



Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
Kirkjustræti
101 Reykjavík

DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsögðu 7 101 Reykjavík
sími: 545 9000 bréfasími: 552 7340
postur@dmr.is dmr.is

Reykjavík 23. nóvember 2022
Tilv.: DMR22080036/4.1

Vísað er til erindis allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis, dags. 8. nóvember síðastliðinn, þar sem þess var óskað að tekið yrði saman minnisblað um viðbrögð ráðuneytisins við þeim umsögnum sem nefndinni hafa borist um frumvarp dómsmálaráðherra til laga um breytingu á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991 (kennitölufلاك), þingskjal 280 – 277. mál. Í eftirfarandi umfjöllun er vikið að umsögnum embættis héraðssaksóknara og Skattsins enda er í þeim að finna þær helstu efnislegu ábendingar sem þýðingu hafa.

Umsögn embættis héraðssaksóknara.

Af hálfu héraðssaksóknara er í fyrsta lagi lagt til að ákvæði a-liðar 1. gr. frumvarpsins (180. gr.) verði breytt þannig að það taki til *þess* eða *þeirra* sem komið hafa að stjórnun félags sem undir það falla, það er að segja, að ákvæðið verði í fleirtölu en ekki eintölu. Rökin fyrir því eru að orðalagið bendi til þess að ákvæðið taki til einstaklings en ekki þessar þegar fleiri einstaklingar koma að daglegum rekstri félags. Af því tilefni bendir ráðuneytið á að þótt orðalag ákvæðisins sé í eintölu útiloki það ekki að slíkri kröfu verði beint gegn fleiri en einum aðila sem komið hefur stjórnun sama félags sem tekið hefur verið til gjaldþrotaskipta. Ráðuneytið lítur svo á að ákvæðið gildi sjálfstætt gagnvart hverjum og einum þeirra og er það í samræmi við þá almennu lagahefð að hafa lagatexta fremur í eintölu en fleirtölu, sjá til samanburðar flest ákvæði almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Ráðuneytið telur breytinguna því ekki nauðsynlega.

Í öðru lagi leggur héraðssaksóknari til að í skýringum við b-lið 1. gr. frumvarpsins (181 gr.) verði nefnd í dæmaskyni háttsemi sem falli undir það að vera *skaðleg* eða *óverjandi* í skilningi ákvæðisins. Í samræmi við almenna málvenju lítur ráðuneyti svo á að með skaðlegri háttsemi sé átt við háttsemi sem hefur valdið eða er til þess fallin að valda tjóni og með orðinu óverjandi sé átt við að ekki liggi fyrir afsakanlegar eða forsvaranlegar ástæður sem réttlæt geta háttsemina. Í skýringum við ákvæðið er nú þegar bent, í dæmaskyni, á háttsemi sem hér gæti fallið undir, þar á meðal umfangsmikil vörukaup án þess að líkur séu á greiðslu, viðvarandi brot gegn bókhaldslögum, tilfærsla eigna úr gjaldþrota félagi á undirverði eða án endurgjalds og svo framvegis.

Í þriðja lagi leggur héraðssaksóknari til að öll félagaförmin sem atvinnurekstrarbann taki til verði einnig talin upp í 1. mgr. b-liðar 1. gr. (181. gr) frumvarpsins, en ekki eingöngu hlutafélög, líkt og ákvæðið sé nú orðað. Ráðuneytið telur þessa ábendingu réttmæta en leggur til að breytingin hljóði fremur svo: *Skilyrði atvinnurekstrarbanns er að viðkomandi einstaklingur teljist ekki hæfur til að stýra félagi, sem rekið er með takmarkaðri ábyrgð eigna, vegna skaðlegra eða óverjandi viðskiptahátta við stjórnun félags* .

Í fjórða lagi telur héraðssaksóknari að nauðsyn standi til þess að samræma tímalengd

