

MINNISBLAÐ
VARÐANDI FÉLAGAFORM SEM TIL GREINA KOMU VIÐ
SKIPULAGSBREYTINGAR Á REKSTRI RÍKISÚTVARPSINS

Dags.: Mánudagurinn 5. desember 2005.

Viðtakandi: Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, menntamálaráðherra.

Sendendur: Jón Sveinsson hrl. og Sigurbjörn Magnússon hrl.

1. Almenn

Vísað er til beiðnar menntamálaráðherra um að tekið yrði saman minnisblað um þau félagiform sem til greina komu varðandi skipulagsbreytingar á rekstri Ríkisútvarpsins (hér eftir nefnt RÚV) og af hverju niðurstaðan varð sú að leggja til að hlutafélag yrði stofnað um reksturinn.

Í þessu minnisblaði verður gerð grein fyrir þeim félagsformum sem einkum komu til skoðunar, en þau voru eftirfarandi: 1) sameignarfélag, 2) sjálfseignarstofnun, 3) einka-hlutafélag og 4) hlutafélag.

Verður nú gerð grein fyrir hverju og einu félagiformi, það skilgreint og einkennum þess lýst og önnur atriði tekin fram sem máli skipta í þessu sambandi.

2. Einstök félagiform

2.1. Sameignarfélag

Samkvæmt almennum meginreglum félagaréttar er sameignarfélag félag tveggja eða fleiri félagsmanna sem að jafnaði er ætlað að keppa að fjárhagslegu markmiði. Eitt megineinkenni þess er að eigendur bera óskipta, ótakmarkaða og beina ábyrgð á skuldum félagsins.

Hin óskipta ábyrgð félagsmanna felur í sér að kröfuhafar félagsins geta leitað fullnustu allrar kröfu sinnar hjá hverjum félagsmanni sem er. Ótakmörkuð ábyrgð þýðir að slík ábyrgð er ekki takmörkuð við ákveðnar eignir félagsmanns heldur ábyrgist hann slíka kröfu með öllum eignum sínum. Bein ábyrgð þýðir að kröfuhafi félagsins þarf ekki fyrst að leita fullnustu hjá félaginu. Hann getur strax snúið sér beint að sameigendunum og krafist þá persónulega um alla skuldina.

Fá lagaákvæði eru til um sameignarfélög. Í því sambandi má vísa til laga nr. 42/1903 um verslanaskrár, firmu og prókúruumboð. Af þeim lögum leiðir að tilkynna ber til þess sýslumanns þar sem félagið hefur lögheimili um stofnsamning félagsins, heiti þess, nöfn og heimili allra félagsmanna, tegund atvinnu, hverjir hafa rétt til að rita firmað, hvort félagið sé sjálfstæður skattaðili, o.s.frv.

Að öðru leyti verður fyrst og fremst að styðjast við félagssamninginn og þær almennu reglur sem taldar eru gilda um þessi félög. Vegna þeirrar ábyrgðar sem hvílir á félagsmönnum og fyrr var nefnd hlýtur samstarf þeirra að vera mjög persónulegs eðlis. Af því leiðir m.a. að eigendur sameignarfélags eru yfirleitt fáir og venjulega getur nýr félagi ekki bæst við nema samþykki allra þeirra sem fyrir eru liggja fyrir. Þá er og aðalregla að allir þurfa að vera sammála um hvers konar ráðstafanir eða samninga sem félagið á að verða aðili að nema annað sé tekið fram í félagssamningi. Frá þessu er þó undantekningar einkum er varða ákvarðanir um daglegan rekstur.

Um slit sameignarfélags fer einkum eftir félagssamningnum. Séu þar engin ákvæði að finna mun oft rétt að líta svo á að hver félagsmanna um sig geti sagt sig úr félaginu til slita með hæfilegum fyrirvara. Slit félagsins yrði framkvæmt þannig að hreinni eign félagsins eða skuldum þess yrði skipt upp á milli félagsmanna.

2.2. Sjálfseignarstofnun

Sjálfseignarstofnun er sjálfstæð lögpersóna sem komið er á fót með viljayfirlýsingu og ákveðnu framlagi sem nota ber til að þess að ná þeim markmiðum sem sjálfseignarstofnuninni eru sett. Sjálfseignarstofnun á sjálf eigur sínar. Hún ber ein ábyrgð á skuldum sínum. Engir aðilar, hvorki stofnendur sjálfseignarstofnunar né aðrir, geta verið í þannig tengslum við sjálfseignarstofnun að jafna megi til eignaraðildar.

