagaren - förenad med förmånsrätt.[5] Däremot omfattas den inte utan vidare av garantin. Rätten till betalning enligt garantin tillkommer nämligen som huvudregel endast arbetstagaren men inte den som har förvärvat lönefordringen från honom. Lönegarantilagen gör emellertid vissa undantag från det principiella överlåtelseförbudet (11 §).[6]

Ursprungligen fanns bara ett undantag. Detta gäller alltjämt och innebär att garantin omfattar en lönefordran som efter konkursbeslutet har överlåtits till arbetstagarens fackliga organisation eller till en fond i vars förvaltning organisationen deltar. Med lönefordran avses här arbetstagarens lönefordran i allmänhet.

5 Detsamma gäller mätningsarvode, se Sigeman a.a., och även i vissa fall när en del av lönefordringen överlåtits, inte till den fackliga organisationen utan till t.ex. en försäkringsinrättning för fordran på försäkringspremie, se Walin-Rydin s. 90 f.

6 Se prop. 1970:201 s. 70 f.

Det betyder bl.a. att garantin omfattar en övertagen lönefordran som avser facklig medlemsavgift för så vitt överlåtelsen till den fackliga organisationen skett efter konkursutbrottet. I de fall där det är fråga om en överlåtelse som avser facklig medlemsavgift sker dock överlåtelsen som regel före konkursen. En sådan övertagen lönefordran omfattas alltså inte av den ursprungliga undantagsbestämmelsen. Därför ansågs en arbetstagare vid arbetsgivarens konkurs tidigare riskera att få betala medlemsavgiften två gånger. Så påstods fallet bli om arbetsgivaren före konkursen av arbetstagarens lön hållit inne avgiften och inte utbetalat avgiften till den fackliga organisationen och om dessutom konkursboets tillgångar inte förslog till utbetalning för fordringen. Mot bl.a. den bakgrunden ändrades år 1975 lönegarantilagen genom en utvidgning av undantagsbestämmelsen.[7]

Ändringen innebär bl.a. att garantin numera täcker även vissa före konkursen överlåtna lönefordringar under förutsättning att förvärvet avser mätningsarvode eller därmed jämförlig avgift eller facklig medlemsavgift.[8] Något krav på förvärvaren uppställs däremot inte utan garantin gäller formellt sett oavsett vem som övertagit fordringen.[9] Övertagna lönefordringar avseende fackliga medlemsavgifter liksom övriga fordringar som omfattas av utvidgningen är emellertid av sådan art att man knappast behöver räkna med att förvärvaren är annan än en facklig organisation.

---

7 Det bakomliggande resonemanget med risk för arbetstagaren att få betala två gånger gäller bara i de fall fråga är om att arbetstagaren genom fullmakt lämnat arbetsgivaren ett betalningsuppdrag, jämför utredningens uttalanden vid not 3 och 4 här ovan.

8 Samtidigt med ändringen avseende mätningsarvode m.m. infördes också ett nytt andra stycke av 11 § lönegarantilagen där det föreskrivs att rätt till garantibelopp tillkommer underhållsberättigad för underhållsbidrag som har innehållits genom införsel.

9 Se Walin-Rydin s. 137.

I ett annat avseende begränsas dock tillämpningen. Lagen föreskriver sålunda att förvärvaren har rätt till garantibelopp endast om förvärvet avsett av arbetsgivaren "innehållet, ej utbetalt" mätningsarvode m.m.[10] Ifrågavarande begränsning av undantagsregelns utvidgning beträffande före konkursen övertagna lönefordringar avseende bl.a. fackliga medlemsavgifter medför att de avgifter som hänför sig till lönefordringar som arbetsgivaren inte hållit inne faller utanför garantin.[11] Därav följer att sådana övertagna lönefordringar som är bevaknings- och utdelningsgilla i konkursen enligt lagen inte omfattas av garantin. Ännu mindre kan de övertagna lönefordringarna medföra någon skyldighet för länsstyrelsen att medverka vid uppbörden av fackliga medlemsavgifter. Det är också just den här kategorin övertagna lönefordringar som gett upphov till problem när det gäller länsstyrelsens medverkan vid uppbörd av fackliga medlemsavgifter i samband med utbetalning av garantibelopp och som åsyftades när frågan uppmärksammades i riksdagen.[12] Något förenklat har det uttryckts så, att länsstyrelsen inte är skyldig att verkställa nya avdrag för fackföreningsavgifter.[13]

Eftersom enkätresultatet tyder på att det numera inte förekommer några problem vid uppbörd av fackliga medlemsavgifter i samband med utbetalning av garantibelopp torde undantagsregelns begränsning beträffande nya avdrag i praktiken inte längre upprätthållas. Den praktiska tillämpningen skulle alltså ha sökt sig andra vägar än de som lagen anvisar. Mot bakgrund härav bör övervägas om man inte kan slopa den aktuella begränsningen.

---

10 Se prop. 1975/76:19 s. 76.

11 Jämför Walin-Rydin s. 137.

12 Se den i AU 1978/79:5 s. 2 omnämnda skrivelsen från riksskatteverket.

13 Se LON:s handledning s. 5.

Anledningen till att garantin tidigare inte alls gällde vid överlåtelse av lönefordran som skett före konkursbeslutet var att en sådan ordning ansågs kunna stimulera till osund kreditgivning. Det framhölls sålunda vid lönegarantilagens tillkomst att om garantin följer med vid överlåtelser av lönefordran före konkursbeslutet förvärvaren inte skulle ta någon risk. Resultatet skulle kunna bli att lönegarantin bidrog till att hålla i gång s.k. dödsdömda företag onödigt länge.[14] Detta resonemang har tydligen tagit sikte på överlåtelser av lönefordringar i allmänhet oavsett till vem överlåtelsen sker. Därför har resonemanget knappast någon bärkaft när det gäller sådana övertagna lönefordringar som avser fackliga medlemsavgifter. För den kategorin övertagna lönefordringar gör sig i stället andra synpunkter gällande. I den lagändring som företogs år 1975 och innebar en utvidgning av garantin till bl.a. övertagna lönefordringar avseende redan innehållna, men ännu inte utbetalade fackliga medlemsavgifter, ansågs det sålunda angeläget från de sociala utgångspunkter på vilka lönegarantisystemet vilar att arbetstagarna inte drabbas av skyldighet att betala två gånger.[15] Någon motsvarande risk att drabbas av en dubbel betalningsskyldighet existerar inte när det gäller nya avdrag för fackliga medlemsavgifter men även i dessa fall ligger det nära till hands att fråga sig om det inte från lönegarantilagens sociala utgångspunkter är befogat att utvidga garantin.

För arbetstagaren är det inte oväsentligt att det råder full klarhet i frågan om uppbörden av fackliga medlemsavgifter i samband med betalningen av garantibelopp. Det är viktigt för arbetstagaren att veta om medlemsavgiften betalas eller inte. För honom kan nämligen saken ha en särskild betydelse. Avgiften till den fackliga organisationen inkluderar nämligen som regel avgift till arbetslöshetskassan. Om en kassamed-

14 Se prop. 1970:201 s. 39.
15 Se prop. 1975/76:19 s. 65.

lem under två månader underlåter att betala kassaavgiften skall han anses ha trätt ut ur kassan. Innebörden härav är att arbetstagaren vid arbetslöshet kan gå miste om kassaersättning, om han förbisett att han själv måste betala fackföreningsavgiften när han får sin lön betald enligt garantin.[16] Med hänsyn till det anförda bör även nya avdrag för fackliga medlemsavgifter omfattas av lönegarantin. En förutsättning bör vara att den fackliga organisationens rätt till medlemsavgifterna grundas på kollektivavtal. I så fall har den del av lönen som svarar mot arbetsgivarens avdrag överlåtits. Fullmakter från arbetstagarna behövs bara för det fall att fråga är om s.k. betalningsuppdrag. Det kan för övrigt hävdas att det även i lönegarantisammanhang är av allmänt intresse att uppbörden av fackliga medlemsavgifter sköts rationellt.

Även när det gäller mätningsarvode och därmed jämförlig avgift bör den nu aktuella begränsningen i lagen tas bort. Visserligen har det härvidlag inte yppats några tillämpningsproblem, men något egentligt behov av begränsningen torde inte föreligga.[17]

Uppbörd av fackliga medlemsavgifter i samband med utbetalning av garantibelopp

En fråga som måste övervägas gäller skyldigheten för konkursförvaltaren att underrätta utbetalningsmyndigheten om att en del av arbetstagarens fordran tillkommer hans fackliga organisation. Inledningsvis kan här erinras om att enligt utredningens förslag skall pröv-

16 Se 53 § andra och tredje styckena lagen om arbetslöshetsförsäkring och AU 1978/79:5 s. 3.

17 Det har i doktrinen godtagits att mätningsarvode - till skillnad från facklig medlemsavgift - kan övergå från arbetstagaren till hans fackliga organisation, se Sigeman a.a., jämför också not 3 här ovan. - I den departementspromemoria som låg till grund för lagändringen år 1975 (Ds A 1975:4) innehöll för övrigt den föreslagna lagtexten (s. 10) inte den nu aktuella begränsningen vare sig beträffande mätningsarvode eller därmed jämförlig avgift eller facklig medlemsavgift.

ningen av lönegarantianspråk även i mindre konkurs anförtros förvaltaren. Det blir alltså förvaltaren som i samtliga fall svarar för underrättelserna till utbetalningsmyndigheten. I förekommande fall har förvaltaren då att ange att en viss del av arbetstagarens fordran avser facklig medlemsavgift. Därmed får förvaltarens agerande också avgörande betydelse för om det skall ske någon uppbörd av fackliga medlemsavgifter i samband med betalningen av garantibelopp. Härvid är förvaltaren bunden bl.a. av de förpliktelser som åvilat konkursgäldenären. Inte minst i sitt förhållande till arbetstagarna är det vanligt att förvaltaren genom kollektivavtal eller andra överenskommelser tvingas fullgöra konkursgäldenärens skyldigheter.

Arbetsdomstolen har i flera mål[18] tagit ställning till frågan om konkursbos bundenhet av kollektivavtal som gällt för konkursgäldenären. Domstolen har därvid uttalat följande. Kollektivavtal upphör inte att gälla genom konkursen utan principen är att kollektivavtalets regler måste iakttas gentemot anställda och avtalsmotparter i kollektivavtalsförhållandet även efter konkursutbrottet. Kollektivavtalets bindande verkan efter det att arbetsgivaren gått i konkurs får dock i allmänhet praktisk betydelse endast så länge något av anställningsförhållandet består. Konkursförvaltaren kan genom att under hänvisning till konkursen säga upp de anställda och lägga ned konkursgäldenärens rörelse begränsa följderna av att kollektivavtalet fortsätter att gälla efter konkursutbrottet. Även vid uppsägning av de anställda kvarstår emellertid verkningarna av kollektivavtalet i vart fall till uppsägningstidens utgång, t.ex. beträffande en i kollektivavtalet föreskriven skyldighet för arbetsgivaren att medverka vid uppbörd av fackliga medlemsavgifter.[19] Med hänsyn härtill och till att det blivit så vanligt med överenskommelser om

18 Se AD 1972:12, 1974:9 och 10, 1975:75 och 1982:143.
19 Se AD 1978:95.

arbetsgivarens medverkan vid uppbörd av fackliga medlemsavgifter, torde förvaltaren i lönegarantisammanhang i de flesta fall vara skyldig att medverka vid uppbörden. I det avseendet behövs det därför inte någon särskild reglering av frågan i vilken utsträckning förvaltaren skall medverka. Man kan i allt väsentligt falla tillbaka på vad som gäller inom arbetsrätten.[20] Även om överlåtelse av den fackliga medlemsavgiften inte skett kan förvaltarens medverkan aktualiseras. Arbetstagaren kan, som framgått, genom fullmakt ha bemyndigat sin fackliga organisation att lyfta en så stor del av lönefordringen som motsvarar medlemsavgiften. Det ankommer naturligtvis på förvaltaren att i så fall underrätta utbetalningsmyndigheten om detta förhållande. Redan tidigare (se avsnitt 4.1.2) har framhållits att förvaltaren bör vara verksam för att ta reda på om någon facklig organisation är berörd av konkursen.

Den praktiska hanteringen

Utredningens förslag innebär alltså att lönegarantilagen inte längre hindrar uppbörd av fackliga medlemsavgifter i samband med utbetalning av garantibelopp. Har en del av arbetstagarens lönefordran väl övertagits av en facklig organisation för betalning av arbetstagarens medlemsavgift åligger det också utbetalningsmyndigheten att betala motsvarande garantibelopp till rätt mottagare, dvs. den fackliga organisationen. En särskild fråga är emellertid huruvida det behövs en bestämmelse liknande den som finns beträffande utbetalningsmyndighetens skyldighet att verkställa skatteavdrag m.m.

Redan enligt nuvarande ordning skall det anges på den blankett som används när utbetalningsmyndigheten underrättas om en betalningsberättigande fordran om nå-

20 Jämför dock motion 1983/84:1964 och AU 1984/85:3 s. 42 f.

gon del av denna har övertagits av arbetstagarens fackliga organisation. På så sätt blir utbetalningsmyndigheten i stånd att betala en del av lönefordringen till den fackliga organisationen. I tillämpningen iakttas också detta utan att det är föreskrivet. Något behov av en särskild föreskrift - som i så fall skulle avse även mätningsarvode och vissa andra fordringstyper - torde sålunda inte finnas. Eftersom den fackliga organisationen har en i förhållande till arbetstagaren oberoende rätt till lönegarantimedel skulle för övrigt en särskild föreskrift få ges en annan karaktär än bestämmelsen med skyldighet för utbetalningsmyndigheten att verkställa skatteavdrag m.m.

I kollektivavtalen behandlas frågan om arbetsgivarens medverkan vid uppbörden av fackliga medlemsavgifter förhållandevis ingående. Ett flertal frågor som hänger ihop med uppbörden tas upp till behandling. Bl.a. åläggs både arbetarparten och arbetsgivarparten en vidsträckt skyldighet att lämna den andra parten uppgifter som är av betydelse för att uppbörden skall fungera i praktiken. Särskilt när det gäller redovisningen av de avdrag som innehållits av arbetsgivaren lämnas ofta detaljerade anvisningar hur redovisningen skall gå till. Olika sätt att redovisa kommer till användning. Hos arbetsgivare med ett mindre antal medlemmar är det t.ex. inte ovanligt med en manuell hantering medan redovisningen hos arbetsgivare med ett stort antal medlemmar sker via magnetband eller optiskt läsbar redovisningslista.

Även om arbetsgivaren försätts i konkurs och uppbörden av de fackliga medlemsavgifterna kommer att ske i samband med utbetalningen av garantibelopp är det ändamålsenligt om redovisningen av medlemsavgifterna kan fortsätta på samma sätt som före konkursen. Därför är det angeläget att förvaltaren i den enskilda konkursen tar reda på hur redovisningen bör gå till. I det avseendet är det självfallet önskvärt att de fackliga orga-

nisationerna bistår förvaltaren med information om själva hanteringen. Som utgångspunkt gäller härvid att förvaltaren är bunden av de skyldigheter som åvilade konkursgäldenären. I viss utsträckning kan det dock vara befogat att med hänsyn till konkurssituationen modifiera redovisningen. Om sådana modifikationer torde man kunna utgå från att förvaltaren och den fackliga organisationen kan komma överens utan alltför vidlyftiga förhandlingar.