atvinnurekstrarbanns samkvæmt frumvarpinu og tímalengd atvinnurekstrarbanns samkvæmt 262. gr. almennra hegningarlaga. Þannig skuli atvinnurekstrarbann samkvæmt c-lið 1. gr. frumvarpsins (182. gr.) að meginreglu vara í 3 ár en við sérstakar aðstæður um skemmri tíma, en samkvæmt 262. almennra hegningarlaga megi dæma mann í atvinnurekstrarbann í *allt að* þrjú ár. Svo sem rakið er í skýringum við ákvæðið í frumvarpinu var við mat á tímalengd atvinnurekstrarbanns annars vegar höfð hliðsjón af tímalengd atvinnurekstrarbanns á hinum Norðurlöndunum og hins vegar af hæfisreglum 1. mgr. 66. gr. laga um hlutafélög, nr. 2/1995 og 1. mgr. 42. gr. laga um einkahlutafélög, nr. 138/1994. Jafnframt segir í skýringum við ákvæðið að svo að atvinnurekstrarbann hafi tilætluð áhrif þurfi það að vara í nægjanlega langan tíma en sá tími megi þó ekki vera svo langur að bannið feli í raun í sér refsingu eða refsikennd viðurlög. Að áliti ráðuneytisins er ekki óeðlilegt að dómara sé játað meira svigrúm við ákveða tímalengd (*allt að*) atvinnurekstrarbanns sem lagt er á samkvæmt 262. gr. almennra hegningarlaga. Má í því sambandi benda á að þar er um viðurlög að ræða sem jafnan fylgja dæmdri refsingu, sem samkvæmt 262. gr. almennra hegningarlaga getur verið fangelsi allt að 6 árum. Rétt er að halda til haga að í báðum tilvikum getur hámarks lengd atvinnurekstrarbanns numið þremur árum, en til að atvinnurekstrarbann samkvæmt frumvarpi þessu nái markmiði sínu þykir rétt að kveða á um að það skuli meginreglu vara í þann tíma, en geti verið skemmra við sérstakar aðstæður.

Í fimmta lagi telur héraðssaksóknari að nánari skýringar vanti í frumvarpið á því hvað réttlæti skemmra atvinnurekstrarbann heldur en þrjú ár. Í því sambandi bendir ráðuneytið á að í skýringum við 1. mgr. c-liðar 1. gr. frumvarpsins (182. gr.) eru nú þegar nefnd í dæmaskyni atriði sem líta má til við mat á því hvort rétt sé að ákvarða atvinnurekstrarbann í styttri tíma en þrjú ár. Þannig mætti líta til þess hvort viðkomandi hafi glímt við veikindi, orðið fyrir svikum annarra eða auðkennastuldi eða athafnir hans byggst á afsakanlegri vanþekkingu. Einnig geti skipt máli hvort viðkomandi hafi gripið til ráðstafana til að koma rekstri félags í rétt horf eða sýnt viðleitni í þá átt.

Í sjötta lagi bendir héraðssaksóknari á að ef sama háttsemi liggi að baki kröfu um atvinnurekstrarbann og sakamálarannsókn, þá þurfi að taka afstöðu til þess hvort niðurfelling sakamáls eða sýkna fyrir dómstólum hafi áhrif á það atvinnurekstrarbann sem einstaklingur hafi áður verið látinn sæta vegna sömu atvika. Í því sambandi telur ráðuneytið vert að hafa í huga atvinnurekstrarbann samkvæmt frumvarpinu kemur ekki til vegna refsiverðrar háttsemi þess sem því sætir. Þvert á móti er tilgangur þess að ná að gera ráðstafanir fyrir og koma tímabundið í veg fyrir að sá sem valdið hefur tjóni við stjórnun félags með takmarkaði ábyrgð, geti áfram tekið þátt í stjórnun slíks félags. Sönnunarkröfurnir í sakamáli eru mun strangari en ætlunin er að gildi við mat dómara á því hvort fallast beri á kröfur skiptastjóra um atvinnurekstrarbann, auk þess sem krafa skiptastjóra þarf ekki að byggjast á ætlaðri refsiverðri háttsemi. Niðurfelling eða sýkna í sakamáli hefði því ekki áhrif á atvinnurekstrarbann sem lagt yrði á samkvæmt frumvarpinu, enda felst í hinu fyrrnefnda fyrst og fremst það að viðkomandi yrði ekki gerð *refsing* vegna brota gegn almennum hegningarlögum eða sérlögum sem um atvinnurekstur gilda.

Í sjöunda lagi þá telur héraðssaksóknari að taka þurfi afstöðu til þess hvort atvinnurekstrarbann sem skiptastjóri hefur krafist tæmi heimild saksóknara til að krefjast atvinnurekstrarbanns skv. 4. mgr. 262. gr. almennra hegningarlaga í sakamáli vegna sama þrotabús. Telur héraðssaksóknari rök standa til þess og vísar þar til ákvæða mannréttindasáttmála Evrópu um að ekki megi refsa tvisvar fyrir sömu háttsemi, það er *ne bis in idem*. Ráðuneytið bendir á að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur þegar fjallað um aðstæður sem þessar og komist að þeirri niðurstöðu að þær feli ekki í sér brot gegn reglunni um *ne bis in idem*, sjá dóma í málum *Storbråten gegn Noregi* og *Mjelde gegn Noregi*, einkum hinn síðarnefnda. Ekki verður því séð að þessi ábending kalli á breytingar á frumvarpinu.

