

Stockholm den 9 december 2022

R-2022/1874

Till Arbetsmarknadsdepartementet

A2022/01200

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 8 september 2022 beretts tillfälle att avge yttrande över Skatteverkets promemoria Lönegaranti.

Sammanfattning

Advokatsamfundet har ingen erinran mot att ansvaret för utbetalningarna av lönegaranti övergår till Skatteverket och där blir en egen verksamhetsgren.

Advokatsamfundet tillstyrker att förvaltare, rekonstruktörer och Kronofogdemyndigheten får en utredningsskyldighet.

Advokatsamfundet ställer sig bakom att det ska kunna kontrolleras att en arbetstagare har rätt till garantibelopp. Till skillnad från förslaget anser dock Advokatsamfundet att beslutsfattaren ska ansvara för kontrollen samt att kontrollfunktionen inte ska användas i samtliga fall, utan endast i de fall det kan anses motiverat.

Advokatsamfundet tillstyrker att sekretess ska gälla i Skatteverkets lönegarantiverksamhet.

Advokatsamfundet tillstyrker att det införs bestämmelser om en skyldighet att lämna uppgifter samt sekretessbrytande regler som utökar möjligheterna till informationsutbyte mellan Skatteverket, förvaltare, rekonstruktör och andra inblandade myndigheter och aktörer i ett lönegarantiärende, eftersom det behövs för



att fullgöra förvaltares, rekonstruktörers och Kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet, liksom Skatteverkets kontroll. Advokatsamfundet anser dock att kontrollfunktionen i första hand ska utövas av beslutsfattaren.

På de i promemorian angivna skälen har Advokatsamfundet i och för sig ingen erinran mot att förvaltares och rekonstruktörers möjlighet att ändra beslut utökas med innebörd att inte bara beslut om lönegaranti avseende uppsägningslön kan ändras, utan att detsamma gäller för samtliga löne- och pensionsförmåner som omfattas av garantin.

Advokatsamfundet har ingen erinran mot att lönegarantibeslut ska kunna överklagas till tingsrätt, i stället för den rådande ordningen där talan ska väckas och tvisten handläggas enligt ärendelagen. Den föreslagna ordningen bör dock kompletteras så att det tydligt framgår att processen ska handläggas skyndsamt och att den anställde ska kunna höras under sanningsförsäkran. Advokatsamfundet anser vidare att Kronofogdemyndigheten alltjämt ska föra statens talan i dessa processer.

Advokatsamfundet har inget att erinra mot föreslagna förändringar i processen för återkrav av felaktiga utbetalningar. Advokatsamfundet anser dock att den normala överklagandefristen om tre veckor ska tillämpas, eftersom en återkravsprocess kan föras även om lönegarantibeslutet vunnit laga kraft.

Advokatsamfundet anser att de nu föreslagna åtgärderna kan förväntas minska missbruket av lönegarantin och att frågan om ytterligare utredning kan anstå till dess att resultatet av åtgärderna kunnat analyseras. Advokatsamfundet anser dock att den nuvarande regeln om krav på att arbetstagaren ska anmäla sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen bör tas bort. Detta eftersom ett sådant krav ansetts stå i strid med EU-rätten. I övrigt har Advokatsamfundet ingen erinran mot förslagen.

Synpunkter

Allmänna synpunkter

Mot bakgrund av vad som framkommit i Riksrevisionens rapport om förekomst av missbruk av den statliga lönegarantin (RIR 2022:4), är det angeläget att åtgärder vidtas för att stävja detta missbruk.



Åtgärder och verktyg behövs för att missbruk dels ska kunna förebyggas (utredningsskyldighet/informationsutbyte), dels ge möjlighet att snabbt kunna stoppa felaktiga utbetalningar, dels ge möjlighet att kunna återkräva felaktigt utbetalda medel.