5 FÖRSLAGENS ORGANISATIONS- OCH KOSTNADSMÄSSIGA EFFEKTER

Förslaget till en ny lönegarantilag rör i huvudsak förfarandet kring lönegarantisystemet och har i denna del organisations- och kostnadsmässiga effekter. Sådana effekter saknas däremot i det närmaste när det gäller övriga, materielrättsliga delar av förslaget, vilka därför kan lämnas därhän i förevarande sammanhang. I det följande behandlar utredningen de organisations- och kostnadsmässiga effekter som följer med förslaget.

Konkursförvaltarna

Konkursförvaltarens nya uppgift att i en mindre konkurs pröva lönegarantianspråken omfattas väsentligen av förvaltarens uppgift att utreda konkursboet. Den nya uppgiften skall därför ersättas på samma sätt som uppdraget i övrigt. När förvaltarens arvode bestäms skall man i enlighet med konkurslagens bestämmelser härom beakta det arbete som prövningen av lönefordringarna krävt. Härvid torde ett särskilt hänsynstagande aktualiseras beträffande sådana mindre konkurser där förvaltarens arvode utgår av allmänna medel och bestäms enligt en av domstolsverket fastställd taxa, konkursförvaltartaxan.[1]

Konkursförvaltartaxan[2] gäller i mindre konkurser som avskrivs enligt 185 d § konkurslagen, dvs. i tillgångslösa konkurser, och innebär att förvaltarens ersättning för arbete utgår med visst belopp. Taxan får emellertid

1 Se 187 § tredje stycket och 188 § konkurslagen samt 35 § konkursförordningen (1979:801).

2 Se domstolsverkets författningssamling, DVFS 1985:10, B 61.

överskridas under vissa förutsättningar. Skäl att överskrida taxan kan enligt punkt 3 i taxan föreligga t.ex. om förvaltaren gjort en undersökning om misstänkt ekonomisk brottslighet. Mot bakgrund av den här konstruktionen av taxan anser utredningen att det som skäl att överskrida taxan också bör anges att förvaltaren lagt ned betydande arbete för prövning av lönefordringar i konkursen.

I den mån förvaltarens arbete med prövningen av lönefordringarna inte ryms inom taxan och därför utgör skäl att överskrida den för det med sig ökade kostnader för det allmänna. Hur stor ökningen av det allmännas kostnadsansvar blir är naturligtvis omöjligt att säga i förväg. Vissa utgångspunkter för en beräkning finns dock. Under budgetåret 1984/85 betalades sålunda i de s.k. 185 d §-konkurserna drygt 17 milj. kr[3] av allmänna medel för konkurskostnader, väsentligen förvaltararvoden. Vidare pekar flera omständigheter på att det endast är fråga om en förhållandevis begränsad kostnadsökning för det allmänna. I huvudsak torde kostnadsökningen hänföra sig till sådana fall där förvaltaren inte utan vidare kan godkänna lönefordringen och prövningen därför kräver en extra arbetsinsats från förvaltarens sida vid exempelvis förhandlingar med arbetstagaren.

Ett sätt att uppskatta antalet sådana fall som föranleder kostnadsökningar för det allmänna är att utgå från antalet avslagsbeslut hos kronofogdemyndigheterna enligt nuvarande ordning för prövning av lönegarantiärenden i mindre konkurs. För år 1982 uppgick antalet avslagsbeslut till ca 700 (se avsnitt 4.1.3). Flertalet torde emellertid härröra från konkurser där tillgångarna i boet täcker åtminstone konkurskostnaderna. Mot den bakgrunden uppskattar utredningen andelen fall där det allmänna får svara för konkurskostnaderna till högst en

3 Enligt uppgift från domstolsverkets ekonomienhet (domstolsverkets årsbokslut 1984/85).

fjärdedel av det sammanlagda antalet avslagsbeslut eller i absoluta tal 175 fall.

Antar man att den genomsnittliga arvodesökningen för förvaltarens arbete uppgår till 2 000 kr får man en kostnadsökning på sammanlagt 350 000 kr per år. Till denna summa skall vidare läggas den kostnadsökning som hänför sig till förvaltarens hantering av de fall som kan godkännas utan nämnvärd extra arbetsinsats. Med hänsyn till att förvaltarens uppgifter härvidlag väsentligen åligger honom oavsett lönegarantin och till att förvaltaren redan enligt gällande ordning på många håll i landet i praktiken redan ombesörjer det för prövningen erforderliga utredningsarbetet räknar utredningen med endast en begränsad kostnadsökning för det allmänna. Ytterligare en kostnadsökning av begränsad omfattning föranleds av förslaget att den ersättning för rättegångskostnader som en arbetstagare kan tilldömas i ett mål angående ett tveksamt fall skall betalas av konkursboet och således belasta det allmänna. Även om man beaktar den osäkerhet som de gjorda bedömningarna är behäftade med anser sig utredningen dock kunna dra den slutsatsen att kostnadsökningen för det allmänna inte kommer att överstiga en halv miljon.

Kronofogdemyndigheterna och tillsynsmyndigheterna

Genom att konkursförvaltarna övertar uppgiften att pröva lönegarantianspråken i mindre konkurs befrias kronofogdemyndigheterna i motsvarande mån från den uppgiften. Sammanlagt rör det sig om, för år 1984, inemot 9 000 lönegarantiärenden (se bil. 2, tab. 4) som försvinner från myndigheterna. Alla personalkategorier, dvs. kronofogdepersonal, exekutiv personal och biträdespersonal, berörs eftersom de i varierande utsträckning deltar i handläggningen. Av enkäten till kronofogdemyndigheterna framgår att fördelningen av arbetsuppgifterna mellan personalkategorierna skiftar på de olika myndigheterna.

Enkäten visar också att det för lönegarantiprövningen på de flesta myndigheterna åtgår, oavsett personalkategori, mindre än en årsarbetskraft. I detta avseende är dock bilden en annan när det gäller de tre storstadsmyndigheterna. På dessa kräver nämligen lönegarantihanteringen personalmässigt resurser i sådan storleksordning att man får räkna med ett mindre antal hela årsarbetskrafter, i första hand exekutiv personal.

Mot den här bakgrunden torde förslaget att befria kronofogdemyndigheterna från lönegarantiprövningen som en direkt följd medföra att personalresurser i praktiken endast kommer att frigöras på de tre största kronofogdemyndigheterna. Utredningen uppskattar att fem årsarbetskrafter frigörs. Det bör betyda besparingar för staten på åtminstone tre kvarts miljon. På längre sikt kan förslaget eventuellt bidra till att besparingar också kan göras på övriga myndigheter. Det får emellertid visa sig vid de årliga översynerna av resursbehoven inom exekutionsväsendet.

Beträffande tillsynsmyndigheterna föreslår utredningen att granskningen av förvaltarnas lönegarantihantering effektiviseras. Utöver den direkta tillsynen av förvaltarna skall tillsynsmyndigheterna vid regionala möten också informera och vägleda förvaltarna på lönegarantiområdet. Den effektivare granskningen förutsätter vidare att tillsynsmyndigheterna i viss utsträckning skall utöva en styrande verksamhet gentemot länsstyrelserna i samband med utbetalningen av garantibelopp. De arbetsuppgifter som gäller lönegarantianspråk och härrör från en konkurs i ett annat nordiskt land än Sverige och vilken uppgift för hela landet skall tillkomma tillsynsmyndigheten i Stockholm torde man kunna bortse från i förevarande sammanhang.

Kostnaderna för tillsynen tas ut ur konkursboet, när dess tillgångar förslår.[4] Ersättningen till staten för

4 Se 42 § fjärde stycket och 188 § konkurslagen.

tillsynskostnaderna bestäms enligt särskilda föreskrifter.[5] Avskrivs en konkurs enligt 185 d § konkurslagen som tillgångslös uppgår ersättningen, tillsynsavgiften, till 300 kr. I konkurser med tillgångar bestämmer tillsynsmyndigheten själv tillsynsavgiften. Härvid bör ersättningen bestämmas så att staten får täckning för sina kostnader för tillsynen.[6] Budgetåret 1984/85 uppgick statens inkomster av tillsynsavgifter till inemot 10 milj. kr.[7] Med hänsyn till den ordning som sålunda gäller torde statens kostnader beträffande utredningens förslag om en effektivare tillsyn av lönegarantihanteringen i huvudsak finansieras genom ökade inkomster av tillsynsavgifter.

Av betydelse i sammanhanget är vidare i vad mån tillsynsmyndigheterna har tillgång till datorstöd. Inte minst när det gäller granskningen av lönegarantihanteringen torde det vara värdefullt med sådant stöd. För närvarande använder ett tiotal myndigheter datorstöd i sin verksamhet. Även om det från lönegarantisynpunkt är önskvärt att fler myndigheter ges tillfälle att skaffa datorstöd är det emellertid en fråga som knappast bör tas upp i detta sammanhang.

Tingsrätterna och hovrätterna

Den föreslagna nyordningen beträffande prövningsförfarandet i mindre konkurs innebär bl.a. att från lönegarantisynpunkt tveksamma fall på arbetstagarens begäran skall kunna föras till tingsrätterna för en särskild prövning vid ett förlikningssammanträde inför konkurs-

5 Se 3 § konkursförordningen och förordningen (1979:972) om tillsynsavgift i konkurs.

6 Se prop. 1978/79:105 s. 253.

7 Enligt uppgift från domstolsverkets ekonomienhet (domstolsverkets årsbokslut 1984/85). Ifrågavarande inkomster tas i den statliga bokföringen in som uppbörd under anslagsposten för statens kostnader för konkurser, m.m., enligt 188 § konkurslagen, dvs. i huvudsak för förvaltararvoden i tillgångslösa konkurser. Se statsliggaren 1985/86, II, Justitiedepartementet, s. 79.

domaren och i en eventuellt därefter följande rättegång. Prövningen skall ske efter mönster av den ordning som gäller för prövning av tvistiga fordringar i en stor konkurs. Också en del tveksamma fall som aktualiseras först i samband med utbetalningen av garantibelopp skall kunna bli föremål för den föreslagna särskilda prövningen vid tingsrätterna. Sådana fall kan antas bli sällsynta.

Genom förslagen tillförs alltså tingsrätterna ett antal tvister som skall handläggas vid förlikningssammanträden inför konkursdomaren. Med utgångspunkt i antalet avslagsbeslut hos kronofogdemyndigheterna enligt nuvarande prövningsordning och i antalet besvärsmål i hovrätterna (se avsnitt 4.1.3 och bil. 5, tab. 1) kan antalet nya ärenden av ifrågavarande slag uppskattas till ca 300 per år för hela landet. Härvid räknar utredningen med att en hel del av de fall som i dag resulterar i ett avslagsbeslut enligt den nya ordningen kommer att klaras av genom förvaltarens egen försorg. Av de resterande 300 fallen torde endast en mindre andel behöva hänskjutas till rätten för prövning. De till rätten hänskjutna tvisterna torde till antalet väsentligt understiga det drygt hundratalet besvärsmål i hovrätterna enligt nuvarande ordning.

Samtidigt som tingsrätterna tillförs ett antal nya ärenden och mål befrias hovrätterna från drygt hundratalet mål avseende besvär över en kronofogdemyndighets avslagsbeslut. Ifrågavarande mål torde endast i begränsad omfattning ersättas av mål angående besvär över en tingsrätts avgörande i mål som handläggs enligt den nya ordningen.

Sammanfattningsvis torde man kunna räkna med att ökningen av ärende- och målantalet vid tingsrätterna resursmässigt uppvägs av minskningen av målantalet i hovrätterna. Resurser bör med andra ord föras över från hovrätterna till tingsrätterna, vilket lämpligen görs

vid domstolsverkets årliga översyn av resursbehoven inom domstolsväsendet. I huvudsak torde särskilda personalresurser endast komma i fråga beträffande tingsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Länsstyrelserna

Förslagen avseende förfarandet kring utbetalningen av garantibelopp innebär att klarare regler tillskapas för länsstyrelsens medverkan och att dess funktion som en ren utbetalningsmyndighet renodlas. För länsstyrelserna bör förslagen över lag betyda en viss minskning av arbetsbördan. I kombination med att man - oavsett utredningens förslag - i ökad utsträckning införskaffar och tar i anspråk datorstöd vid utbetalningen torde man på några års sikt kunna skönja ett minskat personalbehov.

Riksskatteverket

Överflyttningen av lönegarantiprövningen i mindre konkurs till konkursförvaltarna medför att riksskatteverket befrias från uppgiften att föra statens talan i hovrätterna när det gäller besvärsmålen angående kronofogdemyndigheternas avslagsbeslut. Hos riksskatteverket fullgörs den uppgiften av den s.k. kronomålsgruppen, som alltså får en minskad arbetsbörda. De resurser som frigörs hos kronomålsgruppen bör emellertid tas i anspråk för nya arbetsuppgifter som samtidigt påläggs riksskatteverket.

Reformeringen av prövningsförfarandet innebär att riksskatteverket ges en samordnande roll beträffande tillsynsmyndigheternas granskning av förvaltarnas lönegarantihantering. Vidare föreslås att riksskatteverket för Sveriges räkning skall delta i det nordiska samarbetet på lönegarantiområdet.

I samband med genomförandet av en ny lagstiftning bör vidare riksskatteverket - i samråd med berörda organisationer och myndigheter - ansvara för erforderliga in-

formations- och utbildningsinsatser. För sådana insatser av engångskaraktär bör verket tillföras särskilda medel.

Kostnadseffekterna sammantaget

Sammanfattningsvis leder utredningens överväganden i fråga om de organisations- och kostnadsmässiga effekterna för det allmänna årligen till en kostnadsökning på ca en halv miljon avseende konkursförvaltarna och en besparing på ca tre kvarts miljon avseende kronofogdemyndigheterna. Beloppen bör enligt utredningens mening inte kvittas inbördes. Kostnadsökningen - väsentligen förvaltararvoden - bör nämligen med utredningens synsätt ses som en administrationskostnad för lönegarantisystemet.[8] Det är då naturligt att låta dessa kostnader belasta lönegarantifonden (jämför avsnitt 4.1.3). Besparingen däremot är att hänföra till statsbudgeten, närmare bestämt till personalanslaget för kronofogdemyndigheterna.

Utredningen föreslår att man för varje budgetår överför medel från lönegarantifonden hos kammarkollegiet till domstolsverket för bestridande av nyssnämnda förvaltararvoden. Med hänsyn till fondens storlek torde en ökad belastning av nu aktuellt slag sakna betydelse för finansieringen av fonden. Vid det senaste budgetårsskiftet visade fonden för övrigt ett överskott på drygt 180 milj. kr.[9] I sammanhanget kan också nämnas att utredningens förslag i det första betänkandet (Ds A 1983:15) innebär en minskad belastning på fonden i storleksordningen 10 milj. kr per budgetår.

En svaghet med utredningens förslag till finansiering är dock att det för med sig en viss administrativ om-

8 Motsvarande synsätt kan naturligtvis redan i dag lanseras beträffande den del av det allmännas kostnader för kronofogdemyndigheterna som avser lönegarantiprövningen i mindre konkurs.

9 Enligt kammarkollegiets redovisning beträffande lönegarantifonden.

gång. Det blir sålunda nödvändigt att varje år beräkna hur stor del av det allmännas kostnader för förvaltararvoden som skall anses belöpa på lönegarantihanteringen och därmed bestridas av medel från lönegarantifonden. I sin tur för det med sig överväganden hur beräkningarna skall göras och vilket underlag man skall ha för beräkningarna.