Um sjálfseignarstofnanir gilda lög nr. 19/1988 um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt skipulagsskrá og lög nr. 33/1999 um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur. Álitamál er hvor lögin myndu taka til sjálfseignarstofnunar sem stofnuð væri af hálfu Alþingis. Í því sambandi ber að líta til þess að í 4. gr. síðastnefndu laganna segir að lögin taki ekki til sjálfseignarstofnana sem starfa á grundvelli sérlaga eða eru stofnaðar með lögum eða ákvörðun Alþingis eða með heimild í þjóðréttarsamningi og háðar eftirliti íslenska ríkisins eða annars ríkis. Í 3. mgr. 1. gr. laga er svo mælt fyrir um að um aðrar sjálfseignarstofnanir en þær sem lögin taki til skulu fara eftir lögum nr. 19/1988 um sjóði og stofnanir sem starfa eftir staðfestri skipulagsskrá. Í 2. mgr. 1. gr. þeirra laga segir hins vegar að undanskilin lögnum séu sjóðir og stofnanir sem stofnað er til með lögum, ákvörðunum Alþingis eða milliríkjasamningum. Að teknu tilliti til framangreinds yrði niðurstaðan sú að hvorug lögin myndu taka til opinberrar sjálfseignarstofnunar.

Af ofangreindu leiðir að einungis þau lög sem sett yrðu um sjálfseignarstofnuna myndu gilda um skipan og rekstur hennar. Þessi leið myndi því fela það í sér að skilgreina þyrfti með ítarlegum hætti hvernig sjálfseignarstofnunin skyldi starfa, hver yrðu réttindi og skyldur stjórnar, markmið hennar, o.s.frv., og mæla svo ítarlegar fyrir um þess atriði í skipulagsskrá stofnunarinnar. Þar væri unnt að mæla fyrir um skipan stjórnar og heimildir hennar og annarra aðila til að taka ákvarðanir fyrir stofnunina. Þar sem þessum lagaákvæðum og ákvæðum skipulagsskrár myndi sleppa myndu ólögfestar reglur félagaréttarins eiga við um starfsemi sjálfseignarstofnunar.

Samkvæmt ólögfestum meginreglum félagaréttarsins hefur engin venjulega eftirlit með gerðum stjórnar. Hvorki stofnandi né annar hefur þar neitt að segja nema sérstök heimild sé til þess. Auk framangreinds ber að tilgreina stofnfé og hvaðan það sé runnið í skipulagsskrá stofnunarinnar. Þá er hefðbundið að skilgreina markmið stofnunarinnar og hvernig fé hennar skuli varið til að ná skilgreindum markmiðum. Venjulega eru mjög þröngar heimildir fyrir hendi til að breyta stofnskrá

2.3. Um hlutafélag og einkahlutafélag

Með hugtakinu félag er átt við skipulagsbunda heild manna eða lögaðila sem starfa að tilteknu markmiði venjulega til lengri tíma. Á þessi skilgreining við um félag – hvort heldur sem um einkahlutafélag eða hlutafélag er að ræða. Samkvæmt íslenskum lögum er þó munur á einkahlutafélagi samkvæmt lögum nr. 138/1994 um einkahlutafélög og hlutafélagi samkvæmt lögum nr. 2/1995 um hlutafélög.

Verður gerð grein fyrir helstu einkennum hlutafélaga. Þar sem rætt er um hlutafélag á við um bæði einkahlutafélög og hlutafélög nema annað sé tekið fram. Þá verður tekið sérstaklega fram í þeirri umfjöllun hvaða ólíku viðmið gilda um einkahlutafélög og hlutafélög.

Helstu einkenni hlutafélaga og einkahlutafélaga eru eftirfarandi:

1) Ábyrgð

Félagsmenn hlutafélaga bera takmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins. Í því felst að enginn félagsmanna ber persónulega ábyrgð á heildarskuldbindingum félagsins, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 138/1994 og 2. mgr. 1. gr. laga nr. 2/1995.

Stjórnendur félagsins koma fram fyrir hönd þess gagnvart þriðja manni. Þeir verða ekki persónulega ábyrgir vegna ákvarðana sem þeir taka og þeirra löggerninga sem þeir gera fyrir hönd félagsins. Stjórnendur bera ábyrgð gagnvart hluthöfum (eigendum) hlutafélagsins.

Ábyrgð hlutafélags er ekki takmörkuð. Hlutafélag ábyrgist allar skuldbindingar sínar með öllum eignum sínum án þess að hluthafar beri það nokkra aðra ábyrgð en með því hlutafé sem þeir greiða til félagsins. Aðilaskipti að hlutum hafa því engin áhrif á ábyrgð eða tilvist hlutafélags. Takmörkun ábyrgðar hluthafa við hluti þeirra er því ekki til fyrirstöðu að bæði hluthafar og stjórnendur hlutafélaga geti bakað sér persónulega skaðabótaábyrgð bæði gagnvart félaginu sjálfu eða gagnvart einstökum hluthöfum eða öðrum.

2) Hlutafé

Hlutafélög skulu hafa hlutafé, það er lögbundinn sjóður í félaginu og verður fjárhæð hans aðeins breytt í samræmi við þær lagareglur sem um það gilda, t.d. eftir reglunum um hækkun eða lækkun hlutafjár. Gera þarf skýran greinarmun á eigið fé hlutafélags og hlutafé þess. Eigið fé hlutafélags tekur sífelldum breytingum eftir því hvort að félagið hagnast eða tapar, en það gerir hlutaféð ekki. Það hækkar og lækkar eftir ákvörðun hluthafafundar hverju sinni eins og áður segir.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 138/1994 skal hlutafé í einkahlutafélagi vera minnst 500 þúsund krónur, en samkvæmt 3. mgr. 1. gr. laga nr. 2/1995 skal hlutafé vera minnst fjórar milljónir króna.

Hlutafé má ekki lækka undir framangreinda lágmarksfjárhæð. Rökin fyrir því að hafa tiltölulega ríflegt lágmarkshlutafé eru helst þau að leggja áherslu á að önnur félagsform séu heppilegri fyrir smærri rekstur. Engar skorður eru í lögum um hversu hátt hlutaféð megi vera.

3) Hlutir

Eignarhald á hlutum í hlutafélagi felur fyrst og fremst í sér annars vegar heimild til að nýta sér félagsréttindi, t.d. nota atkvæðisrétt, og hins vegar heimild til að ráðstafa þeirri eign sem felst í hlutnum með löggerningum.

Nokkur munur er á reglum um hluti eftir því hvort um einkahlutafélag eða hlutafélag sé að ræða. Hlutir í hlutafélagi eru brot af hlutafé þess, sbr. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 2/1995 og ber skylda til að gefa út hluti, sbr. 27. gr. laganna. Í einkahlutafélögum er hins vegar ekki skylda til að gefa út hluti, einkum þegar félagið er í eigu eins aðila.

4) Hluthafar

Hluthafi í hlutafélagi telst hver sá sem á hlut í því. Þetta segir að vísu hvergi berum orðum í lögum en þó er greinilega á þessu byggt, sbr. 30. og 32. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög. Í hlutafélagi þurfa að vera tveir hluthafar hið minnsta, en einn í einkahlutafélagi. Undantekningar frá þessum meginreglum hafa komið fram í lögum frá Alþingi þegar ríkisstofnunum hefur verið breytt í hlutafélög.

5) Firma

Meginreglan er sú að einungis eitt og óskipt firma sé til staðar fyrir hvert félag. Sama mun gilda um RÚV hf. Hlutafélagið mun ávallt koma fram undir einu og sama firmanafni með sama hætti og gildir um önnur hlutafélög.

3. Niðurlag

Að teknu til alls framangreinds er ljóst að það er ekki einfalt að velja féлагаform þegar stofnað er til nýs atvinnurekstrar eða þegar rekstri ríkisstofnunar er breytt. Við mat á því þarf að líta m.a. til markmiðs með rekstri félagsins, hversu mikil velta félagsins sé, hvers eðlis reksturinn sé, o.s.frv.

Óhætt er að fullyrða að stofnun hlutafélags, hvort heldur stofnun einkahlutafélags eða hlutafélags, er hentugast í því tilviki sem hér um ræðir. Í raun má ganga lengra og fullyrða að hlutafélag, en ekki einkahlutafélag, er hentugra hvað varðar RÚV. Ástæða þess er einkum sú að rekstur RÚV er mjög stór og umfangsmikill. Hlutafélag er hentugra rekstrarform enda er gengið út frá því í lögum nr. 2/1995 að það féлагаform sé notað í stærri rekstrareiningum á meðan að í lögum nr. 138/1994 um einkahlutafélög er miðað við að það féлагаform henti smærri einingum.

Aðrar röksemdir fyrir því að stofna hlutafélag um rekstur RÚV eru eftirfarandi:

1) Upphaflega var miðað við að stofnað yrði sameignarfélag um rekstur RÚV.

