

Efnahags- og
viðskiptaráðuneyti

Minnisblað

Viðtakandi: **Efnahags- og viðskiptaráðherra**
Sendandi: **Jón Ögmundur Þormóðsson**
Dagsetning: **22.03.2010**
Málsnúmer: **EVR10030100**
Bréfalykill: **8.0**

Efni: Nokkur orð um kennitölflakk.

Árið 1994 lagði Finnur Ingólfsson og fleiri fram frumvarp til laga á Alþingi um tímabundið bann við atvinnurekstri einstaklinga vegna afbrota. Frumvarpið var byggt á sænskum lögum og jafnvel annarri norrænni löggjöf og tengdist refsiverðu atferli.

Frumvarpið dagaði uppi en á næsta þingi lagði viðskiptaráðherra fram á Alþingi lagafrumvarp þar sem gert var ráð fyrir að tekið mundi með virkum hætti á kennitölflakki. Í frumvarpi ráðherrans var m.ö.o. kveðið á um að þeir sem hefðu orðið gjaldþrota tvisvar á síðastliðnum þremur árum gætu ekki setið í stjórn eða verið framkvæmdastjórnar næstu þrjú árin þar á eftir. Þetta hefði getað haft talsverð áhrif. Alþingi þóttu ákvæðin hins vegar ganga of langt því að saklausir menn gætu lent í erfiðleikum, t.d. hæfir menn sem hefðu verið kallaðir inn sem framkvæmdastjórnar til að reyna að bjarga fyrirtækjum en það hefði ekki tekist eða gjaldþrot hefði orðið vegna utanaðkomandi aðstæðna. Var frumvarpinu því breytt í meðförum Alþingis með breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (í gildi frá 1995) og síðar fleiri lögum. Var þar kveðið á um refsidóm í tengslum við atvinnustarfsemi, vegna brota á ýmsum lögum sem talin voru upp.

Í 1. mgr. 66. gr. laga um hlutafélög, nr. 2/1995, var og er ákvæðið þannig: "Stjórnarmenn eða framkvæmdastjórnar skulu vera lögráða, fjár síns ráðandi og mega ekki á síðustu þremur árum hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld." Þessum lögum svipar til sænsku laganna að því leyti að um er að ræða refsidóm, þ.e. dóm vegna refsiverðs atferlis. Í sænsku lögunum er gert ráð fyrir meiri háttar brotum og þannig gengið lengra en í íslensku lögunum. Þá er í sænsku lögunum tekið á því ef viðkomandi aðili, sem hlotið hefur refsidóm, vill starfa í fyrirtæki maka. Eru hömlur gegn því í sænsku lögunum. Má segja að löggjöfin á Íslandi sé bein tilraun til að sporna við óeðlilegum breytingum með kennitölur og séu íslensk lög alllík lögum annarra Norðurlanda. Ákvæðin geta þó í einhverjum tilvikum verið óðrúvísi, sbr. það sem að framan er sagt um sænsku lögin. Þá getur stofnandi og stjórnandi komið við sögu í dönskum lögum varðandi fyrirtæki sem háð eru opinberum leyfum eða viðurkenningu og jafnvel eigandi fyrirtækis í sambandi við greiðslu skatta og gjalda en í síðargreinda tilvikinu er unnt að fara fram á tryggingu.

Ekki eru samkvæmt framansögðu í íslenskri löggjöf almenn lög um atvinnurekstrarbann vegna refsiverðs atferlis en ýmis sérstök lagaákvæði hafa verið sett um þetta efni, ekki aðeins ákvæði um hlutafélög og einkahlutafélög, og gegna þau svipuðu hlutverki til að koma í veg fyrir kennitölflakk.

Kennitölflakk er ekki einungis á sviði efnahags- og viðskiptaráðuneytisins. Almenn lög um atvinnurekstrarbann mundu þannig heyra undir dómsmála- og mannréttindaráðuneytið (viðurlög) og ákvæði varðandi opinber innkaup undir fjármálaráðuneytið.

Lykilatriði er að þau lagaákvæði séu nýtt sem fyrir hendi eru, t.d. í lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög, þannig að atferli, sem telst refsivert, sé kært til refsingar. Refsidómar mundu þá hafa þau áhrif að viðkomandi mundi ekki á næstu þremur árum frá uppkvaðningu dómsins geta setið í

stjórnnum hlutafélaga og einkahlutafélaga eða verið framkvæmdastjóri þeirra. Skirrist einstaklingar við að kæra væri sú leið væntanlega fær að samtök aðila á vinnumarkaði, hverju nafni sem nefnast, og þá m.a. verkalýðsfélög, gætu kært vegna félagsmanna sinna svipað og Samtök iðnaðarins hafa gert þegar talið hefur verið að um brot sé að ræða gegn meistaraákvæðum iðnaðarlaga.

