

2026-01-15

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm
Sverige

Jens Lidén
072-5553305
jens.liden@tco.se

SOU 2025:77 *En översyn av den statliga lönegarantin*

A2025/00697

Arbetsmarknadsdepartementet har skickat betänkandet En översyn av den statliga lönegarantin på remiss.

TCO lämnar följande remissvar.

Inledning

Den statliga lönegarantin är ett viktigt skyddsinstitut för arbetstagare. Lönegarantin ska enligt EU-domstolens praxis betraktas som just en garanti för arbetstagares utestående fordringar i anställningsförhållandet som gäller lön för en viss period. Den statliga lönegarantin aktualiseras när arbetsgivaren har ekonomiska svårigheter och har försatts i konkurs i Sverige eller i ett annat nordiskt land, genomgår företagsrekonstruktion eller är föremål för ett insolvensförfarande i ett annat land i EU eller inom EES. En situation där en arbetsgivare inte kan betala ut lön innebär en stor risk för arbetstagarna, vars löner är avgörande för att de ska kunna betala löpande levnadskostnader. Uteblivna löneutbetalningar kan på kort tid försätta arbetstagare i en akut situation. Lönegarantisystemet fyller därmed ett viktigt skyddsbehov för arbetstagarna. Det är mot denna bakgrund av stor vikt att det inte ställs omotiverat höga krav på arbetstagare i lönegarantisammanhang och att ärenden om lönegaranti kan handläggas skyndsamt, förutsebart och rättssäkert.

Det är samtidigt viktigt att det finns förutsättningar för att hindra felaktiga utbetalningar och missbruk av lönegarantisystemet. TCO noterar att det från olika håll har framkommit att det förekommer ett omfattande missbruk av den statliga lönegarantin. Riksrevisionen har bedömt att 6-9 procent av utgifterna för lönegarantin i konkurser kunde kopplas till misstänkt missbruk, vilket motsvarar 100-150 miljoner kronor ett genomsnittligt år.

Utredningen föreslår att det ska införas en ny lönegarantilag och att Skatteverket ska ha huvudsansvaret för handläggningen av lönegarantiärenden. Det övergripande syftet med reformen är att lönegarantiregleringen ska bli mer lättillgänglig och överskådlig, vilket ligger väl i linje med lönegarantins funktion som skyddsinstitut. Att beslutsfattandet samordnas och ska hanteras av en myndighet kan förväntas leda till en mer enhetlig rättstillämpning och därmed bättre förutsebarhet och rättssäkerhet. Det faktum att

Skatteverket enligt utredningens förslag kommer att ha kontroll över hela lönegarantikedjan från beslut till utbetalning kan också antas motverka riskerna för missbruk av lönegarantisystemet på ett bättre sätt än vad som följer av det befintliga regelverket.

Mot denna bakgrund anser TCO att utredningens förslag på ett övergripande plan är välavvägda i förhållande till arbetstagarnas intressen och behovet av att förhindra missbruk och felaktiga utbetalningar.

TCO har synpunkter på och kommentarer till vissa av förslagen. Synpunkterna och kommentarerna redovisas nedan. Remissvaret följer i huvudsak dispositionen i betänkandet.

TCO avstår från att yttra sig över förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (28 kap. 13 a §, avsnitt 16.1 i betänkandet).

5 Lönegarantins omfattning

5.1 Lönegaranti för lönefordringar med förmånsrätt

Lönegarantin omfattar enligt 7 § lönegarantilagen (1992:497) fordran på lön eller annan ersättning och på pension som har förmånsrätt enligt 12 eller 13 § förmånsrättslagen (1970:979).

Av 12 § andra stycket förmånsrättslagen följer att uppsägningslön, för tid under vilken arbetstagaren inte utför arbete för konkursgäldenären eller annan och inte heller driver egen rörelse, omfattas av förmånsrätt endast om arbetstagaren kan visa att han eller hon har anmält sig hos offentlig arbetsförmedling som arbetssökande.