Utredningen vill under sådana förhållanden ifrågasätta om inte det allmännas kostnader för hanteringen av de tillgångslösa konkurserna i sin helhet bör belasta fonden. I det föregående har nämnts att domstolsverket för det allmännas räkning budgetåret 1984/85 kan beräknas ha haft utgifter för konkurskostnader, väsentligen förvaltararvoden, på drygt 17 milj. kr. Någon anledning att i sammanhanget ta hänsyn till inkomsterna av tillsynsavgifter finns inte. Dessa är ju avsedda att täcka det allmännas kostnader för tillsynsmyndigheternas verksamhet.

En ordning som innebär att det allmännas kostnader för konkurshanteringen i sin helhet belastar fonden ligger enligt utredningens mening nära till hands. Utredningen vill till stöd för tanken härpå åberopa att kostnaderna hänför sig till de tillgångslösa konkurserna eller konkurser med begränsade tillgångar och att det stora flertalet sådana konkurser rör näringsidkare. Det kan då synas rimligt att konkurskostnaderna skall finansieras av näringsidkarna eller - med befrielse för sådana näringsidkare som saknar anställda - av arbetsgivarkollektivet genom en särskild avgift. Frågan om en reform av detta slag får emellertid anses ligga utanför ramen för utredningens uppdrag. Utredningen nöjer sig därför med att föreslå att frågan övervägs vidare i ett annat sammanhang.

6 SPECIALMOTIVERING

6.1 Förslaget till lönegarantilag

Utredningens lagförslag innebär ändringar i redan existerande bestämmelser och att nya bestämmelser tillkommer. Därtill innebär förslaget en ny redigering i syfte att skapa ökad klarhet och överskådlighet. Bl.a. markeras tydligare än nu skillnaden mellan prövning och utbetalning. Utredningen har bedömt det som mest ändamålsenligt att låta sitt förslag komma till uttryck i en helt ny lag som avses ersätta den nu gällande. Utredningen har också gjort en språklig översyn.

I det följande kommenteras i princip endast sakliga ändringar i regelsystemet. Formella ändringar i bestämmelserna berörs endast om det har ansetts påkallat av någon särskild anledning.

Paragraferna i den nya lagen har förts samman under nio mellanrubriker. Med några få undantag är bestämmelserna i den nya lagen tillämpliga på lönegarantianspråk i såväl stor konkurs som mindre konkurs.

Utredningen har även utarbetat ett utkast till lönegarantiförordning som avses ersätta lönegarantikungörelsen. Utkastet redovisas i bil. 1 och kommenteras inte särskilt.

Inledande bestämmelser

Under rubriken Inledande bestämmelser anges garantins allmänna innebörd och lagens tillämpning på internationella fall.

1 § För betalning av en arbetstagares fordringar hos en arbetsgivare som försatts i konkurs i Sverige eller i ett annat nordiskt land svarar staten enligt denna lag.
Vad som i det följande sägs om arbetstagare gäller även annan som enligt 4 § har rätt till betalning enligt garantin.

Paragrafen, som motsvarar 1 § gällande lag, anger vad garantin allmänt innebär och vilka som kommer i åtnjutande av den.

I första stycket finns det ovillkorliga kravet på att arbetsgivaren skall ha försatts i konkurs. Med hänsyn till de internationella fallen har emellertid kravet preciserats så till vida att det i den nya lagen anges, att det skall vara fråga om en konkurs i Sverige eller i ett annat nordiskt land. En konkurs i ett utomnordiskt land duger alltså inte i lönegarantisammanhang.

I andra stycket anges att vad som sägs om arbetstagare gäller även annan som enligt 4 § har rätt till betalning enligt garantin. Bestämmelsen avser för närvarande bara sådan anhörig till arbetstagare som med anledning av arbetstagarens anställning har pensionsfordran hos konkursgäldenären. I den nya lagen har bestämmelsen getts en annan lagteknisk utformning och har förts samman med övriga undantag från principen att bara sådana fordringar omfattas av garantin som tillkommer arbetstagaren själv.

2 § Garantin gäller varje anställning med dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden.
I förhållande till motsvarande lagstiftning i de andra nordiska länderna avgörs denna lags tillämplighet med ledning av konventionen den 5 mars 1981 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om social trygghet.

Paragrafen är ny. Den behandlar frågan om, och i så fall i vilken utsträckning, lagen är tillämplig på fall med internationell anknytning. Beträffande bestämmelsernas närmare innebörd hänvisas till avsnitt 4.3. Det finns dock i förevarande sammanhang anledning att understryka vissa skillnader mellan bestämmelserna i första och andra styckena.

Första stycket har en generell inriktning och anger förutsättningarna för garantins tillämplighet på internationella fall över huvud taget. Bestämmelsen i andra stycket är av annan karaktär. Den gäller uteslutande i internordiska fall och är en s.k. lagvalsregel. Bestämmelsen ger anvisning om hur lagens tillämplighet skall avgöras i förhållande till motsvarande lagstiftning i de andra nordiska länderna. Bestämmelsen är vidare subsidiär i förhållande till första stycket så till vida att förutsättningarna enligt det stycket alltid måste vara uppfyllda för att den svenska lönegarantilagen skall vara tillämplig. I förhållande till praxis, som saknar en bestämmelse om internationella fall, torde bestämmelsen i andra stycket i viss utsträckning medföra en ändring i sak. Norska arbetstagare, sysselsatta i Sverige hos en norsk arbetsgivare som försätts i konkurs i Norge, skall t.ex. i fortsättningen ha rätt till betalning enligt den svenska garantin.

Garantins närmare omfattning

Här anges förutsättningarna för att en fordran skall omfattas av garantin. Bestämmelserna har förts samman under en gemensam rubrik för att på så sätt bli mera tillgängliga.

3 § Garantin gäller fordringar på lön eller annan ersättning som har förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen (1970:979) och fordringar på pension som har förmånsrätt enligt 12 eller 13 § samma lag.

Har någon på grund av en fordran som omfattas av garantin ansökt om gäldenärens försättande i konkurs, gäller garantin även kostnaden för en sådan ansökan

och, om konkursen avskrivits enligt 185 d § konkurslagen (1921:225), för kostnad som han ålagts att utge enligt 188 § samma lag.

Paragrafen föreskriver vilka slag av fordringar som täcks av garantin och motsvarar 2 § första och andra styckena gällande lag. Den nya lagens bestämmelser innebär inte någon ändring i sak. Gällande lags 2 § tredje stycke, som upptar bestämmelserna om garantins maximibelopp, återfinns i den nya lagens 7 §.

4 § Betalning av en fordran enligt garantin tillkommer

1. arbetstagaren själv så länge han innehar fordringen,
2. en anhörig till arbetstagaren som med anledning av arbetstagarens anställning har en pensionsfordran hos konkursgäldenären,
3. en arbetstagarorganisation eller en fond, i vars förvaltning organisationen deltar, i fråga om en sådan fordran som anges i andra stycket och som har förvärvats från en arbetstagare som är medlem i organisationen,
4. en underhållsberättigad för ett underhållsbidrag som har innehållits genom införsel, dock inte en allmän försäkringskassa som har utgivit bidragsförskott för underhållsbidrag.

En fordran enligt första stycket 3 skall ha förvärvats sedan konkursbeslutet meddelats eller, om förvärvet skett dessförinnan, avse mätningsarvode eller därmed jämförlig avgift eller facklig medlemsavgift.

Paragrafen anger vilka som är berättigade att uppbära betalning för en fordran som i och för sig omfattas av garantin. Motsvarigheten i gällande lag finns i den del av 1 § andra stycket som inte tas upp i den nya 1 § andra stycket samt i 11 §.

I första stycket räknas i fyra punkter upp vilka som har rätt till betalning enligt garantin. Uppräkningen är uttömmande. Bestämmelsen innebär inte någon ändring i sak. Visserligen saknar gällande lag en motsvarighet till punkt 1, att betalning av en fordran enligt garantin tillkommer arbetstagaren själv så länge han innehar fordringen, men detsamma gäller självfallet ändå. Den nya lagtekniska lösningen med en särskild paragraf beträffande vilka betalningen enligt garantin

tillkommer har ansetts kräva att även arbetstagaren själv tas med.

Enligt punkt 3 tillkommer betalningen enligt garantin en arbetstagarorganisation eller en fond i vars förvaltning organisationen deltar om den gäller en fordran, som anges i paragrafens andra stycke och som förvärvats från en arbetstagare som är medlem i organisationen. Beträffande den under 3 angivna kategorin görs alltså i andra stycket en ytterligare bestämning genom att vissa särskilda krav ställs på fordringen i fråga.

Sålunda anges i andra stycket, att en fordran enligt första stycket 3 skall ha förvärvats sedan konkursbeslutet meddelats eller, om förvärvet skett dessförinnan, avse mätningsarvode eller därmed jämförlig avgift eller facklig medlemsavgift. Även enligt gällande lag ställs - i 11 § - vissa särskilda krav på en fordran som förvärvats av den under 3 angivna kategorin. Ifrågavarande bestämmelse i den nya lagen innebär i sak endast en ändring beträffande förvärv av fordringar som avser mätningsarvode eller därmed jämförlig avgift eller facklig medlemsavgift och som överlåtits före konkursbeslutet. Ändringen har kommenterats ingående i avsnitt 4.5. I förevarande sammanhang kan det finnas anledning understryka att även den nya lagen bygger på principen att garantin inte omfattar överlåtna fordringar. En förvärvare har alltså som huvudregel inte någon rätt till betalning enligt garantin.

5 § Åberopas en motfordran hos arbetstagaren skall avdrag ske på dennes fordringar enligt 3 § med sådan del av motfordringen med vilken kvittning kan ske enligt lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt. Avdrag skall dock inte ske om det före betalningen av garantibelopp utreds att motfordringen inte föreligger.

Bestämmelserna i paragrafen behandlar det fallet att konkursgäldenären har en motfordran hos arbetstagaren. Motsvarigheten i gällande lag finns i 5 § andra stycket tredje meningen. Någon ändring i sak är inte åsyf-

tad. Däremot har utredningen strävat efter att undanröja vissa oklarheter i gällande lag.[1]

En oklarhet i den nuvarande lagen har gällt frågan vem som förutsätts åberopa motfordringen. Genom att hänföra paragrafen om motfordran under rubriken Garantins närmare omfattning har utredningen emellertid sökt markera att en fråga om kvittning skall avgöras inom ramen för konkursförvaltarens uppgift att pröva lönegarantianspråk. Det betyder att det så gott som uteslutande är en uppgift för förvaltaren att åberopa en motfordran i lönegarantisammanhang. Endast beträffande lönegarantianspråk i en stor konkurs ges utrymme för annan än förvaltaren att genom anmärkning mot en bevakning åberopa en motfordran.

Genom paragrafens lydelse och placering i den nya lagen har utredningen vidare velat förtydliga lagens innebörd att en eventuell kvittning skall ske mot det sammanlagda beloppet av arbetstagarens ersättningsgilla fordringar, dvs. före en eventuell minskning med hänsyn till lönegarantins maximibelopp. Sålunda har utredningen formulerat paragrafen så, att avdrag på grund av en åberopad motfordran skall ske på arbetstagarens "fordringar enligt 3 §" samt placerat paragrafen före bestämmelserna i 7 § om maximibeloppet och bestämmelserna i 8 § om förskottslyftning. Även de senare bestämmelserna innebär i vissa fall att garantibeloppen minskas.

6 § I en konkurs, som handläggs i enlighet med vad som i allmänhet är föreskrivet i fråga om konkurs, gäller garantin endast fordringar som bevakats i konkursen.

I en mindre konkurs gäller garantin endast fordringar som blir kända för konkursförvaltaren eller för den som varit konkursförvaltare senast ett år efter det att ett beslut om avskrivning av konkursen vunnit laga kraft.

Har arbetsgivaren tidigare varit försatt i konkurs, utgår inte betalning för en fordran som gjorts eller kunnat göras gällande i den konkursen.

---

1 Jämför Walin-Rydin, s. 129 ff.

I paragrafen anges de formella förutsättningarna för att betalning enligt garantin skall utgå för en fordran.

Bestämmelsen i första stycket rör endast fordringar i en stor konkurs och motsvaras i gällande lag av 3 § första meningen första ledet. Någon ändring i sak har inte vidtagits.

Beträffande fordringar i en mindre konkurs - som i gällande lag regleras i 3 § första meningen andra ledet och i nya lagen i andra stycket - har inte vidtagits någon annan ändring än som beror på att prövningen i mindre konkurs flyttas från kronofogdemyndigheten till konkursförvaltaren. För närvarande finns dessutom viss reglering beträffande ett näraliggande fall, nämligen avskrivning av en stor konkurs enligt 186 § konkurslagen. För det fallet kan av gällande lag (3 § första meningen sammanställd med 7 §) utläsas att reglerna i fråga om mindre konkurs skall gälla. Det har inte ansetts nödvändigt att ta upp någon häremot svarande reglering i den nya lagen. Anledningen härtill är främst att ett avskrivningsärende av det nu aktuella slaget i praktiken torde aktualiseras först efter bevakningstidens utgång. Konkursförvaltaren bör när han vid den tidpunkten överväger en anmälan enligt 186 § konkurslagen känna till och ha tagit ställning till sådana fordringar som kan omfattas av garantin. Till detta kommer att någon motsvarighet till 186 § konkurslagen inte kan antas förekomma i den nya konkurslagen enligt den inom justitiedepartementet planerade utformningen.

Bestämmelsen i tredje stycket angående fordringar som gjorts eller kunnat göras gällande i en tidigare konkurs motsvaras i gällande lag av 3 § andra meningen och är oförändrad.

Begränsning av garantin

Gemensamt för bestämmelserna i 7 och 8 §§ är att de på olika sätt begränsar garantin beträffande i och för sig ersättningsgilla fordringar. Medan tillämpningen av de paragrafer som avser garantins närmare omfattning (3 - 6 §§) ankommer på konkursförvaltaren är det utbetalningsmyndigheten som har att tillämpa de nu aktuella paragraferna (se härom 15 § 2).

7 § Beträffande fordringar med förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen (1970:979) gäller garantin högst 000 000 kr. Betalning enligt garantin utgår därvid för en fordran som avser ersättning för särskilda kostnader framför annan fordran.

I paragrafen återfinns motsvarigheten till bestämmelsen om maximibelopp i gällande lags 2 § tredje stycke. Första meningen innebär en för arbetstagaren materiell ändring i sak och överensstämmer med utredningens förslag i det första betänkandet (Ds A 1983:15 s. 33 ff). Utredningen hänvisar i denna del till det tidigare betänkandet. Beträffande den närmare innebörden vill utredningen påpeka, att varken fordringar på pension som avses i 13 § förmånsrättslagen eller kostnadsbelopp som avses i 3 § andra stycket är underkastade någon maximering enligt paragrafen.

8 § Betalning enligt garantin minskas i motsvarande mån som arbetstagaren ersätts genom att han lyfter betalning enligt 143 § konkurslagen (1921:225).

Enligt paragrafen skall betalning enligt garantin minskas i motsvarande mån som arbetstagaren ersätts genom att han lyfter betalning enligt 143 § konkurslagen (förskottslyftning). Bestämmelsen motsvaras av 4 § gällande lag. Någon ändring i sak är inte åsyftad. Däremot har utredningen förtydligat lagtexten.