Rétt er að ítreka að stofnun nýrra fyrirtækja með nýjum kennitölum getur verið fullkomlega eðlileg.

Nánari upplýsingar um þetta er að finna í svári viðskiptaráðherra við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur um kennitölufلاك í atvinnurekstri á 131. löggjafarþingi 2004-2005.

Svar

viðskiptaráðherra við fyrirspurn Jóhannu Sigurðardóttur um kennitölufلاك í atvinnurekstri.

1. *Telur ráðherra ástæðu til að grípa til aðgerða eða lagasetningar til að sporna við svokölluðu kennitölufلاكki í atvinnurekstri?*

Rétt er að taka fram í upphafi að ástæðan fyrir stofnun nýrra fyrirtækja, með nýrri kennitölu, getur verið fullkomlega eðlileg. Fyrirtæki geta orðið gjaldþrota m.a. vegna utanaðkomandi aðstæðna. Það getur einnig gerst að fyrirtæki séu stofnuð með nýrri kennitölu í kjölfar ólöglegs atferlis í fyrra fyrirtæki en ætla má að einkum sé talað um kennitölufلاكk (kennitöluhopp) þegar grunur er um ólöglegt atferli. Sérstök refsíákvæði eru þó ekki í gjaldþrotalögum. Skv. 64. gr. þeirra laga er hins vegar skuldara, sem er bókhaldsskyldur, skylt að gefa bú sitt upp til gjaldþrotaskipta ef hann getur ekki staðið í fullum skilum við lánardrottna sína þegar kröfur þeirra falla í gjalddaga og ekki verður talið sennilegt að greiðsluörðugleikar hans muni líða hjá innan skamms tíma. Setja þarf þó tryggingu sem er nú 250.000 kr. Getur sú fjárhæð e.t.v. haft hamlandi áhrif. Nefna má hins vegar sem dæmi um ólöglegt atferli ýmis ákvæði í almennum hegningarlögum. Ólöglegt atferli samkvæmt þeim lögum getur verið brot á 247. gr. (fjárdráttur), 248. gr. (fjársvik), 250. gr. (skilasvik, sbr. sérstaklega 3. mgr. um það ef maður hefst nokkuð það að eftir að bú hans hefur verið tekið til skipta sem þrotabú, eða á meðan hann hefur heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamninga án undanfarandi gjaldþrotaskipta, sem miðar að því að eigur eða kröfur búsins komi ekki lánardrottnum þess að gagni), 258. gr. (undanskot eigna frá lánardrottnum), og 262. gr. (meiri háttar brot gegn ýmsum skattalögum).

Of oft vill gleymast að til eru viss úrræði samkvæmt íslenskum lögum til að sporna gegn kennitölufلاكki, þ.e. ólöglegu atferli, og þá ekki einungis í tengslum við gjaldþrot. Hér er átt við *refsidómsákvæði í lögum um hlutafélög og fleiri lögum*, m.a. lögum á sviði fjármagnsmarkaðar. Í þessu sambandi má nefna 1. mgr. 66. gr. laga um hlutafélög, nr. 2/1995, er orðast svo:

„Stjórnarmenn eða framkvæmdastjórnar skulu vera lögráða, fjár síns ráðandi og mega ekki á síðustu þremur árum hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld.“

Ætlunin var 1994 að setja inn í hlutafélagalöggjöfina ákvæði um að þeir sem hefðu orðið gjaldþrota tvisvar á síðastliðnum þremur árum gætu ekki setið í stjórn eða verið framkvæmdastjórnar næstu þrjú árin. Þetta þótti Alþingi ekki nógu traust því að saklausir menn gætu lent í erfiðleikum vegna þessa, t.d. hæfir menn sem hefðu verið kallaðir inn sem framkvæmdastjórnar seint og um síðir til að reyna að bjarga fyrirtækjum en það hefði ekki tekist. Þetta endaði því með ákvæðum í lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (í gildi frá 1995), og síðar fleiri lögum, um refsisdóm í tengslum við atvinnustarfsemi vegna brota á ýmsum lögum sem talin voru upp.