Advokatsamfundet anser att förslaget med utökat samarbete och informationsutbyte mellan myndigheter och beslutsfattare, jämte en uppföljande kontroll av Skatteverket, kan förväntas bidra till en minskning av antalet beslut som grundar sig på oriktiga uppgifter och därmed också minska utbetalningar av lönegarantimedel på felaktiga grunder.

Advokatsamfundet anser emellertid att Skatteverkets förslag är otydligt avseende hur och när kontrollfunktionen i praktiken ska genomföras. Exempelvis framgår det inte om Skatteverket föreslår att en fullständig kontroll alltid ska genomföras, om det ska röra sig om en begränsad registerkontroll mot utbetalningar i andra trygghetssystem, eller om det endast ska göras stickprovsvisa kontroller. Det framgår inte heller efter vilka parametrar urval och kontroll ska göras. Kontrollfunktionen kan i realiteten delvis sägas göra Skatteverket till beslutsfattare. Detta eftersom Skatteverket alltid kan stoppa betalningar och förmå beslutsfattaren att ändra sitt beslut, varför det är av vikt att kontrollfunktionen konkretiseras närmare under den fortsatta beredningen av promemorians förslag.

Advokatsamfundet anser samtidigt att det kan ifrågasättas om den utökade personuppgiftsbehandlingen kan anses motiverad i samtliga lönegarantiärenden i ljuset av GDPR:s grundläggande principer.

Enligt GDPR ska den personuppgiftsansvarige inte behandla fler personuppgifter än vad som behövs för ändamålen. I en konkurs/rekonstruktion avseende ett större företag med ordnad ekonomi och lönehantering, är riskerna för missbruk av uppenbara skäl mindre än i t.ex. en konkurs/rekonstruktion avseende ett nystartat fåmansföretag. En nyansering av utrednings- och kontrollskyldigheten bör därför ske, exempelvis i fråga om att fördjupad utredning och kontroll ska genomföras endast när det finns särskilda skäl för det. En problematik som inte lyfts fram av Skatteverket är att lönegarantin ersätter företagets betalning av lön och att det därför i händelse av fortsatt drift är nödvändigt att betalning sker omedelbart för att arbetstagare ska vara skyldiga att arbeta. Advokatsamfundet anser att beslutsfattaren i det enskilda fallet –



konkursförvaltaren, rekonstruktören eller Kronofogden – får tillgång till de behövliga kontrollfunktionerna.

Advokatsamfundet anser vidare att beslutsfattarna ska kunna förelägga den som vill ha lönegaranti att formellt ansöka om lönegaranti. Detta skulle innebära att det i de oklara fallen finns ett fullgott beslutsunderlag och att direkta uppgifter från den ansökande kan ligga till grund för återkrav om uppgifterna är felaktiga.

Genom de nu föreslagna åtgärderna kommer beslutsfattaren framöver att ha de verktyg som tidigare saknats för att kunna fatta mer välgrundade beslut.

Skatteverket gör i promemorian (s. 107 ff.) gällande att ett problem som skulle kvarstå oaktat de föreslagna åtgärderna, är att återkrav av felaktigt utbetalda medel inte alltid kan komma till stånd. Återkrav av redan utbetalda lönegarantimedel uppges kräva att det föreligger ett lagakraftvunnet ändringsbeslut av domstol och att beslutsfattarens beslut därför måste ha överklagats inom överklagandefristen. I de fall ett missbruk uppmärksammas efter denna frist kan återkrav således inte ske. I anledning därav föreslår Skatteverket en förlängd överklagandetid till två månader, i stället för normala tre veckor. Advokatsamfundet är av en annan uppfattning. Återkravsprocessen enligt 34 § lönegarantilagen är helt fristående. Det visar sig exempelvis i den situationen att arbetstagaren har lämnat felaktig information. En rimligare åtgärd än att förlänga överklagandefristen vore därför att ge Skatteverket eller beslutsfattaren en tydligare rätt att framställa återkrav, även utan föregående domstolsavgörande (jfr. 108 kap. socialförsäkringsbalken) och/eller att beslutsfattaren får möjlighet att ändra lönegarantibeslutet även avseende redan utbetald lönegaranti (jfr. 37 § förvaltningslagen).