Sålunda har utredningen tydligare än gällande lag velat klargöra att minskningen skall göras från belopp

med vilket betalningen enligt garantin annars skulle utgå, dvs. om förskottslyftning inte äger rum och efter hänsynstagande till bestämmelsen om maximibelopp. Den nya lagtexten ger alltså tydligare än den gamla uttryck för att minskningen gäller inte endast beräkningen av vad arbetstagaren maximalt kan erhålla enligt garantin utan även beräkningen av vad arbetstagaren erhåller inom den maximala ersättningsnivån.[2]

Genom att betalning enligt garantin i den nya lagen skall minskas i den mån som arbetstagaren "ersätts" genom förskottslyftning står det klart att arbetstagaren har rätt till betalning enligt garantin även om han i ett senare utdelningsförslag inte blir berättigad att behålla vad han fått lyfta (144 § konkurslagen).

Prövningsförfarandet

Avsnittet omfattar 9 - 13 §§ och behandlar konkursförvaltarens uppgifter att klarlägga förutsättningarna för och påkalla utbetalning av garantibelopp.

9 § Konkursförvaltaren skall beträffande fordringar i en konkurs pröva om fordringarna omfattas av garantin.
Prövningen skall göras, beträffande en fordran som vid tiden för konkursbeslutet är förfallen eller som avser lön för uppsägningstid, snarast efter konkursbeslutet och, beträffande övriga fordringar, utan dröjsmål.
Finner konkursförvaltaren att en fordran inte är klar för betalning enligt garantin, skall han snarast meddela arbetstagaren detta och vad arbetstagaren skall iaktta om han är missnöjd med konkursförvaltarens ställningstagande.

I paragrafen behandlas konkursförvaltarens uppgift att klarlägga förutsättningarna för utbetalning av garantibelopp. Paragrafen är ny och saknar i allt väsentligt motsvarigheter i gällande lag.

Konkursförvaltarens skyldighet att pröva om fordringar omfattas av garantin oavsett handläggningsform för

2 Jämför prop. 1970:201 s. 78, 109 och 111 samt Walin-Rydin s. 124 f.

konkursen slås fast i första stycket. Viss motsvarighet finns i gällande lag beträffande mindre konkurs och kronofogdemyndighetens prövning av lönegarantianspråk. Däremot saknar nuvarande lag en bestämmelse om förvaltarens skyldighet att pröva lönegarantianspråk i en stor konkurs. Det hänger ihop med att förvaltarens uppgift att pröva lönegarantianspråk i en stor konkurs bygger på hans uppgifter som konkursförvaltare. Redan enligt konkurslagen åligger det därför förvaltaren att pröva arbetstagarens fordringar. Indirekt framgår dock förvaltarens skyldighet att pröva lönegarantianspråk av 6 § första stycket gällande lag, som ålägger förvaltaren en skyldighet att underrätta utbetalningsmyndigheten om fordringar som omfattas av garantin.

Även om förvaltarens prövning bygger på hans åligganden enligt konkurslagen har utredningen ansett att hans ifrågavarande uppgifter enligt den nya lagen är av sådan central betydelse att det bör framgå av lagtexten vad som åligger förvaltaren. Inte minst med tanke på lönegarantilagens speciella villkor har det bedömts som lämpligt att slå fast förvaltarens åligganden beträffande prövningen enligt lönegarantilagen. De speciella villkoren saknar som tidigare redovisats (avsnitten 2.2 och 4.1.3) betydelse för fordringarnas rätt i konkursen och därför skulle det kunna göras gällande att prövningen av dessa villkor ligger utanför förvaltarens åligganden enligt konkurslagen.

Bestämmelsen i andra stycket anger vid vilken tidpunkt av konkursförfarandet förvaltaren skall pröva lönegarantianspråken. De använda tidsuttrycken "snarast efter konkursbeslutet" och "utan dröjsmål" har hämtats från gällande lags bestämmelse om förvaltarens skyldighet att underrätta utbetalningsmyndigheten om fordringar som omfattas av garantin (6 § första stycket). Valet av tidsuttryck understryker lönegarantilagens skyndsamhetskrav.

Med undantag för tidsangivelserna i andra stycket saknar den nya lagen närmare föreskrifter om förvaltarens prövning. I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1.2) har utredningen utvecklat sin syn på förvaltarens prövning och frågan om särskilda föreskrifter. Ett par påpekanden finns dock anledning att göra i detta sammanhang.

I 8 § andra och tredje styckena gällande lag finns bestämmelser som reglerar arbetsgivarens/konkursgäldenärens skyldigheter under kronofogdemyndighetens utredning av lönegarantianspråk i mindre konkurs samt användningen av tvångsmedel mot arbetsgivaren om han undandrar sig sina skyldigheter. Den nya lagen däremot saknar bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter och tvångsmedel mot honom i en stor konkurs. Det beror på att förvaltaren i detta fall kan falla tillbaka på konkurslagens motsvarande bestämmelser.

Vidare bör påpekas att lönegarantiförordningen bör innehålla vissa föreskrifter om förvaltarens prövning liksom den nuvarande lönegarantikungörelsen innehåller sådana föreskrifter beträffande kronofogdemyndighetens prövning. Härvidlag vill dock utredningen göra ett påpekande med anledning av lönegarantikungörelsens föreskrift (11 §), att kronofogdemyndigheten skall vara företrädd vid konkursgäldenärens edgång, när anledning därtill förekommer. Någon motsvarighet till den bestämmelsen för förvaltarens del behövs naturligtvis inte med hänsyn till förvaltarens åligganden enligt konkurslagen. Utredningen vill dessutom uttala, att förvaltaren torde sakna anledning att låta utredningen av ett lönegarantianspråk vila i avvaktan på gäldenärens edgång. De uppgifter som konkursgäldenären kan tänkas lämna i samband med edgången torde sålunda komma fram vid den särskilda prövningen inför konkursdomstolen av ett tveksamt lönegarantifall.

Om konkursförvaltaren vid sin prövning av ett lönegarantianspråk finner att fordringen i fråga inte är klar för betalning enligt garantin åläggs han enligt tredje stycket att underrätta arbetstagaren härom. Förvaltaren skall även underrätta arbetstagaren om vad han skall iaktta om han är missnöjd med konkursförvaltarens ställningstagande att arbetstagarens fordran inte berättigar till betalning enligt garantin.[3] I många fall är det naturligtvis lämpligast om förvaltaren lämnar sin underrättelse skriftligt. Något absolut krav på skriftlig form vill utredningen emellertid inte ställa upp. Lämnar förvaltaren sin underrättelse vid t.ex. ett möte med de anställda och deras fackliga företrädare kan det framstå som obehövligt att dessutom lämna särskilda skriftliga underrättelser till de anställda.

Vad en arbetstagare skall iaktta om han är missnöjd med konkursförvaltarens ställningstagande blir beroende på handläggningsformen för konkursen. I en stor konkurs skall arbetstagaren om han vill vidhålla sitt krav på gängse sätt skriftligen bevaka det i konkursen. I en mindre konkurs däremot skall en missnöjd arbetstagare begära att konkursförvaltaren gör anmälan hos konkursdomaren enligt 11 § första stycket.

Innan förvaltaren tar definitiv ställning till ett lönegarantianspråk bör han naturligtvis - om det inte kan anses uppenbart obehövligt - underrätta arbetstagaren om sin uppfattning och bereda arbetstagaren tillfälle att yttra sig över det material som ligger till grund för hans ställningstagande. En sådan ordning ligger i linje med vad som för närvarande enligt 15 § förvaltningslagen (1971:290) åligger kronofogdemyndigheten vid prövning av lönegarantianspråk i en mindre konkurs.[4]

3 Jämför 8 § andra stycket anställningsskyddslagen.

4 Se också FAX, Arbetsbeskrivning för kronofogdemyndighet vid handläggning av lönegarantiärende vid mindre konkurs, s. 3.

För det fall att förvaltaren bedömer fordringen som klar för betalning enligt garantin ger 12 § besked om vad förvaltaren har att iaktta.

10 § Är en fordran efter prövning enligt 9 § inte klar för betalning enligt garantin och är det fråga om en konkurs, som handläggs i enlighet med vad som i allmänhet är föreskrivet i fråga om konkurs, gäller 104, 106 - 110 samt 210 och 211 §§ konkurslagen (1921:225) i tillämpliga delar. Vid prövningen enligt 109 § konkurslagen avgörs om fordringen omfattas av garantin.

Paragrafen - liksom den närmast följande - behandlar den fortsatta handläggningen av en fordran som efter konkursförvaltarens prövning enligt 9 § inte är klar för betalning enligt garantin. Paragrafen saknar nästan helt motsvarighet i gällande lag.

Paragrafens innebörd är att prövningen i en stor konkurs skall - som hittills - även formellt bygga på bevaknings- och anmärkningsförfarandet när det gäller fordringar som förvaltaren bedömt som inte klara för betalning enligt garantin. Anknytningen till de konkursrättsliga reglerna har emellertid i den nya lagen konstruerats på ett annat sätt än i gällande lag där det i 6 § första stycket tredje meningen sägs, att underrättelse (till utbetalningsmyndigheten) lämnas när en fordran som omfattas av garantin efter bevakning blivit utdelningsgill. Med utdelningsgill avses att en fordran i konkursen tillerkänns den betalnings- och förmånsrätt som yrkats, vilket kan ske genom att fordringen i konkursen lämnas utan anmärkning eller, om anmärkning framställts, fastställs genom förlikning eller dom.

I stället för en hänvisning till att fordringen blivit utdelningsgill har anknytningen till bevaknings- och anmärkningsförfarandet i den nya lagen uttryckts genom en bestämmelse om att vissa angivna bestämmelser i konkurslagen angående bevaknings- och anmärkningsförfarandet gäller beträffande fordringar som förvaltaren inte ansett vara klara. Tveksamma lönegarantifall

skall alltså hanteras på i praktiken samma sätt som tvistiga fordringar i en konkurs inom ramen för bevaknings- och anmärkningsförfarandet.

Beträffande klara fordringar framgår anknytningen till bevaknings- och anmärkningsförfarandet av 12 § tredje stycket.

Bestämmelsen i förevarande paragraf har getts en generell utformning. Härigenom kommer bevaknings- och anmärkningsförfarandet att gälla - dock endast i tillämpliga delar - även vid prövningen av lönegarantilagens speciella villkor, dvs. de villkor som saknar betydelse för fordringens rätt i konkursen.

I avsnitt 4.1.3 har utredningen utvecklat synpunkter på hänvisningarna till vissa paragrafer i konkurslagen. Härutöver vill utredningen nu beträffande hänvisningarna anföra följande.

Hänvisningen i paragrafen till 104 § konkurslagen innebär, att konkursförvaltaren åläggs att framställa anmärkning mot en fordran också i vad avser rätten till betalning enligt garantin. Härvid kan anmärkningen, i förekommande fall, begränsas till att avse uteslutande rätten till betalning enligt garantin. I ett sådant fall gäller alltså anmärkningen ett av lönegarantilagens speciella villkor. Arbetstagarens anställning saknar t.ex. enligt 2 § dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden. I de flesta fall kommer emellertid en anmärkning att avse såväl fordringens rätt i konkursen som rätten till betalning enligt garantin. Anmärkningen gäller t.ex. förmånsrätten enligt 12 § förmånsrättslagen.

Även en anmärkning avseende rätten till betalning enligt garantin skall göras inom anmärkningsfristen. Vidare är bestämmelserna avseende själva anmärkningsskriften tillämpliga. Av praktiska skäl bör samma

skrift användas för en anmärkning både beträffande en fordrans rätt i konkursen och beträffande rätten till betalning enligt garantin.

Bestämmelsen i 104 § konkurslagen om rätt för annan än konkursförvaltaren att göra anmärkning blir också för de flesta fallen tillämplig, nämligen i alla de fall där anmärkningen grundas på en omständighet som är av omedelbar betydelse både för en fordrans rätt i konkursen och rätten till betalning enligt garantin. Däremot är bestämmelsen i fråga inte tillämplig när anmärkningen uteslutande grundas på en omständighet som är av betydelse för rätten till betalning enligt garantin. Härvid tillkommer rätten att göra anmärkning enbart konkursförvaltaren.

106 § första meningen konkurslagen äger motsvarande tillämpning i fråga om rätten till betalning enligt garantin. Försummar konkursförvaltaren att framställa en anmärkning på t.ex. den grunden att en anställning saknar dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden kan alltså arbetstagaren inte på den grunden frånkännas rätt till betalning enligt garantin. I övrigt är 106 § inte tillämplig.

Enligt 107 § konkurslagen är konkursdomaren skyldig att till varje borgenär, mot vars bevakning anmärkning är framställd och vars adress är känd, översända en avskrift av anmärkningsskriften. En sådan skyldighet bör åligga konkursdomaren även om anmärkningen endast rör ett av lönegarantilagens speciella villkor.

110 § konkurslagen har kommenterats ingående i avsnitt 4.1.3. Ifrågavarande paragraf är alltså inte tillämplig beträffande omständigheter som uteslutande är av betydelse för rätten till betalning enligt garantin.

Övriga paragrafer vartill hänvisning görs kommenteras under 11 §.

Ett mål angående tvistiga fordringar i konkurs gäller en fordrans betalnings- och/eller förmånsrätt i konkursen. Det är som regel fallet även i fråga om lönefordringar som omfattas av garantin. Om boets medel inte förslår till utdelning beträffande lönefordringar kommer emellertid ett mål angående en tvistig lönefordran i praktiken att gälla huruvida fordringen omfattas av garantin eller inte. Dessutom innebär den nya lagen att prövningen vid konkursdomstolen i vissa fall uteslutande kan avse en speciell lönegarantifråga. Mot den här bakgrunden bör prövningen även formellt avse garantins tillämplighet. Förhållandet har ansetts böra få komma till uttryck i en särskild bestämmelse i andra meningen av förevarande paragraf.

11 § Är en fordran efter prövning enligt 9 § inte klar för betalning enligt garantin och är det fråga om en mindre konkurs skall konkursförvaltaren på begäran av arbetstagaren snarast anmäla fordringen till konkursdomaren och därvid ange grunden för att fordringen inte är klar. Anmälan skall göras skriftligen och skriften ges in i två exemplar.

Med anledning av anmälningen skall konkursdomaren snarast till arbetstagaren översända en avskrift av anmälningsskriften samt kalla honom och konkursförvaltaren till ett sammanträde för handläggning av den tvistefråga, som uppkommit därigenom att fordringen enligt konkursförvaltarens bedömande inte är klar. För prövning av tvistefrågan gäller i övrigt 108, 109, 210 och 211 §§ konkurslagen (1921:225) i tillämpliga delar.

Paragrafen är beträffande mindre konkurs en motsvarighet till 10 §. I paragrafen regleras alltså den fortsatta handläggningen av en fordran som efter konkursförvaltarens prövning enligt 9 § inte är klar för betalning enligt garantin. I gällande lag kan paragrafen i någon mån jämföras med 9 § som ger arbetstagaren rätt att överklaga kronofogdemyndighetens beslut.

Bestämmelserna i <u>första stycket</u> torde inte kräva någon annan kommentar än beträffande frågan om konkursförvaltaren har rätt att ändra den grund för sitt ställningstagande som han har angett i anmälningsskriften. Utredningen anser för sin del att här bör gälla det-

samma som för motsvarande fall gäller i stor konkurs. Det innebär att en i annat sammanhang föreslagen uppmjukning av praxis bör kunna beaktas också här.[5]

Inte heller bestämmelsen i andra stycket första meningen kräver någon vidlyftigare kommentar. Det kan vara tillräckligt att påpeka att enligt utredningen bör tillsynsmyndigheten och arbetstagarens fackliga organisation underrättas om sammanträdet hos konkursdomaren (se 7 § utkastet till lönegarantiförordning).