Gallinn er hins vegar sá að fáir eða engir sem bíða tjón vegna ætlaðs ólöglegs atferlis stjórnarmanna eða framkvæmdastjóra hafa hirt um að kæra viðkomandi til refsingar þannig

að opinber rannsókn fari fram. Geta viðkomandi stjórnarmenn eða framkvæmdastjórar því áfram settið í stjórn eða verið framkvæmdastjórar óhindrað. Samtök atvinnulífs, hverju nafni sem nefnast, ættu hins vegar að hugleiða hvort þau geti ekki kynnt þetta mál betur fyrir félagsmönnum sínum þannig að þeir vandi sig betur í þessum málum og hirði um að kæra þá sem sérstök ástæða þykir til, og jafnvel leiðbeint þeim eða aðstoðað í slíkum málum. Sama gegnir um verkalyðsfélög jafnvel þótt laun kunni að fást greidd úr ábyrgðarsjóði launa. Það gerist þó ekki fyrr en eftir langan tíma.

Kæruleið er samkvæmt framansögðu fyrir hendi að lögum. Kemur nafn kæranda fram í gögnum málsins sem kann e.t.v. að vera letjandi. Aðild samtaka gæti bætt þar úr. Ef viðeigandi lagaheimild er hins vegar ekki notuð heldur vandamálið áfram eða magnast jafnvel þegar ófyrirleitnir einstaklingar sjá að þeir komast upp með athæfi sitt án nokkurra viðurlaga.

Taka má fram hér að takmarkanir geta t.d. falist í löggjöf um hlutafélög og einkahlutafélög þannig að stofnandi má hvorki hafa farið fram á eða vera í greiðslustöðvun né bú hans vera undir gjaldþrotaskiptum (3. gr. hfl. og ehfl.). Ákvæði um réttindasviptingu í 68. gr. almennra hegningarlaga virðast ekki skipta sérstöku máli í tengslum við félög.

2. Hafa aðrar Norðurlandþjóðir gripið til sérstakra aðgerða eða lagasetningar til að koma í veg fyrir kennitölufلاك og efsvo er, hvaða?

Á 118. löggjafarþingi 1994 (87. mál) lagði Finnur Ingólfsson og fleiri framsóknarmenn fram frumvarp til laga um tímabundið bann við atvinnurekstri einstaklings vegna afbrota. Frumvarpið byggðist á sænskum lögum (lag (1986 : 436), om näringsförbud) og jafnvel annarri norrænni löggjöf og tengist refsiverðu atferli. Þau lög ganga talsvert langt og taka á ýmsu, m.a. banni við starfi í fyrirtæki sambýlismanns, en gera hins vegar kröfur um að brot sé ekki léttvægt. Í Finnlandi eru ekki ósvipuð lög um atvinnurekstrarbann. Í sænskum rétti eru hins vegar ekki almennar takmarkanir á heimildum aðila, sem áður hafa settið í stjórnnum gjaldþrota fyrirtækja, til að stofna eða koma að stjórn nýs fyrirtækis. Framangreint frumvarp dagaði uppi á Alþingi. Var það ekki lagt fram aftur þar eð ákveðið var að láta reyna á ákvæðið um refsíðmsleiðina í hlutafélagalöggjöfinni og síðar fleiri lögum.

Samkvæmt dönskum lögum er hugsanlegt að í dómi verði mælt fyrir um missi réttar til að vera stofnandi, stjórnandi eða stjórnarmaður í fyrirtækjum sem háð eru opinberum leyfum eða viðurkenningu hafi maður verið dæmdur fyrir refsiverðan verknað og hætta þyki á að viðkomandi muni misnota stöðu sína. Samkvæmt dönsku innheimtulögnum (lov nr. 289/2003 om opkrævning af skatter og afgifter) er skatta- og töllyfirvöldum undir vissum kringumstæðum heimilt að krefja aðila, sem hefur verið eigandi eða settið í stjórn fyrirtækis sem tekið hefur verið til gjaldþrotaskipta á síðustu fimm árum á undan og skuldar opinber gjöld, um tryggingu, sbr. 2. mgr. 11. gr. laganna.

Samkvæmt norskum rétti er framkvæmdastjórum, stjórnendum og stjórnarmönnum fyrirtækja, sem dæmdir hafa verið fyrir refsiverða háttsemi, ekki sjálfkrafa meinað að gegna slíkum störfum á ný. Virðast því gerðar nokkru vægari kröfur en í íslenskum lögum um hlutafélög o.fl. Þá er hugsanlegt að í dómi sé mælt fyrir um missi réttar manns, sem dæmdur hefur verið fyrir refsiverða háttsemi, til að gegna tiltekinni stöðu eða til að stunda atvinnurekstur ef uppfyllt eru nánar tilgreind skilyrði 29. gr. norsku hegningarlaganna varðandi réttindasviptingu.

3. Telur ráðherra koma til greina að setja lög sem banni tímabundið atvinnurekstur eða setu í stjórnnum fyrirtækja hjá þeim sem uppvísir eru að kennitöluflakki?