TCO instämmer i utredningens bedömning att det, mot bakgrund av EU-domstolens rättspraxis, är tveksamt om kravet på anmälan till Arbetsförmedlingen är förenligt med Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/94/EG av den 22 oktober 2008 om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1794 (lönegarantidirektivet). TCO tillstyrker därför utredningens förslag som innebär att kravet på anmälan hos offentlig arbetsförmedling inte ska finnas i den nya lagen (3 kap. 1 § i förslaget till lönegarantilag).

5.2 Lönegaranti för fordringar på uppsägningslön som inte omfattas av förmånsrätt

Av samma skäl som ovan tillstyrker TCO även utredningens förslag vad gäller lönegaranti för uppsägningslön som inte omfattas av förmånsrätt och att kravet på anmälan hos offentlig arbetsförmedling inte ska finnas i den nya lagen (3 kap. 2 § i förslaget till lönegarantilag).

5.3 Ingen rätt till lönegaranti vid misstanke om missbruk

Utredningen föreslår att det i den nya lönegarantilagen ska införas en generell regel mot missbruk. Förslaget innebär att en lönefordran inte ska omfattas av den statliga lönegarantin om det finns grundad anledning att anta att en av förutsättningarna för den anställning eller det anställningsvillkor som fordringen grundar sig på har varit att den skulle betalas helt eller delvis genom lönegarantin eller att lönegarantin på annat sätt utnyttjas otillbörligt (3 kap. 3 § i förslaget till lönegarantilag). Förslaget motsvarar delvis 9 b § i den nu gällande lönegarantilagen.

TCO instämmer givetvis i att missbruk av lönegarantin bör motverkas och att det inte ska finnas rätt till lönegaranti vid otillbörliga utnyttjanden. I motiven till det aktuella förslaget anges ett antal typsituationer där missbruk kan misstänkas, till exempel när det en kort tid före konkursen har skett nyanställningar eller kraftiga lönehöjningar som inte synes motiverade. TCO har inga invändningar mot de exempel som lyfts fram i betänkandet.

Samtidigt som missbruk bör motverkas är det helt centralt att det inte ställs omotiverat höga krav på arbetstagare och att tillämpningen av regelverket är förutsebart och rättssäkert. I betänkandet anges att det finns en risk att den föreslagna bestämmelsen inte får det eftersträvade genomslaget om det skulle behöva vara klarlagt att de förhållanden som utgör ett otillbörligt utnyttjande föreligger. Det bör därför, enligt utredningen, vara tillräckligt att det finns starka misstankar om ett otillbörligt utnyttjande, även om det saknas möjlighet att genom dokument eller på annat sätt visa att ett sådant verkligen föreligger.

TCO anser att dessa uttalanden är otydliga om vad som gäller i en situation där den föreslagna regeln ska tillämpas. Ska de omständigheter som åberopas vid tillämpning av regeln vara klarlagda eller inte? Med anledning av den statliga lönegarantins funktion som skyddslagstiftning anser TCO att beviskraven inte bör ställas för lågt när det gäller att påvisa missbruk. De omständigheter som åberopas för att avslå ett krav på lönegaranti med stöd av den föreslagna regeln bör vara klarlagda (styrkta). Detta bör komma till uttryck i lagtexten genom följande ändringar i förslaget:

3 § En lönefordran omfattas inte av den statliga lönegarantin om det finns **omständigheter som ger** grundad anledning att anta att en av förutsättningarna för den anställning eller det anställningsvillkor som fordringen grundar sig på har varit att den skulle betalas helt eller delvis genom lönegarantin eller att lönegarantin på annat sätt utnyttjas otillbörligt.

6 Inledningen av ett lönegarantiärende

6.1 Ett lönegarantiärende ska inledas genom en ansökan från arbetstagaren

Det befintliga lönegarantisystemet innebär att det som utgångspunkt är konkursförvaltaren respektive rekonstruktören som utreder och fattar beslut om betalning från lönegarantin. I konkurser med bevakningsförfarande fattar förvaltaren inget beslut, utan underrättar i stället den utbetalande myndigheten (Skatteverket) om fordringar som omfattas av garantin och som enligt förvaltarens bedömning är klara.

Utredningen föreslår att ett lönegarantiärende alltid ska inledas genom att arbetstagaren gör en ansökan hos Skatteverket (1 kap. 2 § i förslaget till lönegarantilag).

TCO har inga invändningar mot förslaget men vill framföra att ett ansökningsförfarande ställer höga krav på arbetstagare eftersom regelverket kring den statliga lönegarantin är komplicerat. Det är generellt sett mycket svårt för en enskild arbetstagare att ta ställning till vilka fordringar som omfattas av lönegarantin och hur ansökan ska utformas. Det är därför viktigt att det blir så enkelt som möjligt för arbetstagare att ansöka om lönegaranti, se nedan.

6.2 Konkursförvaltaren eller rekonstruktören ska upprätta underlag för en arbetstagares ansökan om lönegaranti

I syfte att tillvarata konkursförvaltares och rekonstruktörers särskilda kunskap om den statliga lönegarantin och underlätta för arbetstagare att ansöka om lönegaranti, föreslår utredningen att konkursförvaltare och rekonstruktörer under vissa förutsättningar ska upprätta underlag för arbetstagares ansökan om lönegaranti (4 kap. 2 § i förslaget till lönegarantilag). Konkursförvaltare och rekonstruktörer ska även lämna allmän information om villkoren för garantin till de som kan ha rätt till lönegaranti och som är kända för förvaltaren eller rekonstruktören (avsnitt 3.6 i betänkandet och 4 kap. 1 § i förslaget till lönegarantilag).

TCO tillstyrker förslagen men vill i sammanhanget fästa uppmärksamhet på en viktig aspekt som inte berörs i betänkandet. En central uppgift för en arbetstagarorganisation är att tillvarata medlemmarnas intressen och företräda dem i enskilda ärenden. Särskilt i privat sektor handlar en betydande andel av de enskilda medlemsärendena om att tillvarata medlemmarnas rättigheter enligt den statliga lönegarantin. Det finns en under lång tid upparbetad kunskap hos de fackliga organisationerna om regelverket kring den statliga lönegarantin och processen i ett lönegarantiärende. Arbetstagarorganisationer lämnar dagligen information om lönegarantin till sina medlemmar, sammanställer underlag och bistår

medlemmar med att anmäla lönefordringar till konkursförvaltare och rekonstruktörer för utbetalning enligt garantin. Vidare regleras arbets- och lönevillkor i stor utsträckning av kollektivavtal, vilka arbetstagarorganisationerna givetvis har särskild kunskap om.

Arbetstagarorganisationer fyller därmed en viktig funktion när det gäller att informera, stödja och företräda enskilda arbetstagare i lönegarantiärenden. En ny lönegarantilag bör utformas på ett sätt som tillvaratar den kunskap som finns hos arbetstagarorganisationerna och underlättar för arbetstagare att ansöka om lönegaranti med beaktande av att så ofta sker med stöd från en arbetstagarorganisation.

6.9 När ansökningen senast måste ha inkommit till Skatteverket

Utredningen föreslår att rätten till lönegaranti ska bortfalla om ansökan om lönegaranti inte har inkommit till Skatteverket inom åtta månader från konkursbeslutet eller under den tid som företagsrekonstruktionen pågår, dock senast åtta månader från beslutet om rekonstruktion (5 kap. 3 § i förslaget till lönegarantilag).

TCO anser att den föreslagna regeln bör kompletteras med ett undantag som innebär att rätten till lönegaranti inte bortfaller om det finns särskilda skäl till att ansökan inte har inkommit till Skatteverket i tid. Det kan finnas situationer där ansökan inte kan göras inom tidsgränsen, exempelvis på grund av att arbetstagaren är tjänstledig från sin anställning och inte har rätt till lön från arbetsgivaren. Det är inte ovanligt att till exempel föräldraledighet pågår under längre tid än åtta månader. I sammanhanget kan det påpekas att perioder under ett anställningsförhållande som inte ger upphov till utestående lönefordringar, exempelvis föräldraledighet i vissa fall, ska hoppas över vid beräkning av garantiperioden enligt EU-domstolen (dom den 15 maj 2003 i mål C-160/01 Karen Mau mot Bundesanstalt für Arbeit).

7 Handläggningen av ett lönegarantiärende hos Skatteverket

7.3 Vissa särskilda frågor som kan uppkomma vid Skatteverkets prövning

Om ansökningen innehåller tvistig fordran

En följd av utredningens förslag om tidsgräns för ansökan, se ovan, är att arbetstagaren måste ansöka om även tvistiga fordringar inom denna tid. Om Skatteverket vid sin prövning inte finner det utrett att en sådan fordran ger rätt till lönegaranti, ska ansökan i den delen avslås. Om det senare, exempelvis efter en domstolsprövning mellan arbetstagaren och arbetsgivaren, skulle visa sig att fordringen gav rätt till lönegaranti får arbetstagaren, enligt utredningen, åter vända

sig till Skatteverket. Skatteverket har då en möjlighet och i vissa fall en skyldighet att ändra sitt beslut enligt 37 och 38 § förvaltningslagen (2017:900).

TCO-förbundens erfarenhet är att tvister om lönefordringar i konkurser sällan avgörs genom en dom i sak i en tvist mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Ofta måste den som fattar beslut om lönegarantin, enligt nuvarande ordning konkursförvaltaren eller rekonstruktören, fatta självständigt beslut i frågan om den tvistiga fordringen och avslå arbetstagarens krav om bedömningen är att fordringen inte är klar. Det naturliga tillvägagångssättet för arbetstagaren i en sådan situation är att angripa lönegarantibeslutet snarare än att väcka talan mot arbetsgivaren i domstol, vilket i förekommande fall ofta slutar med en tredsdom. Det kan antas att så kommer vara fallet även om Skatteverket tar över handläggningen av lönegarantiärenden, där överklagande av Skatteverkets lönegarantibeslut blir den naturliga hanteringen för arbetstagaren vid avslag på lönegarantikrav för tvistiga lönefordringar.

12 Straffrättsligt ansvar samt anmälnings- och underrättelseskyldighet

12.1 Lönegaranti ska omfattas av bidragsbrottslagen

Utredningen föreslår att bidragsbrottslagens (2007:612) tillämpningsområde ska utvidgas till att omfatta även lönegaranti (1 § i förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen). Av utredningens förslag i övrigt följer att även ansvar för osann försäkran eller vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken kan aktualiseras i lönegarantisammanhang.

TCO invänder inte mot förslagen. Det bör dock i sammanhanget läggas till att det vid välfärdsbrottslighet förekommer oseriösa och kriminella aktörer som driver näringsverksamhet och träffar anställningsavtal med och utnyttjar personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Det är viktigt att åtgärder vidtas så att i första hand dessa aktörer kan hållas ansvariga och sådan verksamhet motverkas.

15.2 Vissa frågor som kan behöva övervägas i annat sammanhang

Lönegarantins begränsning till en sammanhängande tidsperiod om åtta månader vid konkurs och företagsrekonstruktion

TCO anser att den s.k. åttamånadersbegränsningen bör avskaffas (3 kap. 6 § andra stycket i förslaget till lönegarantilag). TCO ansluter till de argument som framförs i denna fråga i det särskilda yttrandet av Erik Danhard, expert i utredningen.

Therese Svanström
Ordförande

Jens Lidén
Jurist