Enligt andra stycket andra meningen i paragrafen gäller beträffande konkursdomarens prövning vissa paragrafer i konkurslagen i tillämpliga delar. Eftersom ifrågavarande paragrafer i konkurslagen enligt 10 § också gäller beträffande en fordran som efter prövning enligt 9 § inte är klar för betalning enligt garantin i en stor konkurs har de följande kommentarerna betydelse även för tillämpningen av 10 § (se också avsnitt 4.1.3).

108 § första stycket första meningen konkurslagen har en motsvarighet i andra stycket första meningen i förevarande paragraf och är därför inte tillämplig beträffande en fordran i en mindre konkurs. Däremot är ifrågavarande lagrum i konkurslagen tillämpligt i fråga om en fordran i en stor konkurs. I lönegarantisammanhang skall alltså en tvist angående en fordran i en stor konkurs företas till handläggning vid sådant borgenärssammanträde inför konkursdomaren som anges i konkurslagens bestämmelser.

Som utredningen anfört i avsnitt 4.1.3 saknas det anledning att låta annan än förvaltaren och arbetstagaren föra talan i en rättegång som uteslutande rör rätten till betalning enligt garantin. Bestämmelsen i 108 § första stycket andra meningen första ledet konkurslagen om vilka som äger föra talan är därför inte alls tillämplig beträffande lönegarantianspråk i en mindre konkurs. I en stor konkurs däremot är ifråga-

5 Se 9 kap. 9 § i förslaget till ny konkurslag jämte motiv, SOU 1983:24 s. 52, 207 ff och 316 f.

varande lagrum i konkurslagen tillämpligt i de flesta fall, nämligen i alla de fall där anmärkningen tar sikte på inte endast rätten till betalning enligt garantin utan även fordringens betalnings- eller förmånsrätt i konkursen. Bestämmelsen i 108 § första stycket andra meningen andra ledet konkurslagen om skriftliga svaromål m.m. bör vara tillämplig fullt ut i både stor och mindre konkurs.

Även bestämmelsen i 108 § andra stycket konkurslagen bör vara tillämplig vid handläggningen av lönegarantianspråk i både stor och mindre konkurs.

Beträffande 108 § tredje stycket konkurslagen är bestämmelsen i första meningen tillämplig i både stor och mindre konkurs. Däremot är bestämmelserna i tredje stycket andra och tredje meningarna tillämpliga endast i stor konkurs och under förutsättning att anmärkningen inte uteslutande gäller rätten till betalning enligt garantin. Det överensstämmer med vad utredningen anfört under 10 § angående tillämpligheten av 110 § konkurslagen.

Vad härefter avser 108 § fjärde stycket konkurslagen så torde alla bestämmelserna vara tillämpliga.

Utredningen vill i sammanhanget framhålla att lönegarantilagens sociala syfte bör få utöva inflytande även på handläggningsfrågor. Ett särskilt hänsynstagande kan vara på sin plats i en del situationer. Uppträder t.ex. en arbetstagare utan juridiskt biträde vid ett förlikningssammanträde och tillåts förvaltaren justera grunden kan det vara lämpligt att ajournera sammanträdet för att ge arbetstagaren tillfälle att rådgöra med en jurist. När arbetstagaren uppträder utan juridiskt biträde och tvistefrågan måste hänskjutas till rätten bör konkursdomaren vidare iaktta viss försiktighet när han överväger möjligheten att låta rättens handläggning ske i omedelbar anslutning till förlikningssammanträdet. Sätts rättens handläggning ut

att förekomma vid en senare dag bör om möjligt arbetstagarens eventuella biträde ges tillfälle att uttala sig om tidpunkten för rättens handläggning (jämför 42 kap. 20 § rättegångsbalken). Är arbetstagaren fackligt ansluten kan det t.ex. vara lämpligt att domstolen själv tar kontakt med den lokala fackliga organisation som arbetstagaren tillhör och hör efter om man från organisationens sida har för avsikt att biträda arbetstagaren i rättens kommande handläggning.

Bestämmelserna i 109 § första stycket konkurslagen behandlar rättens handläggning och bör vara tillämpliga i sin helhet. Bl.a. kan lagrummets möjlighet att döma särskilt över en viss tvistefråga komma väl till pass. Domstolen kan t.ex. döma särskilt över frågan angående anställningens anknytning till Sverige eller svenska förhållanden. Den möjlighet att uppskjuta rättens prövning som 109 § andra stycket konkurslagen tillåter låter sig emellertid knappast förenas med lönegarantilagens skyndsamhetskrav.

I 210 § konkurslagen är endast första stycket tillämpligt. Däri anges att konkursdomarens beslut enligt konkurslagen får överklagas till hovrätten.

Med undantag för första stycket är 211 § konkurslagen, som innehåller bestämmelser om rättegången i mål enligt konkurslagen, tillämplig. Härigenom blir det möjligt att med stöd av bestämmelsen i fjärde stycket avgöra ett mål i parternas utevaro.[6]

Eftersom prövningen i en mindre konkurs alltid gäller frågan huruvida en fordran omfattas av garantin saknar förevarande paragraf en motsvarighet till bestämmelsen i 10 § andra meningen.

---

6 Beträffande frågan i vad mån man skall behandla ett mål angående en tvistig fordran i konkurs enligt reglerna för indispositiva mål, se Welamson, Konkurs, s. 158. - I RH 94/85 har ett besvärsmål angående lönegaranti ansetts som dispositivt. Jämför även NJA 1985 s. 592.

12 § I den mån en fordran är klar för betalning enligt garantin, skall konkursförvaltaren snarast underrätta den myndighet som avses i 14 § om fordringen.

Underrättelse behöver inte lämnas i den mån arbetstagaren får lyfta betalning enligt 143 § konkurslagen (1921:225) beträffande

1. en fordran som vid tiden för konkursbeslutet är förfallen, snarast efter konkursbeslutet,
2. en fordran på lön för uppsägningstid, på förfallodagen,
3. en fordran av annat slag, utan dröjsmål sedan fordringen bedömts som klar.

Vid underrättelse i en konkurs, som handläggs i enlighet med vad som i allmänhet är föreskrivet i fråga om konkurs, skall konkursförvaltaren i den mån underrättelsen avser en ännu obevakad fordran samtidigt för arbetstagarens räkning bevaka fordringen.

Paragrafen behandlar konkursförvaltarens uppgift att påkalla utbetalning av garantibelopp, dvs. att underrätta utbetalningsmyndigheten om de fordringar som är klara för betalning enligt garantin. I gällande lag motsvaras paragrafen närmast av 6 § som behandlar förvaltarens underrättelseskyldighet i stor konkurs. Kronofogdemyndighetens skyldighet att i mindre konkurs underrätta utbetalningsmyndigheten angående fordringar som funnits vara betalningsgrundande finns i 8 § fjärde stycket gällande lag. Någon ändring i sak har inte åsyftats i den nya lagen. Vissa smärre justeringar har dock gjorts.

Enligt <u>första stycket</u> skall förvaltaren underrätta utbetalningsmyndigheten i den mån en fordran är klar för betalning enligt garantin. Genom formuleringen "i den mån" har utredningen velat markera att underrättelseskyldigheten skall fullgöras även om en fordran endast delvis är klar för betalning enligt garantin. Det kan alltså inte accepteras att förvaltaren väntar med en underrättelse i avvaktan på en eventuell uppgörelse med arbetstagaren angående en kvarstående del av fordringen.

Till skillnad mot gällande lag (8 § fjärde stycket andra meningen) innehåller den nya lagen inte någon bestämmelse om återkallelse av beslut. Det beror på

att frågan om återkallelse kommer i ett annat läge eftersom en konkursförvaltare - i motsats till kronofogdemyndigheten - inte kan sägas fatta några formella beslut. Någon ändring i sak är inte åsyftad utan även förvaltaren har i en mindre konkurs möjlighet att återkalla en underrättelse till utbetalningsmyndigheten. Givetvis måste återkallelsen göras innan utbetalning har ägt rum. Därefter blir det fråga om återbetalning, som regleras särskilt i 20 §. I en stor konkurs är förvaltarens möjlighet att återkalla en underrättelse till utbetalningsmyndigheten begränsad efter anmärkningsfristens utgång. En återkallelse av underrättelsen till utbetalningsmyndigheten förutsätter nämligen att förvaltaren har möjlighet att göra en förnyad prövning i sak vilket han i de flesta fall saknar efter anmärkningsfristens utgång (jämför under 16 § här nedan).

I anslutning till 12 § vill utredningen vidare uttala, att det saknas skäl att behålla den nuvarande föreskriften i 2 § lönegarantikungörelsen att förvaltarens underrättelse skall skickas till utbetalningsmyndigheten via kronofogdemyndigheten i den ort där arbetstagaren är bosatt eller, om arbetstagaren inte är bosatt här i landet, där arbetsgivaren finns. Syftet bakom den föreskriften är att kronofogdemyndigheten skall beredas tillfälle att fatta beslut om införsel eller utmätning i arbetstagarens lön (9 § lönegarantikungörelsen). Kronofogdemyndigheten torde numera ha möjlighet att själv bevaka i vad mån införsel eller utmätning skall tillgripas beträffande garantibelopp utan att underrättelserna skickas till kronofogdemyndigheten.

13 § Vid prövning av en fordran som enligt 6 § andra stycket blir känd efter det att en konkurs har avskrivits gäller 9, 11 och 12 §§ i tillämpliga delar.

Uppgifter som ankommer på konkursförvaltaren skall därvid utföras av den som varit förvaltare i konkursen. Denne har rätt till ersättning av allmänna medel. I fråga om ersättningen gäller 187 § första stycket konkurslagen (1921:225) i tillämpliga delar.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i gällande lag, behandlar prövningen av fordringar som enligt 6 § andra stycket blir kända efter det att en mindre konkurs har avskrivits.

Beträffande första stycket torde det inte behövas någon särskild kommentar i vad mån 9, 11 och 12 §§ lönegarantilagen är tillämpliga.

I andra stycket har det inte ansetts behövligt med någon bestämmelse för det fall att den tidigare konkursförvaltaren är förhindrad att utföra prövningen enligt första stycket. Den närmast till hands liggande lösningen torde vara att någon kollega till förvaltaren på samma advokatbyrå fullgör uppgiften att pröva ifrågavarande fordringar.

Genom hänvisningen i andra stycket till 187 § första stycket konkurslagen kommer arvodet till konkursförvaltaren att bestämmas på samma sätt som när en konkurs avskrivs enligt 185 d § eller 186 § konkurslagen eller avslutas enligt 185 f § samma lag. Behov torde saknas att låta den taxa som avses i 187 § tredje stycket även gälla nu aktuella fall.

Betalningen av garantibelopp

Förevarande avsnitt behandlar förfarandet kring betalningen av garantibelopp.

14 § Garantibelopp betalas av den myndighet som regeringen bestämmer efter underrättelse enligt 12 §.
Betalningen görs till arbetstagaren. På begäran av konkursförvaltaren skall beträffande löneutbetalningar som är nära förestående garantibeloppen tillställas konkursförvaltaren för att av denne betalas till arbetstagaren.
Garantibelopp får inte betalas förrän arbetstagarens fordran har förfallit till betalning. Garantibelopp som avser en fordran på lön för uppsägningstid får betalas efter hand under uppsägningstiden.

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna angående betalningen av garantibelopp.

I paragrafens första stycke anges vad som krävs för att utbetalning skall ske och vem som ombesörjer utbetalningen. Lagrummet motsvaras i gällande lag av 5 § första stycket första meningen. Någon ändring i sak är inte åsyftad. I överensstämmelse med gällande lag anges först att garantibelopp betalas av den myndighet som regeringen bestämmer. Som framgått av den allmänna motiveringen skall utbetalningen även framdeles skötas av länsstyrelsen. I lagrummets senare del anges att betalningen skall ske efter underrättelse enligt 12 §. Det betyder att en sådan underrättelse är en nödvändig förutsättning för utbetalning. Arbetstagaren kan alltså inte själv framställa anspråk på betalning enligt garantin hos länsstyrelsen. Han är inte behörig därtill.[7]

Bestämmelserna i andra stycket är nya och saknar alltså motsvarigheter i gällande lag. De har föranletts av att garantibeloppen enligt utredningens förslag i vissa fall skall tillställas konkursförvaltaren för att av denne betalas till arbetstagaren (jämför 1 § andra stycket). Förslaget har utförligt motiverats i avsnitt 4.2.1.

Tredje stycket motsvaras i gällande lag av 5 § andra stycket första och andra meningarna samt tredje stycket. Här har utredningen utelämnat det nuvarande kravet på att garantibelopp inte får betalas förrän beslutet om konkurs vunnit laga kraft. Eftersom undantagen från ifrågavarande krav redan enligt gällande lag har varit vida har kravet inte haft någon praktisk betydelse. Betydelsen minskar dessutom genom den nya möjligheten att tillställa konkursförvaltaren garantibelopp. Viss betydelse har kravet på laga kraft i fråga om återbetalning av garantibelopp enligt 12 § gällande lag. Utredningen återkommer härtill under 20 §.

---

7 Jämför Walin-Rydin s. 132 och det i avsnitt 4.3 vid not 10 anmärkta rättsfallet.

15 § Vid betalning av garantibelopp skall den utbetalande myndigheten
1. beakta sådana omständigheter som avses i 12 § första stycket tredje och fjärde meningarna förmånsrättslagen (1970:979) och andra liknande omständigheter som är av betydelse för storleken av ett garantibelopp vilket avser en fordran på uppsägningslön,
2. iaktta bestämmelserna i 7 och 8 §§ denna lag och
3. verkställa skatteavdrag samt avdrag med belopp som skall innehållas på grund av beslut om införsel eller utmätning i lön.

Paragrafen anger vad som åligger utbetalningsmyndigheten vid betalning av garantibelopp och motsvaras i gällande lag såvitt avser punkt 3 - nästan ordagrant - av 5 § första stycket andra meningen. Övriga punkter i den nya paragrafen saknar visserligen motsvarighet i gällande lag men uttrycker dock vad som ändå har ansetts gälla.

Beträffande punkt 1 avses med "andra liknande omständigheter" i första hand de omständigheter som enligt 13 § anställningsskyddslagen kan föranleda avräkning på uppsägningslön och som överensstämmer med omständigheterna i 12 § första stycket tredje och fjärde meningarna förmånsrättslagen. Vidare avses bl.a. sjukavdrag.

16 § Är en arbetstagare missnöjd med åtgärd som den utbetalande myndigheten har vidtagit med stöd av 15 § skall myndigheten snarast underställa konkursförvaltaren förhållandet för ytterligare prövning. Vid prövningen gäller 9, 11 och 12 §§ i tillämpliga delar.

Paragrafen som saknar motsvarighet i gällande lag reglerar det förlängda prövningsförfarandet. Detta avses ersätta den nuvarande möjligheten att besvära sig till regeringen över länsstyrelsens beslut[8] vid utbetalningen av garantibelopp. I allt väsentligt hänvisas till den allmänna motiveringen (se avsnitt 4.2.2 under rubriken Överprövning i samband med utbetalningen).

---

8 Enligt 18 § första stycket allmänna verksstadgan (1965:600) jämförd med 2 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460).