Synpunkter gällande vissa särskilda förslag

Skatteverkets kontrollfunktion

Det är enligt Advokatsamfundet bra med en uppföljande kontroll av, i synnerhet, utbetalningar av uppsägningslön, som idag har brister. Det är svårt att kontrollera att arbetstagaren under uppsägningstiden inte uppbär såväl lönegaranti som lön från nytt arbete. Skatteverket får antas ha den i särklass bästa möjligheten att kontrollera att arbetstagaren inte blir dubbelkompenserad genom att uppbära både lönegaranti och lön från ny anställning.



Enligt 10 § lönegarantilagen ska den anställde upplysa beslutsfattaren om inkomster från annan anställning under uppsägningstiden som denne uppbär lönegaranti för. Enligt 25 § lönegarantilagen ska vidare den anställde innan garantibelopp för fordran på uppsägningsslön betalas till Skatteverket lämna en försäkran på heder och samvete om sina anställnings- och avlöningsförhållanden under uppsägningstiden. Den anställde bör därvid löpande till Skatteverket inför varje månatlig utbetalning bekräfta att denne står till arbetsmarknadens förfogande och inte har eller kommer att erhålla lön från ny anställning för den period som utbetalningen omfattar och inte endast inför den första utbetalningen.

Vad gäller kontroll i övriga situationer kan det ifrågasättas om det av GDPR-skäl behöver göras i samtliga lönegarantifall. Redan den utökade utredningsskyldighet som åläggs beslutsfattaren kommer i sig att minska behovet av uppföljande kontroller. Uppföljande kontroller bör därför rimligen begränsas till de fall där det föreligger särskilda skäl eller efter en uppmaning från beslutsfattaren.

Ändring av beslut

Advokatsamfundet delar bedömningen att beslutsfattaren ska kunna ändra beslut avseende samtliga former av ersättning på garantin, inte bara uppsägningsslön.

Enligt gällande lag är det inte möjligt att ändra ett beslut till den anställdes nackdel avseende utbetald lön, även om det visar sig att det är uppenbart att beslutet är felaktigt på grund av oriktiga uppgifter. Som anförs ovan utesluter detta dock, enligt Advokatsamfundets bedömning, inte att beslut om återkrav kan fattas.

Överklagande av beslut

Advokatsamfundet delar promemorians bedömning att överklagande ska ske till tingsrätt. Ordningen att arbetstagaren måste väcka talan mot staten och betala en ansökningsavgift om 2 800 kr, har inte varit optimal sett till att det rör sig om en skyddslagstiftning.

Det saknas dock enligt Advokatsamfundet skäl att ändra nuvarande ordning om att det är Kronofogdemyndigheten som för statens talan i processen. Kronofogdemyndigheten har redan den kompetens som krävs för att föra dessa processer och fattar själv (även fortsättningsvis) beslut om lönegaranti i gränsöverskridande situationer.



Processen kommer att handläggas enligt reglerna i ärendelagen, vilket enligt huvudregeln är ett skriftligt förfarande. Sammanträde ska endast hållas om domstolen bedömer att det är till fördel för utredningen eller medför ett skyndsamt avgörande. Sammanträde ska även hållas om enskild begär det, men det är ingen ovillkorlig rätt. Det saknas även möjlighet till partsförhör under sanningsförsäkran. Ärendelagen innehåller nämligen ingen hänvisning till 37 kap. rättegångsbalken om förhör med part. En part kan förvisso förhöras i ärendet, dvs. höras i bevissyfte, men förhöret kan emellertid inte ske under straffansvar, såsom stadgas i rättegångsbalken. Det har efter ärendelagens tillkomst i vissa fall införts särregler som möjliggör partsförhör under sanningsförsäkran, t.ex. i arrendeärenden. Advokatsamfundet anser att en liknande bestämmelse även bör införas i lönegarantiärenden, för att tillförsäkra den berörde anställde den rätt till rättvis rättegång som stadgas enligt Europakonventionen och följer av EU-rättsliga principer.