Um mitt síðasta ár barst stjórnvöldum erindi frá Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, þar sem gerðar voru athugasemdir við þáverandi rekstrarfyrirkomulag RÚV, auk þeirrar tillögu að stofna sameignarfélag um rekstur RÚV. Var brugðist við þessu með því að leggja til að hlutafélag yrði stofnað.

2) Önnur féлагаform en hlutafélagiformið henta ekki vel til þess að reka RÚV.

Þegar einstök féлагаform, önnur en hlutafélög, eru borin saman þá verður ljóst að hlutafélag er besti kosturinn:

- *Sameignarfélag*: Samkvæmt athugasemdum ESA þá leysti stofnun sameignarfélags um rekstur RÚV ekki þau vandamál sem leiddu af ótakmarkaðri ábyrgð ríkisins á skuldbindingum RÚV sem ríkisstofnunar. Var brugðist við þessu með því að leggja til að hlutafélag yrði stofnað.

- *Sjálfsseignarstofnun*: Jafnvel þótt að stofnuð yrði sjálfsseignarstofnun um rekstur RÚV þá leiða ákvæði laga nr. 19/1988 um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt skipulagsskrá og laga nr. 33/1999 um sjálfsseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur til þess að lögin myndu ekki gilda um stofnunina. Af þeim sökum þyrfti að skilgreina ítarlega í sérlögum um sjálfsseignarstofnunina hvert skipulag hennar yrði, hver yrðu réttindi og skyldur stjórnar, um eftirlit með starfsemi stjórnar, o.s.frv. Auk þess þyrfti að fylgja þessari lýsingu nánar í skipulagsskrá sem um starfsemi stofnunarinnar myndi gilda. Þar sem þessu regluverki sleppir myndu ólögfestar reglur félagaréttarins gilda um reksturinn.

Almennt má telja að slíkt væri óheppilegt að teknu tilliti til stærðar reksturs RÚV, skyldna stofnunarinnar og hlutverks að öðru leyti. Ef þessi leið yrði farin þá þyrfti í raun að breyta núverandi frumvarpi umtalsvert þar sem með stofnun sjálfsseignarstofnunar yrði horfið frá þeirri meginstefnu frumvarpsins að mæla ekki fyrir um innra skipan RÚV í lögum, heldur að fela stjórn félagsins að ákveða það að teknu tilliti til þess sem best hentar hverju sinni.

3) Skýr og afmarkaður lagarammi er til staðar um hlutafélög.

Með stofnun hlutafélags er rekstri RÚV felld undir regluverk sem er vel þekkt og hefur ríka sögu hér á landi. Í lögum nr. 2/1995 um hlutafélög er að finna skýr ákvæði um réttindi og skyldur stjórnar, framkvæmdastjóra, hluthafa, stöðu endurskoðenda o.fl. Þær reglur eru þekktar og fjöldi fordæma til um hvernig leysa beri úr álitamálum tengdum rekstri þeirra. Þau lög munu gilda almennt um rekstur hins nýja félags á meðan ekki er kveðið á um annað í nýjum lögum um Ríkisútvarpið hf.

4) Reksturinn auðveldari í hlutafélagformi.

Í athugasemdum ESA hefur ítrekað verið sett það skilyrði að fjárhagslegur aðskilnaður þurfi að eiga sér stað hvað varðar einstaka starfsemi RÚV. Hlutafélagiformið er hentugast í því tilliti, auk þess að í frumvarpi til nýrra laga er ekki gert ráð fyrir því að lög mæli fyrir um deildaskiptingu félagsins. Það mun verða verkefni stjórnar að skipuleggja innri starfsemi félagsins og taka þannig tillit til athugasemda ESA.

5) Með breytingu í hlutafélag er fylgt þróun í nágrannalöndunum.

Á undanförunum árum hafa ríkisstjórnir ríkja, sem Ísland ber sig að jafnaði saman við, endurskipulagt rekstrarfyrirkomulag stofnana sem veitt hafa útvarpsþjónustu í almannabágu. Í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi hafa verið stofnuð hlutafélög um rekstur ríkisútvarpa viðkomandi landa. Í Danmörku er Danmarks Radio hins vegar sjálfstæð ríkisstofnun og í Bretlandi er rekstrarform BBC byggt á konunglegum sáttmála sem jafna má til stofnunar sjálfsseignarstofnunar. Ráðgert að endurskoða það fyrirkomulag á næsta ári.