Hänvisningen i andra meningen till tidigare paragrafer i lagen under rubriken Prövningsförfarandet gäller inte 10 §, som behandlar prövningen av tveksamma lönegarantifall i stor konkurs. Det finns därför anledning påpeka att avsikten är att 11 §, som primärt gäller uteslutande i en mindre konkurs, i förevarande sammanhang äger tillämpning även i stor konkurs. Att hänvisningen gjorts till det för mindre konkurs tillämpliga prövningsförfarandet beror på att den prövning som aktualiseras enligt förevarande paragraf i stor konkurs saknar formellt samband med anmärkningsförfarandet.

Den möjlighet till ytterligare prövning av ett lönegarantianspråk som öppnar sig enligt förevarande paragraf gäller alltså även i stor konkurs. Med anknytning till vad utredningen har anfört under 12 § skulle det alltså med hänsyn till förevarande paragraf vara möjligt för förvaltaren att i en stor konkurs återkalla sin underrättelse även efter anmärkningstidens utgång.

Statens regressrätt

17 § I fråga om utbetalat garantibelopp inträder staten i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären. Utdelning i konkursen för arbetstagarens fordringar som betalats enligt garantin tillfaller staten intill detta belopp.

Statens fordran hos konkursgäldenären på grund av utbetalat garantibelopp faller bort beträffande belopp som inte blir ersatt i konkursen. Vad nu sagts gäller dock inte en fordran som är förenad med sjöpanträtt så länge sjöpanträtten består.

Paragrafen behandlar statens regressrätt i fråga om utbetalat garantibelopp. Första stycket motsvarar 10 § gällande lag och innebär inte någon ändring i sak. I paragrafens andra stycke begränsas statens rätt enligt första stycket i enlighet med vad som föreslagits i avsnitt 4.2.4.

Det i nämnda avsnitt framförda förslaget att kronofogdemyndigheten enligt särskild föreskrift skall före-

träda staten beträffande de övertagna fordringarna regleras lämpligen i lönegarantiförordningen.

Konkursförvaltarens redovisningsskyldighet m.m.

I förevarande avsnitt har sammanförts bestämmelser om kontrollen över konkursförvaltarens lönegarantihantering.

18 § I fråga om garantibelopp som avses i 14 § andra stycket andra meningen gäller 57 och 58 samt 189 - 191 §§ konkurslagen (1921:225) i tillämpliga delar.

Paragrafen ålägger förvaltaren bokförings- och redovisningsskyldighet m.m. beträffande sådana garantibelopp som har tillställts honom enligt 14 § andra stycket andra meningen för att av honom betalas till arbetstagaren. Eftersom möjligheten att tillställa konkursförvaltaren garantibelopp inte finns enligt gällande lag saknar också förevarande paragraf motsvarighet i gällande lag. Bokförings- och redovisningsskyldigheten skall fullgöras enligt konkurslagens bestämmelser i ämnet. Det åligger alltså tillsynsmyndigheten enligt 189 § tredje stycket konkurslagen att granska förvaltarens redovisning även i nu aktuellt avseende. Likaså åligger det tillsynsmyndigheten enligt 191 § andra stycket konkurslagen att, i förekommande fall, klandra redovisningen och föra skadeståndstalan mot förvaltaren. Möjligheten att med stöd av lönegarantilagen klandra redovisningen och föra talan mot förvaltaren saknar aktualitet för gäldenären och borgenärerna, varför 191 § första stycket konkurslagen inte är direkt tillämpligt i förevarande sammanhang. Det kan tilläggas att eventuellt utdömt skadeståndsbelopp givetvis skall tillfalla lönegarantifonden.

19 § En konkursförvaltares åligganden enligt denna lag står under tillsyn av den myndighet som har tillsyn över förvaltningen i konkursen. Härvid gäller 59 och 60 §§ konkurslagen (1921:225) i tillämpliga delar.

Paragrafen behandlar tillsynsmyndighetens tillsyn över konkursförvaltarens lönegarantihantering i allmänhet och saknar motsvarighet i gällande lag. Visserligen omfattas förvaltarens lönegarantihantering redan i dag av tillsynen enligt konkurslagen men med hänsyn till förvaltarens dominerande roll i förfarandet enligt den nya lagen har det ansetts befogat med en särskild bestämmelse i ämnet. Därtill kommer att vissa åligganden enligt lönegarantilagen saknar betydelse i själva konkursen, vilket också talar för att tillsynen av lönegarantilagen ges en självständig grund. Genom hänvisningen till 59 och 60 §§ konkurslagen får tillsynsmyndigheten möjlighet att vid behov genomföra kontroller hos den enskilde förvaltaren.

Återbetalning av garantibelopp

20 § Har någon genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt förorsakat att betalning enligt denna lag utgått obehörigen eller med för högt belopp, eller har någon i annat fall obehörigen eller med för högt belopp uppburit ersättning och har han skäligen bort inse detta, skall återbetalning ske av vad som betalats för mycket.

Har betalning enligt garantin skett och upphävs därefter konkursbeslutet genom beslut som vinner laga kraft, skall konkursgäldenären återbetala belopp som uppburits av arbetstagaren.

Föreligger särskilda skäl, får återbetalningsskyldighet enligt första eller andra stycket efterges helt eller delvis.

Paragrafen handlar om återbetalning av garantibelopp och motsvaras i gällande lag av 12 §.

Första och tredje styckena är oförändrade i förhållande till gällande lag.

Beträffande andra stycket har två ändringar vidtagits. Den första är av formell natur och hänger ihop med att kravet på att garantibelopp inte får betalas förrän beslutet om konkurs vunnit laga kraft slopas (jämför under 14 § här ovan). Därför omnämner den nya lagen uttryckligen det fallet att betalning skett och konkursbeslutet därefter upphävs. Vidare har den viktiga föränd-

ringen vidtagits att det är konkursgäldenären/arbetsgivaren i stället för arbetstagaren som skall återbetala garantibeloppen i det fall som andra stycket avser. En sådan ordning har bedömts stå i bättre överensstämmelse med förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Någon pålaga för arbetsgivaren är det inte fråga om eftersom han i motsvarande mån slipper betala lön till arbetstagaren.

Konkurs i annat nordiskt land

21 § Den tillsynsmyndighet i konkurs som regeringen utser prövar om betalning enligt garantin skall utgå för en fordran hos en arbetsgivare som försatts i konkurs i annat nordiskt land än Sverige. Finner tillsynsmyndigheten att fordringen inte är klar för betalning, skall myndigheten på begäran av arbetstagaren snarast anmäla fordringen för prövning till konkursdomaren vid den tingsrätt där arbetstagaren bör svara i tvistemål som angår gäld i allmänhet. Vid handläggningen gäller i övrigt bestämmelserna i denna lag i tillämpliga delar och fullgör härvid tillsynsmyndigheten de uppgifter som annars ankommer på konkursförvaltaren.

Paragrafen reglerar handläggningen av fordringar som härrör från en konkurs i ett annat nordiskt land än Sverige och saknar givetvis motsvarighet i gällande lag. Utredningen har i avsnitt 4.3 föreslagit att uppgifterna enligt förevarande paragraf skall ankomma på tillsynsmyndigheten i Stockholm.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I anslutning till ikraftträdandet av den nya lagen erfordras en del information och utbildning av berörda personer. Med hänsyn härtill bör lagen efter sedvanlig riksdagsbehandling kunna träda i kraft tidigast den 1 januari 1987.

I samband med att den nya lagen träder i kraft bör den nuvarande lagen upphävas. En fråga som härvid inställer sig är huruvida äldre lag skall tillämpas när konkursansökan har gjorts före ikraftträdandet eller om

tillämpningen av äldre lag skall knytas till dagen för konkursbeslutets meddelande.

Den nya lagen innebär i huvudsak ändringar när det gäller förfarandet kring lönegarantisystemet. Ändringarna är alltså närmast av processuell natur. Lagen bör med hänsyn härtill tillämpas så snart som möjligt efter ikraftträdandet eller i fråga om alla konkurser i vilka konkursbeslutet har meddelats efter ikraftträdandet.

I ett par avseenden innebär emellertid den nya lagen ändringar i materiella hänseenden nämligen beträffande 2 § andra stycket och 7 §. Bestämmelserna i dessa lagrum bör därför inte tillämpas i fråga om betalning av garantibelopp för fordringar i en konkurs som beslutas på grund av en ansökan som gjorts före ikraftträdandet. Några större olägenheter av att välja ansökningsdagen i stället för dagen för konkursbeslutet som avgörande för i vad mån den gamla lagen som helhet alltjämt skall tillämpas torde inte föreligga. Dessutom uppnås härvid en förenkling av övergångsbestämmelserna. Utredningen föreslår därför i fråga om betalning av garantibelopp för en fordran i en konkurs som beslutas på grund av en ansökan som gjorts före ikraftträdandet att äldre lag fortfarande skall gälla.

6.2 Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1921:225)

185 b §

Genom att konkursförvaltaren tar över prövningen av lönegarantianspråk i mindre konkurs kan det nuvarande tredje styckets första mening utgå.

211 §

Ändringen innebär att det nuvarande femte stycket med en smärre formell ändring bildar ett nytt sjätte stycke och att en ny bestämmelse angående rättegångskostnadernas fördelning utgör det nya femte stycket.

Bakgrunden till den nya bestämmelsen framgår av vad som anförts i avsnitt 4.1.3 under rubriken Rättegångskostnader. Som där anförs är den nya bestämmelsen tillämplig både i stor och mindre konkurs. För bestämmelsens tillämplighet är det i stor konkurs inte erforderligt att betalning enligt garantin aktualiseras. Det avgörande för bestämmelsens tillämplighet är att det är fråga om en sådan fordran som avses i 3 § lönegarantilagen. Det spelar inte heller någon roll vem som åberopar fordringen. Den nya bestämmelsen är alltså tillämplig också när fordringen åberopas av t.ex. en sådan anhörig som anges i 4 § 2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Övergångsbestämmelsen ansluter till vad som föreslås i fråga om den nya lönegarantilagen.

6.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter

Ändringen avser 4 kap. 10 § och har - förutom en smärre formell ändring - föranletts av förslagen i avsnitt 5 angående finansieringen av utredningens förslag.

Utredningen lämnar i bil. 1 ett utkast till ändringar i konkursförordningen som ansluter till förevarande ändringar i lagen om socialavgifter.

Bilaga 1 Utkast till lönegarantiförordning m.m.

Utkast till lönegarantiförordning m.m.

Utkast till Lönegarantiförordning

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Länsstyrelsen är den myndighet som avses i 14 § lönegarantilagen (1986:0000). Ett ärende om lönegaranti tas upp av länsstyrelsen i det län dit konkursdomstolen hör eller, i fall som avses i 21 § lönegarantilagen, länsstyrelsen i Stockholms län.

2 § Tillsynsmyndigheten i Stockholm är den tillsynsmyndighet som avses i 21 § lönegarantilagen (1986:0000).

Konkursförvaltarens handläggning

3 § Konkursförvaltaren skall vid prövning enligt 9 § lönegarantilagen (1986:0000) höra arbetstagaren och arbetsgivaren om det behövs och hinder härför inte möter. Förekommer anledning därtill skall även annan höras, om vederbörande kan antas ha upplysningar av värde för bedömning av frågan huruvida betalning enligt garantin skall utgå.

En underrättelse enligt 9 § tredje stycket lönegarantilagen skall, om arbetstagaren är fackligt ansluten, lämnas även till den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör.

4 § En underrättelse enligt 12 § lönegarantilagen (1986:0000) lämnas på blankett enligt formulär.

Begär konkursförvaltaren enligt 14 § andra stycket lönegarantilagen att garantibeloppen skall tillställas honom får underrättelsen lämnas muntligt. I ett sådant fall skall dock i efterhand underrättelse lämnas på blankett enligt formulär.

En underrättelse som avser en arbetstagares fordran på ersättning för uppsägningstid skall innehålla för konkursförvaltaren kända uppgifter om arbetstagarens anställningsförhållanden under uppsägningstiden. Har konkursförvaltaren lämnat sådan underrättelse eller underrättelse om annan fordran, åligger det honom att genast anmäla till länsstyrelsen om ändring sker av förhållande, som kan antas vara av betydelse för lönegarantibeloppets storlek eller tidpunkten för utbetalningen.

5 § Konkursförvaltarens bevakning enligt 12 § tredje stycket lönegarantilagen (1986:0000) av en arbetstagares fordran görs på blankett enligt formulär. Arbetstagaren skall genast underrättas om bevakningen genom att tillställas en kopia av bevakningsinlagan.

6 § Utdelning som tillfaller staten enligt 17 § lönegarantilagen (1986:0000) betalas till länsstyrelsen. Om betalningen skall konkursförvaltaren underrätta den kronofogdemyndighet som företräder staten i fråga om utbetalat garantibelopp.

Konkursdomarens handläggning

7 § En kallelse till sådant sammanträde som avses i 11 § lönegarantilagen (1986:0000) skall innehålla uppgift om tid och ställe för sammanträdet samt det ärende som skall behandlas.

Tillsynsmyndigheten och, om arbetstagaren är fackligt ansluten, den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör skall underrättas om sammanträ-

det genom att tillställas en avskrift av kallelsen samt av konkursförvaltarens anmälningsskrift.

Länsstyrelsens handläggning, m.m.

8 § Vid betalning av garantibelopp skall länsstyrelsen vid behov samråda med konkursförvaltaren och den myndighet som har tillsyn över förvaltningen i konkursen. Länsstyrelsen skall vidare lämna tillsynsmyndigheten biträde vid dess tillsyn enligt 19 § lönegarantilagen (1986:0000).

Länsstyrelsen får som villkor för betalning av en fordran på lön för uppsägningstid föreskriva, att arbetstagaren skall avge en försäkran på heder och samvete om sina anställnings- och avlöningsförhållanden under uppsägningstiden.

9 § Länsstyrelsen skall lämna arbetstagaren, konkursgäldenären, kronofogdemyndigheten och konkursförvaltaren besked om utbetalda lönegarantibelopp och om åtgärder som vidtagits med stöd av 15 § lönegarantilagen (1986:0000).

10 § Länsstyrelsen fullgör beträffande garantibelopp arbetsgivares skyldigheter i fråga om skatteavdrag, beslut om införsel eller utmätning i lön och kontrolluppgifter för inkomsttaxeringen.

I besked som lämnas konkursgäldenären och konkursförvaltaren enligt 9 § skall intas erinran om att första stycket inte i fråga om garantibelopp begränsar de skyldigheter som i övrigt författningsenligt åvilar arbetsgivare beträffande lön eller annan ersättning.

11 § I fråga om statens fordran på grund av utbetalat lönegarantibelopp som inte fallit bort enligt 17 § lönegarantilagen (1986:0000) gäller avskrivningskungörelsen (1965:921). Bevakning och indrivning av en fordran ombesörjs dock av kronofogdemyndigheten i den ort, där gäldenären bör svara i tvistemål som angår

gäld i allmänhet eller, i fall som avses i 21 § lönegarantilagen, av kronofogdemyndigheten i Stockholms distrikt.

Ett ärende om återbetalning enligt 20 § lönegarantilagen handläggs av den länsstyrelse som gjort utbetalningen.

12 § Medel för täckning av statens kostnader på grund av betalningar enligt lönegarantin rekvireras från den fond som avses i 4 kap. 10 § lagen (1981:691) om socialavgifter.

Övriga bestämmelser

13 § Närmare föreskrifter för tillämpningen av 12 § i denna förordning meddelas av riksrevisionsverket. För tillämpningen av bestämmelserna i övrigt i denna förordning om en länsstyrelses och en tillsynsmyndighets handläggning av ärenden om lönegaranti meddelar riksskatteverket närmare föreskrifter. Riksskatteverket bestämmer i vad mån handlingar i ärende om lönegaranti skall utfärdas enligt formulär utöver vad som anges i förordningen.

14 § Formulär som avses i denna förordning fastställs av riksskatteverket, som även tillhandahåller blanketter för underrättelse enligt 4 och 5 §§. Sådana blanketter skall finnas hos konkursdomare och de kronofogdemyndigheter som samtidigt är tillsynsmyndigheter i konkurs.

15 § Riksskatteverket är den myndighet som för Sveriges del svarar för nordiskt samarbete i lönegarantifrågor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1987. Genom förordningen upphävs kungörelsen (1970:745) om statlig lönegaranti vid konkurs. Äldre bestämmelser gäller dock fortfarande i fråga om betalning av garantibelopp för en fordran i en konkurs som beslutats på grund av en ansökan som gjorts före ikraftträdandet.

Utkast till
Förordning om ändring i konkursförordningen (1979:801)

Härigenom föreskrivs att 36 § konkursförordningen (1979:801) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	36 §[1]
Arvode och annan ersättning till förvaltare som enligt 188 § konkurslagen (1921:225) skall utgå av allmänna medel utbetalas av konkursdomaren.	Arvode och annan ersättning till förvaltare som enligt 188 § konkurslagen (1921:225) skall utgå av allmänna medel utbetalas av konkursdomaren. Detsamma gäller ersättning som enligt 13 § lönegarantilagen (1986:0000) skall utgå av allmänna medel till den som varit förvaltare. I den mån statens kostnader på grund av betalning enligt första stycket skall täckas av tillgångar i den fond som avses i 4 kap. 10 § lagen (1981:691) om socialavgifter skall domstolsverket rekvirera erforderliga medel från fonden.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1987.

1 Senaste lydelse 1979:973.

3. Övriga författningar i vilka ordet lönegaranti förekommer

Avskrivningskungörelsen (1965:921)

Departementsförordningen (1982:1177)

Expeditionskungörelsen (1964:618)

Förordningen (1970:752) med instruktion för riksskatteverket

Förordningen (1981:1184) med instruktion för kronofogdemyndigheterna

Bilaga 2 Statistik

Tabell 1 Utbetalade lönegarantimedel budgetåren 1971/72 - 1984/85 samt under samma tid återbetalade belopp genom utdelningar i konkurser 253

Tabell 2 Antal tillkomna konkurser 1971 - 1985 254

Tabell 3 Antal företagskonkurser och antal anställda 1982 - 1985 .. 255

Tabell 4 Antal tillkomna lönegarantiärenden hos kronofogdemyndigheterna 1980 - 1984 256

Tabell 5 Antal kronofogdemyndigheter fördelade efter antalet tillkomna lönegarantiärenden 1980 - 1984 260

Tabell 1 Utbetalade lönegarantimedel budgetåren 1971/72 - 1984/85 samt under samma tid återbetalade belopp genom utdelningar i konkurser

Budgetår	Utbetalade belopp i milj. kr	Återbetalade belopp i milj. kr	Återbetalade belopp i procent av utbetalade
1971/72	19,5	2,7	13,8
1972/73	24,0	7,5	31,3
1973/74	27,2	7,8	28,7
1974/75	24,3	8,5	35
1975/76	60,3	10,6	17,6
1976/77	134,4	10,6	7,9
1977/78	294,6	31,4	10,7
1978/79	335,5	24,1	7,2
1979/80	249,5	31,4	12,6
1980/81	461,4	48,8	10,6
1981/82	802,4	66,7	8,3
1982/83	721,5	113,7	15,8
1983/84	535,4	107,9	20,2
1984/85	654,8	99,3	15,2

Källa: Kammarkollegiets redovisning beträffande lönegarantifonden.

Tabell 2 Antal tillkomna konkurser 1971 - 1985

År	Antal konkurser totalt	Antal och andel företagskonkurser[a]		Antal och andel mindre konkurser	
1971	4 260				
1972	4 260				
1973	4 459				
1974	4 227				
1975	4 131				
1976	3 986				
1977	4 218				
1978	4 212				
1979	4 290				
1980	4 671				
1981	5 951				
1982	5 707	4 693	82 %	4 528	79 %
1983	6 172	4 931	80 %	5 229	85 %
1984	6 902	5 466	79 %	6 184	90 %
1985	7 224	5 888	82 %	6 605	91 %

a Med företagskonkurser avses konkurser som gäller företag registrerade i det hos statistiska centralbyrån förda centrala företags- och arbetsställeregistret (CFAR).

Källa: Statistiska centralbyråns konkursstatistik.

Tabell 3 Antal företagskonkurser[a] och antal anställda[b] 1982 - 1985

År	Både stora och mindre konkurser			Stora konkurser		Mindre konkurser	
	Antal företag	Därav företag utan anställda	Antal anställda	Antal företag	Antal anställda	Antal företag	Antal anställda
1982	4 693	2 697	23 003,9	1 157	18 631,0	3 536	4 372,9
1983	4 931	2 684	18 471,8	923	12 008,3	4 008	6 463,5
1984	5 466	3 250	17 622,1	704	11 249,1	4 762	6 373,0
1985	5 888	3 620	19 220,8	601	10 662,1	5 287	8 558,7

a Med företagskonkurser avses konkurser som gäller företag registrerade i det hos statistiska centralbyrån förda centrala företags- och arbetsställeregistret (CFAR).

b Uppgifterna om anställda anger antalet årspersoner vilket kan innebära betydligt fler "huvuden". Genom utredningens enkät till länsstyrelserna framkom att antalet arbetstagare uppgick år 1982 till ca 34 000 (se Ds A 1983:15 s. 30). För år 1984 uppskattar utredningen antalet arbetstagare till ca 25 000.

Källa: Statistiska centralbyråns konkursstatistik.

Tabell 4 Antal tillkomna lönegarantiärenden hos kronofogdemyndigheterna 1980 - 1984. (Arbetstagare i mindre konkurs, dels för varje myndighet, dels sammanförda för varje tillsynsmyndighet i konkurs, TSM)

Län	Myndighet	1980	1981	1982	1983	1984
AB	TSM i Stockholm	544	687	621	1 140	1 113
AB	TSM i Huddinge	192	141	219	205	204
	Handen	107	83	44	45	84
	Huddinge	19	5	41	45	54
	Nacka	62	22	22	69	38
	Södertälje	4	31	112	46	28
AB	TSM i Sollentuna	219	373	367	319	527
	Norrtälje	4	15	14	16	22
	Sollentuna	87	95	71	125	97
	Solna	77	199	125	88	326
	Täby	51	64	157	90	82
C	TSM i Uppsala	69	22	66	63	37
D	TSM i Eskilstuna	113	166	155	172	203
	Eskilstuna	69	81	69	103	137
	Katrineholm	17	50	41	27	23
	Nyköping	27	35	45	42	43
E	TSM i Linköping	150	97	197	185	291
	Linköping	35	43	96	52	185
	Motala	54	26	53	18	10
	Norrköping	61	28	48	115	96
F	TSM i Jönköping	85	118	213	225	228
	Eksjö	15	56	50	50	49
	Jönköping	54	39	111	138	106
	Värnamo	16	23	52	37	73

forts.

Län	Myndighet	1980	1981	1982	1983	1984
	TSM i Växjö	46	136	216	179	187
G	Växjö	17	11	136	128	110
K	Karlshamn	3	14	28	25	25
K	Karlskrona	26	111	52	26	52
	TSM i Kalmar	54	181	169	396	401
H	Kalmar	23	67	48	146	205
H	Oskarshamn	3	23	33	162	111
H	Västervik	26	74	67	35	48
I	Visby	2	17	21	53	37
L	TSM i Kristianstad	134	320	716	262	317
	Hässleholm	36	105	48	77	62
	Kristianstad	37	126	154	85	172
	Ängelholm	61	89	514	100	83
M	TSM i Malmö	309	276	394	419	569
	Eslöv	2	10	67	47	20
	Lund	23	43	39	70	77
	Malmö	212	196	174	253	352
	Trelleborg	58	12	99	29	105
	Ystad	14	15	15	20	15
M	TSM i Helsingborg	36	84	344	456	428
	Helsingborg	25	46	137	178	206
	Landskrona	11	38	207	278	222
N	TSM i Halmstad	122	92	121	114	144
	Halmstad	59	40	79	40	31
	Varberg	63	52	42	74	113
O	TSM i Göteborg	369	645	1 147	1 572	1 462
	Göteborg	351	624	1 073	1 456	1 308
	Uddevalla	18	21	74	116	154

forts.

Län	Myndighet	1980	1981	1982	1983	1984
P	TSM i Borås	372	491	557	772	84
	Alingsås	96	35	71	90	4
	Borås	194	344	319	545	51
	Trollhättan	34	67	109	109	5
	Vänersborg	48	45	58	28	23
R	TSM i Skövde	50	151	60	452	41
	Falköping	1	32	8	97	12
	Lidköping	30	16	23	99	5
	Mariestad	2	5	0	5	1
	Skövde	17	98	29	251	21
S	TSM i Karlstad	153	220	188	388	25
	Arvika	38	33	81	30	3
	Karlstad	102	131	137	292	16
	Kristinehamn	3	14	50	31	3
	Sunne	10	42	20	35	2
T	TSM i Örebro	109	108	99	164	11
	Hallsberg	3	5	7	7	
	Karlskoga	28	24	11	29	2
	Lindesberg	6	18	31	46	3
	Örebro	71	61	50	82	4
U	TSM i Västerås	90	99	86	150	22
	Köping	12	14	30	15	7
	Västerås	78	85	56	134	15
W	TSM i Falun	18	226	293	185	9
	Avesta	1	18	33	19	2
	Borlänge	0	64	90	70	2
	Falun	9	21	31	13	
	Ludvika	0	38	0	0	
	Mora	8	85	139	83	4

forts.

Län	Myndighet	1980	1981	1982	1983	1984
X	TSM i Gävle	78	122	98	130	183
	Gävle	21	36	26	24	48
	Hudiksvall	6	5	28	29	25
	Sandviken	0	3	1	6	52
	Söderhamn	51	78	43	71	58
Y	TSM i Sundsvall	43	112	468	152	239
	Härnösand	4	51	208	23	87
	Sollefteå	5	2	21	3	5
	Sundsvall	20	23	214	83	132
	Örnsköldsvik	14	36	25	43	15
Z	TSM i Östersund	85	132	126	191	70
AC	TSM i Umeå	52	68	68	53	132
	Lycksele	12	16	39	22	25
	Skellefteå	2	7	11	4	21
	Umeå	38	45	18	27	86
BD	TSM i Luleå	38	108	263	140	265
	Boden	2	1	42	29	84
	Gällivare	4	1	1	1	9
	Haparanda	0	2	3	19	54
	Kiruna	10	0	2	0	15
	Luleå	18	42	200	52	53
	Piteå	4	62	15	39	50
Hela riket		3 530	5 175	7 351	8 483	8 953
Antalet mindre konkurser för hela riket		-	-	4 528	5 229	6 184
därav avseende företag		-	-	3 536	4 008	4 762

Källa: Riksskatteverket, exekutionsadministrativa sektionen, arbetsstatistik. Uppgifterna angående konkurser är hämtade från statistiska centralbyråns konkursstatistik.

Tabell 5 Antal kronofogdemyndigheter fördelade efter antalet tillkomna lönegarantiärenden 1980 - 1984

Antal tillkomna lönegarantiärenden	1980	1981	1982	1983	1984
0	4	1	2	2	1
1 - 24	40	31	17	16	17
25 - 99	31	39	42	43	41
100 - 499	5	8	17	17	19
500 - 999	1	2	2	1	1
1 000 och flera	0	0	1	2	2
Samtliga	81	81	81	81	81

Källa: Sammanställningen är gjord av utredningen på grundval av riksskatteverkets arbetsstatistik avseende kronofogdemyndigheterna (jämför tab. 4).

Bilaga 3 Utredningens enkät till tillsynsmyndigheterna i konkurs

Utredningens enkät till tillsynsmyndigheterna i konkurs

Närmare om enkäten

Utredningen företog i juni 1984 en enkät till samtliga 25 kronofogdemyndigheter som utsetts till tillsynsmyndigheter i konkurs[1] i syfte att få reda på antalet i landet verksamma konkursförvaltare. Enkäten besvarades av alla myndigheter.

Myndigheterna ombads i enkäten att ange vilka som under åren 1983 och 1984 förordnats till förvaltare i de konkurser i vilka myndigheten hade haft tillsyn över förvaltningen. Enligt enkätens svarsformulär skulle myndigheterna skilja på dels personer som i allmänhet förordnats till förvaltare, dels personer som endast i undantagsfall förordnats. Det anmärktes särskilt att förvaltarens eventuella medhjälpare inte skulle tas med i enkätsvaren även om de i stor utsträckning hade skött förvaltningen. Vidare ombads myndigheterna att särskilt anmärka huruvida någon person förordnats till förvaltare endast i antingen stor eller mindre konkurs.

Enkätresultatet redovisas i följande tre tabeller.

---

1 Myndigheterna anges i förordningen (1979:755) om tillsynsmyndighet i konkurs.

Tabell A Konkursförvaltare inom verksamhetsområdet för resp. tillsynsmyndighet i konkurs

Tillsyns-myndighet	Samtliga angivna förvaltare		Allmänt behöriga förvaltare[2]	
	Antal förvaltare	Fördelade på antal advokat-byråer[1]	Antal förvaltare	Fördelade på antal advokat-byråer[1]
1	2	3	4	5
Huddinge	42	21	38	18
Sollentuna	30	16	27	13
Stockholm	40	20	28	11
Uppsala	13	12	4	4
Eskilstuna	19	14	8	5
Linköping	23	17	16	14
Jönköping	25	16	10	7
Växjö	26	22	17	15
Kalmar	23	13	21	12
Kristianstad	13	11	8	7
Helsingborg	12	11	11	10
Malmö	27	17	27	17
Halmstad	12	9	7	6
Göteborg	28	16	27	16
Borås	15	9	15	9
Skövde	8	8	4	4
Karlstad	22	15	11	7
Örebro	21	12	14	6
Västerås	22	17	10	10
Falun	21	13	14	8
Gävle	15	13	14	12
Sundsvall	19	11	13	8
Östersund	9	6	6	4
Umeå	13	6	11	5
Luleå	13	7	11	6

Anmärkning: En och samma förvaltare kan förekomma inom verksamhetsområdena för flera tillsynsmyndigheter.

1 Eller motsvarande enhet, t.ex. ackordscentral.

2 Med allmänt behöriga förvaltare avser utredningen sådana personer som förordnats som förvaltare i allmänhet och som dessutom förordnats inte uteslutande i mindre konkurser. Utanför kategorin allmänt behöriga förvaltare faller sålunda personer som - oavsett konkursens handläggningsform - förordnats endast i undantagsfall och personer som förordnats som förvaltare i enbart mindre konkurser.

Tabell B Förekomsten i hela landet av konkursförvaltare

Förvaltarkategori/advokatbyråstorlek[1]	Samtliga angivna förvaltare		Allmänt behöriga förvaltare[2]	
	Antal	Procentuellt	Antal	Procentuellt
1	2	3	4	5
Förvaltare på advokatbyrå	389	98,2	323	98,8
Därav på byrå med				
- 1 jurist	36	9,1	28	8,6
- 2 jurister	83	21,0	61	18,7
- 3 "-	76	19,2	60	18,3
- 4 "-	57	14,4	50	15,3
- 5 - 9 "-	88	22,2	81	24,8
- 10 - 14 "-	34	8,6	28	8,6
- 15 eller fler "-	15	3,8	15	4,6
Förvaltare på ackordscentral	5	1,3	4	1,2
Övriga förvaltare	2	0,5	0	0
Alla kategorier	396	100	327	100

Anmärkning: Under perioden juli 1983 - juni 1984 uppgick enligt statistiska centralbyrån antalet tillkommande konkurser till sammanlagt 6 578, vilket utslaget på samtliga förvaltare av alla kategorier blir drygt 16 konkurser per förvaltare.

1 Uppgifterna om antalet jurister på advokatbyråerna har tagits från den av Sveriges advokatsamfund utgivna publikationen med förteckning över advokater och advokatbyråer år 1984.

2 Beträffande innebörden av benämningen allmänt behöriga förvaltare, se tab. A, fotnot 2.

Tabell C Förekomsten i hela landet av advokatbyråer[1] med konkursförvaltning

Antal jurister på byrån[2]	Samtliga angivna byråer		Byråer med minst en allmänt behörig förvaltare[3]	
	Antal	Procentuellt	Antal	Procentuellt
1	2	3	4	5
1	36	15,1	28	13,7
2	66	27,6	52	25,4
3	54 (6)	22,6	46 (2)	22,4
4	33 (2)	13,8	31 (1)	15,1
5 - 9	39	16,3	38	18,5
10 - 14	8 (1)	3,3	7	3,4
15 eller fler	3	1,3	3	1,5
Alla byråer med konkursförvaltning	239 (9)	100	205 (3)	100

Anmärkning: Inom parentes anges antal allmänna advokatbyråer.

1 Uppgifterna om antalet jurister på advokatbyråerna har tagits från den av Sveriges advokatsamfund utgivna publikationen med förteckning över advokater och advokatbyråer år 1984.

2 Av förteckningen kan utläsas att de i enkätsvaren redovisade advokatbyråerna sammantagna är företrädda på 100 orter i landet.

3 Beträffande innebörden av benämningen allmänt behöriga förvaltare, se tab. A, fotnot 2.

Bilaga 4 Utredningens undersökning av besvärsmål om lönegaranti i hovrätt

Utredningens undersökning av besvärsmål om lönegaranti i hovrätt

Undersökningen

Undersökningen omfattar alla mål om besvär över beslut av en kronofogdemyndighet i ärenden angående betalning enligt lönegarantilagen som kom in till hovrätten för Västra Sverige under åren 1982 och 1983. Sammanlagt rör det sig om 38 mål, 18 för år 1982 och 20 för år 1983. Vid undersökningen har akterna i målen genomgåtts.

Resultatet av undersökningen redovisas under nedan angivna rubriker.

Tvistefrågor (endast en fråga i varje mål)

Tvister som till övervägande del gäller bevisfrågor (dokumentationsfrågor beträffande fordringens existens och storlek, anställningsavtalets innehåll, rätt aktiebolag som arbetsgivare m.m.)	11 mål
Tvister som till övervägande del gäller rättsliga frågor	
Arbetstagarbegreppet	10 mål
Uppsägningstiden (undantaget för företagsledare i 1 § anställningsskyddslagen, 10 § lagen [1974:981] om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning och "skälig	7 mål

uppsägningstid" i 12 § första stycket förmånsrättslagen, anställningstidens längd, anställningsförhållandets uppkomst)	
Närståendebegreppet i 12 § tredje stycket förmånsrättslagen	6 mål
Ettårsregeln i 12 § första stycket första meningen förmånsrättslagen	1 mål
Tolkning av affärsrättsligt avtal (pensionsåtagande)	1 mål
Anställningens anknytning till Sverige eller svenska förhållanden	1 mål
Överlåtelseförbudet i 11 § lönegarantilagen	1 mål
<u>Förekomst av ombud för arbetstagaren</u>	
Inte ombud	17 mål
Ombud	21 mål
Därav	
- Advokat	13 mål
- Facklig förbundsjurist	4 mål
- Facklig ombudsman	3 mål
- Privatperson	1 mål

Konkursdomstol

Tingsrätt

Göteborgs	17 mål
Borås	4 mål
Uddevalla	4 mål
Halmstads	4 mål
Mölndals	2 mål
Stenungsunds	2 mål
Varbergs	2 mål
Alingsås	1 mål
Karlstads	1 mål
Trollhättans	1 mål

Rättegångskostnader

Rättshjälp har beviljats arbetstagaren	3 mål
Arbetstagaren har tillerkänts ersättning för rättegångskostnader att utges av riksskatteverket eller det allmänna	3 mål

Målets utgång

Riksskatteverket har vunnit helt	24 mål
Arbetstagaren har vunnit helt (i 2 mål har talan medgetts av riksskatteverket)	10 mål
Parterna har vunnit delvis (i 2 mål har talan delvis medgetts av riksskatteverket)	4 mål

Facklig tillhörighet

Uppgift om att arbetstagaren är fackligt ansluten	11 mål
Av dessa mål har arbetstagaren helt eller delvis vunnit	7 mål

Hovrättens handläggning i övrigt

Muntlig förhandling (förhör)	1 mål
Föredragning utan kommunikation (dvs. utan att höra arbetstagarens motpart riksskatteverket)	3 mål

Bilaga 5 JO:s ärenden angående hovrätternas handläggningstider i besvärsmål om lönegaranti i konkurs

RIKSDAGENS
OMBUDSMÄN
(JO)
Justitieombudsmannen
Per-Erik Nilsson

BESLUT

Datum 1984-08-30

Dnr 132-1984

Initiativärende: Upptaget med anledning av vad som kommit fram i vissa besvärsmål om lönegaranti i konkurs

Berörda myndigheter: Samtliga hovrätter

Ärendet gäller: Handläggningstiderna i besvärsmål om lönegaranti i konkurs

1 BAKGRUND

Sedan 1971 har vi i vårt land ett system med statlig lönegaranti, dvs. en ordning som innebär att staten svarar för att arbetstagarna får ut de fordringar som de har innestående om arbetsgivaren går i konkurs. Reglerna för lönegarantin finns i lagen (1971:741) om statlig lönegaranti. I en mindre konkurs[1] är det kronofogdemyndigheten på (konkurs-) gäldenärens hemort som avgör om en arbetstagares lönefordran skall betalas över lönegarantin (7 och 8 §§). Om kronofogdemyndigheten anser att fordringen inte omfattas av garantin får arbetstagaren enligt 9 § föra talan mot beslutet genom besvär. Besvären prövas numera (sedan den 1 januari 1982) av hovrätterna.

Under den tidigare ordningens tid, t.o.m. 1981, dvs. när länsstyrelsen/överexekutor ännu var besvärsinstans, fick JO ta emot flera anmälningar från arbetstagare som menade att handläggningen av besvärsmålen tog alldeles för lång tid hos överexekutor. Jag har i mina beslut i dessa ärenden påpekat det närmast självklara att lönegarantimål med hänsyn till lagstiftningens sociala karaktär måste handläggas snabbt inte bara i första instans hos kronofogdemyndigheten utan också i besvärsinstansen. I det sista avgörandet sade

---

1 Konkursformen "mindre konkurs" skall användas när det saknas tillgångar, dvs. när boet är av enkel beskaffenhet och konkursen beräknas kunna genomföras utan bevakningsförfarande.

Be-Ma Tryck AB 20.000 08.83

Postadress
Box 16 327
103 26 STOCKHOLM 16

Gatuadress
Västra Trädgårdsgatan 4

Telefon
08-786 4000

jag att jag avsåg att undersöka vilken effekt från handläggningssynpunkt som hovrätternas övertagande av besvärsprövningen fick. Jag har nu slutfört en första undersökning av handläggningstiderna.

2 ENKÄTEN

Jag skrev till samtliga hovrätter i början av år 1984 och begärde svar på dessa fyra frågor

1 Hur många lönegarantimål kom in under 1982 resp. 1983?

2 Hur många sådana mål avgjordes under resp. år?

3 Hur långa var handläggningstiderna i dessa mål (avgjorda och oavgjorda), räknat i månader?

4 Behandlas lönegarantimålen som förtursmål?

Hovrätterna svarade under första kvartalet 1984. Jag har ställt samman svaren i två tabeller.

Tabell 1. Antal inkomna och avgjorda mål under 1982-1983

Hovrätt	Antal inkomna mål		Antal avgjorda mål		Antal oavgjorda mål vid utgången av 1983
	1982	1983	1982	1983	
Svea hovrätt	35	54	19	43	27
Göta hovrätt	20	9	14	10	5
Hovrätten över Skåne o. Blekinge	20	15	16	9	10
Hovrätten för Västra Sverige	18	20	15	14	9
Hovrätten för Nedre Norrland	17	11	6	12	10
Hovrätten för Övre Norrland	7	1	0	7	1
Summa	117	110	70	95	62

Tabell 2. Handläggningstiden för de lönegarantimål som kom in till hovrätterna 1982 och 1983 och som avgjorts senast i december 1983.[2]

Hovrätt	Genomsnittlig tid i månader	Antal mål fördelade efter handläggningstid i månader				
		1-3	4-6	7-9	10-12	över 12
Svea hovrätt	6,o	30	26	17	8	8
Göta hovrätt	5,5	7	8	8	1	0
Hovrätten över Skåne o.Blekinge	4,2	13	6	6	0	0
Hovrätten för Västra Sverige	4,5	11	11	7	0	0
Hovrätten för Nedre Norrland	7,6	3	4	6	3	2
Hovrätten för Övre Norrland	13,4	0	0	1	1	5
Samtliga	5,9	64	55	45	13	15

Hovrätten för Västra Sverige uppger att hovrätten numera behandlar lönegarantimålen som förtursmål. Övriga hovrätter gör det inte; hovrätten över Skåne och Blekinge säger sig dock ta dessa mål med "en viss förtur".

3 SYNPUNKTER

Lönegarantilagstiftningen har en utpräglad social karaktär Detta ställer särskilda krav på snabbheten i handläggningen både hos kronofogdemyndigheten och i hovrätten,

---

2 Svea hovrätts siffror avser både avgjorda och oavgjorda mål. Den genomsnittliga handläggningstiden för Svea hovrätt är därför i verkligheten säkert längre än vad som anges i tabellen.

om ett överklagande sker. De handläggningstider som hovrätterna har redovisat kan generellt knappast sägas svara mot det kravet. Jag utesluter självklart inte att det i vissa fall kan finnas förklaringar till varför handläggningen dragit ut på tiden - jag har i min undersökning inte granskat de enskilda målen och följaktligen inte hört hovrätterna om dem. Men nog måste det höra till undantagen att det i andra instans skall behöva krävas en handläggningstid på mer än 6 månader. Det är i detta sammanhanget att notera att hovrätterna inte - med ett undantag - klassar lönegarantimålen som förtursmål. Min erfarenhet säger mig visserligen att det kan ifrågasättas om en sådan klassning har någon nämnvärd betydelse för "handläggningshastigheten". Men i ett läge sådant som det som vi har i dag (eller rättare vid enkättidpunkten) bör man inte avstå från att använda den press på besvärsinstansen som en förtursklassning kan innebära. I övrigt är det att hoppas att handläggningstiderna med ökande vana vid dessa mål hos hovrätterna skall förkortas; om den förhoppningen slår in får visa sig vid en förnyad undersökning av handläggningstiderna.

Som bekant har regeringen tillsatt en utredning med uppgift att se över den statliga lönegarantin i konkurs, "lönegarantiutredningen". Det översynsarbetet sägs skola vara klart under 1985. Redan denna undersökning kan ha sitt intresse för den utredningen. Jag lämnar därför över en kopia av detta beslut till den.

Per-Erik Nilsson

Torsten Johansson

Expedition till

Samtliga hovrätter

Riksskatteverket

Lönegarantiutredningen
Departementens kommittéer
Box 347
401 25 GÖTEBORG

RIKSDAGENS
OMBUDSMÄN
(JO)
Justitieombudsmannen
Per-Erik Nilsson

BESLUT

Datum 1985-10-23

Dnr 2250-1985

Initiativärende: Upptaget med anledning av vad som kommit fram vid en tidigare undersökning

Berörda myndigheter: Samtliga hovrätter

Ärendet gäller: Handläggningstiderna i besvärsmål om lönegaranti i konkurs

Under år 1984 gjorde jag en enkätundersökning hos hovrätterna rörande handläggningstiderna i besvärsmål om lönegaranti i konkurs. Resultatet av undersökningen redovisade jag i ett beslut den 30 augusti 1984. Bl.a. framgick av undersökningen att nära 40 % av alla lönegarantimål under undersökningsperioden (73 av 192) hade haft en handläggningstid på mer än sex månader. Jag gav i beslutet uttryck åt den uppfattningen att lönegarantilagstiftningens utpräglat sociala karaktär ställde särskilda krav på snabbheten i handläggningen både hos kronofogdemyndigheten och i hovrätten men att de handläggningstider hovrätterna redovisat generellt knappast kunde sägas svara mot det kravet. Jag uttalade vidare bl.a. att det enligt min mening nog måste höra till undantagen att det i andra instans skulle behöva krävas en handläggningstid på mer än sex månader. Jag förutskickade att jag skulle göra en ny undersökning om handläggningstiderna.

Jag har nu gjort denna nya undersökning, som jag ansåg behövlig för att fullfölja den föregående. Den har bestått i att jag har frågat hovrätterna hur många besvärsmål om lönegaranti i konkurs, äldre än sex månader, som låg oavgjorda hos hovrätterna den 1 september 1985. Svaren har blivit:

Svea hovrätt	0
Göta hovrätt	0
Hovrätten över Skåne och Blekinge	2
Hovrätten för Västra Sverige	2
Hovrätten för Nedre Norrland	2
Hovrätten för Övre Norrland	0
Summa	6

Be-Ma Tryck AB 20.000 08.83

Postadress
Box 16 327
103 26 STOCKHOLM 16

Gatuadress
Västra Trädgårdsgatan 4

Telefon
08-786 4000

Resultatet av undersökningen är, jämfört med den föregående, rent statistiskt fullt tillfredsställande.

Ärendet avslutas.

Per-Erik Nilsson

Torsten Johansson

Expedition till

Samtliga hovrätter

Riksskatteverket
171 94 SOLNA

Lönegarantiutredningen
Departementens kommittéer
Box 347
401 25 GÖTEBORG

Statens offentliga utredningar 1986

Kronologisk förteckning

1. Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. Ju.
2. En treårig yrkesutbildning — riktlinjer. U.
3. En treårig yrkesutbildning — beskrivningar, förslag. U.
4. Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. Bo.
5. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. Bo.
6. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. Bo.
7. Militära skyddsområden. Fö.
8. Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. Fi.
9. Ny lönegarantilag. A.

Statens offentliga utredningar 1986

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. [1]

Försvarsdepartementet
Militära skyddsområden. [7]

Finansdepartementet
Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. [8]

Utbildningsdepartementet
En treårig yrkesutbildning — riktlinjer. [2]
En treårig yrkesutbildning — beskrivningar, förslag. [3]

Arbetsmarknadsdepartementet
Ny lönegarantilag. [9]

Bostadsdepartementet
Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. [4]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. [5]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. [6]

KUNGL. BIBL.
1986-04-02
STOCKHOLM

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-09168-2
ISSN 0375-250X