Ekki eru í íslenski löggjöf almenn lög um atvinnurekstrarbann vegna slíks ólögmæts atferlis er lýst hefur verið hér að framan enda er slíkt viðurlutamið svo sem fram kom í framangreindu frumvarpi á Alþingi. Ýmis sérstök lagaákvæði eru hins vegar til staðar svo sem þegar hefur verið greint frá, t.d. í lögum um hlutafélög, sem taka til um 1000 félaga, og lögum um einkahlutafélög sem taka til yfir 20.000 félaga. Rétt sýnist að láta reyna á slík lagaákvæði, sbr. það sem fram kemur í svari við 1. lið fyrirspurnarinnar, fremur en að setja fleiri sérákvæði eða jafnvel almenn lög um atvinnurekstrarbann. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið ætti, ef til kæmi, að fjalla almennt um atvinnurekstrarbann þar eð það fjallar almennt um viðurlög.

Í framgreindu frumvarpi um atvinnurekstrarbann kom fram að í norrænni löggjöf hefði verið hugað að fleiri leiðum en refsiviðurlögum. Hefði þróunin verið sú þar að auka heimildir til leyfissviptingar og jafnvel að meina mönnum almennt þátttöku í atvinnurekstri vegna brota í atvinnurekstri. Segja má að setning sérstakra lagaákvæða hér á landi, t.d. í hlutafélagalöggjöfinni, séu í samræmi við hina norrænu þróun. Í frumvarpinu var sérstaklega tekið fram að atvinnurekstrarbann skyldi í Svíþjóð dæma til ákveðins tíma, þriggja ára hið skemmsta og fimm ára hið lengsta. Framangreind sérákvæði í hlutafélagalöggjöfinni íslensku gera ráð fyrir þremur árum. Atvinnurekstrarbannið í Svíþjóð samkvæmt frumvarpinu náði aðeins til einstaklinga eins og raunin varð í hinum framangreindu sérstöku lagaákvæðum hér á landi.

4. Eru til upplýsingar eða vísbendingar um hve mikið vandamál kennitölufلاك er hér á landi og í hvaða atvinnugreinum helst?

Ekki eru til nákvæmar upplýsingar eða vísbendingar um hve mikið vandamál ólögmætt atferli sem tengist kennitölum er hér á landi. Samkvæmt blaðafregnum virðast vandamál skjóta alloft upp kollinum og geta valdið einstaklingum og lögaðilum talsverðu tjóni.

Greinargóðar upplýsingar sem skipta hér máli, koma fram í svari ráðherra Hagstofu Íslands við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur um fjölda einstaklinga sem tengjast gjaldþroti félaga (þskj. 330, 201. mál 128. löggjafarþings). Þar kemur m.a. fram að samkvæmt hlutafélagaskrá hafi alls 3.014 hlutafélög og einkahlutafélög orðið gjaldþrota á árunum 1992–2001. Af marktækum upplýsingum um 6.913 einstaklinga, sem sátu í stjórnunum þessara félaga, sást að 228 þeirra sátu í stjórnunum þriggja gjaldþrota félaga, 58 sátu í stjórnunum fjögurra félaga og 45 í stjórnunum fimm félaga eða fleiri. Heildarfjöldi þessara einstaklinga, sem sátu í stjórn þriggja eða fleiri gjaldþrota félaga, var 331, eða rösk 4% af heildarfjölda stjórnarmannanna. Af þeim höfðu 16 valið sér sama atvinnuveg fjórum sinnum eða oftar en 90 valið sér sama atvinnuveg þrisvar, þ.e. um þriðjungur þeirra sem höfðu setið í stjórn þriggja eða fleiri gjaldþrota hlutafélaga og einkahlutafélaga höfðu a.m.k. valið sér sama atvinnuveg þrisvar. Af þessum upplýsingum sést þó ekki hvort eða að hve miklu leyti kann að vera um ólöglegt atferli að ræða. Refsidóma þyrfti til. Í svari við fyrirspurninni kemur einnig fram að verslun og ýmiss konar viðgerðarþjónusta sé sá atvinnuvegur sem flest gjaldþrot hlutafélaga og einkahlutafélaga hafi fallið undir á þessum árum, 1992–2001, þ.e. ef miðað er við þau félög þar sem í stjórn sátu einstaklingar með þrjú eða fleiri gjaldþrot á baki. Næstflest gjaldþrot voru í flokknum Iðnaður og námugróftur.

5. Tekur ráðherra undir sjónarmið Samtaka iðnaðarins um að ráðast þurfi í átak til að verjast kennitöluflakki og þær tillögur sem þau hafa sett fram þar að lútandi?

Í fréttablaði Samtaka iðnaðarins, 11. og 12. tölublaði 2004, hefur verið vakin verðskulduð athygli á ýmsum vandamálum er tengjast kennitölflakki og bent á ýmsar leiðir til úrbóta. Er það þakkarvert. Eins og bent hefur verið á hér að framan þurfa þó fleiri aðilar vinnumarkaðarins, þ.e. samtök atvinnulífs og verkafélög, að kynna vandamálið betur og þó einkum þau úrræði sem eru fyrir hendi í sérstökum lagaákvæðum. Lykilatriði er að nýta þau lagaákvæði sem eru fyrir hendi. Ekki er hér tekin afstaða til einstakra leiða til lausnar sem Samtök iðnaðarins hafa bent á, enda heyrar sumar þeirra undir önnur ráðuneyti, en þær geta almennt verið til bóta. Þannig nefna samtökin t.d. öflun upplýsinga í upphafi um kaupendur vöru og þjónustu, jafnvel lánshæfisupplýsingar, og tillögu um samræmt ákvæði í útboðslýsingum (könnun viðskiptasögu stjórnenda og helstu eigenda sé kennitala bjóðanda nýrri en fimm ára).

Það skal að lokum nefnt að ríkisskattstjóri (fyrirtækjaskrá) stendur að útgáfu kennitalna en viðskiptaráðuneytið og fleiri ráðuneyti halda utan um efnisreglur laga almennt eða á sérstökum sviðum.

EVR 09120019

Efnahags- og viðskiptaráðuneytið hefur móttengið fyrirspurn yðar um kennitölufлак sem barst með tölvupósti þann 30. nóvember s.l. Af því tilefni vill ráðuneytið vekja athygli á að um hlutafélög gilda hlutafélagalög nr. 2/1995 og um einkahlutafélög gilda lög nr. 138/1994. Ekki eru í íslenskri löggjöf almenn lög um atvinnurekstrarbann vegna kennitöluflakks en rétt er að taka fram að í mörgum tilvikum getur ástæðan fyrir stofnun nýrra fyrirtækja, með nýrri kennitölu verið fullkomlega eðlileg. Ýmis sérstök lagaákvæði eru hins vegar til staðar í lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög og er þar m.a. að finna ákvæðin úrræði til að sporna gegn kennitöluflakki, t.d. refsíðomsákvæðið í 66. gr. laga um hlutafélög, er orðast svo:

„Stjórnarmenn eða framkvæmdastjórnar skulu vera lögráða, fjár síns ráðandi og mega ekki á síðustu þremur árum hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld.“

Einnig er að finna í nefndum lagabálkum takmarkanir er varða hæfi stofnanda viðkomandi félags, t.d. í 3. gr. laga um hlutafélög og einkahlutafélög þar sem fram kemur að stofnandi megi hvorki hafa farið fram á eða vera í greiðslustöðvun né bú hans vera undir gjaldþrotaskiptum.

Íslenska lagaumhverfið er undir stöðugri endurskoðun og er regluverk það sem fellur undir málefnasvið Efnahags- og viðskiptaráðuneytis þar ekki undanskilið.

Til upplýsinga er vakin athygli á meðfylgjandi tengli á svar þáverandi viðskiptaráðherra við fyrirspurn þingmanns um kennitölufлак í atvinnurekstri: <http://www.althingi.is/altext/131/s/pdf/0766.pdf>

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, félagsmálaráðuneytið, Hagstofa Íslands, hlutafélagaskrá, fjármálaráðuneytið, ríkisskattstjóri, Samtök atvinnulífsins, Verslunarráð Íslands, Samtök iðnaðarins, Alþýðusamband Íslands, Bandalag háskólamanna.

Efni: Brot einstaklinga í atvinnurekstri.

Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytin vilja vekja sérstaka athygli á hjálögðu svári viðskiptaráðherra á haustþingi 2002 við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur um aðgerðir gegn brotum einstaklinga í atvinnurekstri en svarið snertir ýmsa aðila. Sérstök athygli aðila vinnumarkaðarins og tengdra samtaka er þó vakin á því að nýta má betur kosti gildandi laga, m.a. hlutafélagalöggjafar. Þyrfti þá að fara kæruleið vegna ætlaðs refsiverðs misferlis af hálfu stjórnarmanna og framkvæmdastjóra. Refsidómur í kjölfarið getur spornað gegn ítrekuðum brotum þar eð viðkomandi dómþolar geta þá ekki um þriggja ára skeið verið stjórnarmenn eða framkvæmdastjórar.