Í áttunda og síðasta lagi þá telur héraðssaksóknari að taka þurfi til skoðunar samhliða frumvarpi þessu hvort þörf sé að útvíkka heimildir lögreglu til að krefjast atvinnurekstrarbanns í sakamálum, þannig að heimild lögreglu nái til fleiri brotaflokka sem kunni að tengjast kennitölufлакki. Ráðuneytið telur ekki útilokað að tilefni sé að taka framangreint til nánari athugunar en slíkt er aftur á móti ekki viðfangsfangsefni þessa frumvarps.

Umsögn Skattsins.

Skatturinn leggur í fyrsta lagi til að heiti þess sem ætlunin er að verði XXVI. kafli laga um gjaldprotaskipti o.fl. verði **Bann við aðkomu að stjórnun félags með takmarkaðri ábyrgð**

(**atvinnurekstrarbann**), fremur en **Atvinnurekstrarbann** – eins og lagt er til með frumvarpinu. Ráðuneytið telur heiti kaflans eins og það er í frumvarpinu lýsandi og í samræmi við önnur kaflaheiti laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Því telur ráðuneytið ekki þörf á þessari breytingu.

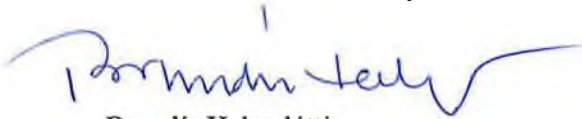
Í öðru lagi bendir Skatturinn á að samkvæmt frumvarpinu nái bannið einnig til einstaklings hafi hann borið takmarkaða ábyrgð á skuldbindingum samlagshlutafélags. Telur Skatturinn rétt að benda á að hið sama ætti að gilda um þann eiganda samlagsfélags sem ber takmarkaða ábyrgð. Ráðuneytið telur þess ábendingu réttmæta, og telur í því ljósi rétt að breyta orðinu „**samlagshlutafélags**“ í 1. mgr. a-lið 1. gr. frumvarpsins (180. gr.) í „**samlagsfélags**“. Samlagshlutafélög eru ein tegund samlagsfélaga og falla því undir það hugtak.

Í þriðja lagi bendir Skatturinn á að samkvæmt 1. og 3. mgr. k-liðar 1. gr. frumvarpsins (190. gr.) beri sá sem úrskurðaður hefur verið í atvinnurekstrarbann persónulega og ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins fari það í þrot á þeim tíma sem bannið vari eða eftir atvikum á næsta ári eftir lok þess. Líkt og Skatturinn bendir á er hér fyrst og fremst, en ekki eingöngu, átt við svonefnda skuggastjórnendur. Að mati Skattsins er athugandi að taka upp í lagatextann frekari dæmi um hverjir geti fallið hér undir. Að mati ráðuneytisins er ekki tilefni til að gera breytingar á lagatextanum að þessu tilefni en aftur á móti væri til bóta að nefna slík dæmi í nefndaráliti, kjósi allsherjar- og menntamálanefnd að gera það. Horfir ráðuneytið þar fyrst og fremst til þeirra dæma sem nefnd eru í umsögn Skattsins, það er þann sem komið hefur að stjórnun félags með beinum eða óbeinum hætti, svo sem skráðra stjórnarmanna, framkvæmdastjóra, prókúruhafa, skuggastjórnenda og annarra sem ráðandi eru um meginstarfsemi og stefnu félagsins.

Í fjórða lagi er bent á að samkvæmt 2. mgr. j-lið 1. gr. frumvarpsins skuli Skatturinn halda skrá um þá einstaklinga sem úrskurðaðir hafa verið í atvinnurekstrarbann. Bent er á að tilvísun til Skattsins sé nokkuð víðtæk og ástæða sé til að umrætt skráarhald heyri fremur undir fyrirtækjaskrá sem ríkiskattstjóra er falið að halda samkvæmt lögum um fyrirtækjaskrá, nr. 17/2003. Ráðuneytið telur þessa ábendingu réttmæta og gefa tilefni til breytinga á frumvarpinu í þá veru sem lagt er til að hálfu Skattsins.

Í fimmta lagi bendir Skatturinn á að samkvæmt frumvarpinu hvíli almenn eftirlitsskylda á Skattinum með skráðum aðilum, en ekki liggi fyrir hvaða hlutverki ríkiskattstjóra sé annars ætlað að gæta í tengslum við skrá atvinnurekstrarbann. Þá telur Skatturinn enn fremur æskilegt að fram komi í lagatexta hvort skráin skuli opin almenningi og þá með hvaða hætti, með tilliti til ákvæða laga um persónuvernd og persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Ráðuneytið telur þessa ábendingu réttmæta og er reiðubúið til að vinna að nánari athugun þessa efnis í samvinnu við allsherjar- og menntamálanefnd sé þess óskað.

Fyrir hönd ráðherra


Bryndís Helgadóttir


Þorvaldur Heiðar Þorsteinsson