Det bör även tilläggas att dessa processer ska handläggas skyndsamt av tingsrätten, eftersom anställda inte ska behöva vänta längre än nödvändigt på lönegaranti, i vart fall om inhibition av lönegarantibeslutet har meddelats.

Ytterligare utredning

Beslutanderätt

Det saknas enligt Advokatsamfundets uppfattning för närvarande behov av ytterligare utredning i denna fråga. De nu föreslagna åtgärderna kan förväntas minska missbruket och frågan om ytterligare utredning bör anstå till dess att resultatet av åtgärderna kunnat analyseras på ett erforderligt sätt.

Ansökningsförfarande

Skatteverket förordar att det ska finnas ett krav på att den anställde gör en ansökan för att kunna erhålla lönegaranti. Som skäl anförs i promemorian att det skulle ha en dämpande effekt på försök till bedrägeri samt att det i efterhand lättare ska gå att visa att den anställde har lämnat felaktiga uppgifter.



Det finns givetvis skäl för att anta att en sådan ordning kan minska missbruket. Risken är dock uppenbar att det blir omständligt och att arbetstagare som faktiskt har rätt till garanti blir utan, till följd av att de saknar förmåga eller handlingskraft nog att korrekt ansöka om garanti. Ansökningsprocessen är komplicerad även för den som är insatt i regelverket för att beräkna ett ersättningskrav. För vissa yrkesgrupper där det utgår flera olika tillägg på flera olika beräkningsgrunder, kan det bli närmast omöjligt för den anställde att ansöka om lönegaranti. Risken att det blir fördröjningar i utbetalningar är därtill uppenbar och det kan förväntas bli betungande för beslutsfattaren att hantera samtal och mailkorrespondens från arbetstagare som behöver hjälp med att formulera sina krav. En utvecklad utredningsskyldighet, uppgiftsutbyte och kontrollfunktion bör i sig kunna vara tillräckligt för att motverka missbruk av lönegarantisystemet, särskilt med Advokatsamfundets förslag om att beslutsfattaren i särskilda fall får förelägga den som vill ha lönegaranti att formligt ansöka om det.

Bevakningsförfarande

Skatteverket föreslår att det bör utredas om lönegarantilagens koppling till bevakningsförfarande bör tas bort.

Advokatsamfundet instämmer i promemorians konstaterande om att reglerna mycket sällan tillämpas. Det kan dock finnas situationer där ett komplicerat tvistigt lönegarantikrav lämpligast hanteras genom jävsprocessen. Om exempelvis den anställda och arbetsgivarens ställföreträdare är oense om anställningsförhållande föreligger eller inte, kan frågan avgöras med tingsrätten och förvaltaren som medlare i jävsprocessen. Att ta bort detta verktyg enbart för att det sällan tillämpas är inte lämpligt utifrån syftet med promemorians förslag.

Krav på anmälan som arbetssökande hos arbetsförmedlingen

Advokatsamfundet ställer sig bakom förslaget om att detta krav tas bort. Det saknas vidare anledning att särskilt utreda denna fråga närmare, eftersom ett sådant krav redan underkänts av EU-domstolen.

Bidragsbrott och brottskatalogen

Skatteverket anser att lönegarantibedrägerier borde omfattas av Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet om Skatteverket blir utbetalande myndighet.



Advokatsamfundet har ingen erinran mot detta. En ytterligare åtgärd kan dock vara att utvidga bestämmelsen i 7 kap. 16 § konkurslagen till att även omfatta lönegarantibedrägerier.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander