

Svar

viðskiptaráðherra við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur um aðgerðir gegn brotum einstaklinga í atvinnurekstri.

1. *Telur ráðherra ástæðu til að gerð verði rannsókn á þeim tilvikum þegar sömu aðilar stofna aftur og jafnvel oft en einu sinni fyrirtæki eftir gjaldþrot eða að gripið verði til sérstakra aðgerða vegna þess, sbr. svar ráðherra Hagstofu Íslands á þskj. 204 um fjölda einstaklinga sem tengjast gjaldþrotum félaga?*

Í tilvitnuðu svari ráðherra Hagstofu Íslands um fjölda einstaklinga, sem tengjast gjaldþrotum félaga, er greint frá því að á tíu árum, 1992–2001, hafi um 3.000 hlutafélög og einkahlutafélög orðið gjaldþrota og að um 7.000 einstaklingar hafi komið við sögu sem stjórnarmenn félaganna. Hafa má í huga að fjöldi hlutafélaga og einkahlutafélaga er nú yfir 16.000. Í nútímavíðskiptalífi má búast við nokkrum afföllum og er ekki sjáanlegt að uppgefnar tölur um gjaldþrota félög séu hærrí en búast megi við á svo löngu tímabili. Áhætta fylgir oft atvinnustarfsemi og geta þeir sem að henni standa ekki ætíð séð hana glögglega fyrir eða borið ábyrgð á henni. Í svarinu kom og fram að flest gjaldþrotin hafa orðið í verslun og iðnaði sem eru umfangsmiklar atvinnugreinar og að stjórnarmenn hafa gjarnan haldið áfram að stjórna félögum í sömu atvinnugrein, jafnvel oft en einu sinni. Það þarf ekki að vera óeðlilegt og er almennt heimilt að lögum á grundvelli atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar. Gjaldþrot félaga geta þó haft áhrif á lánstraust nýrra félaga sem sömu aðilar standa að, sérstaklega ef þeir eru forsvarsmenn félaganna.

Ekki verður séð að ástæða sé til að gera frekari rannsókn á þeim tilvikum þegar sömu aðilar stofna aftur fyrirtæki eða félög eftir gjaldþrot. Vænlegra er að allir þeir sem telja að lög séu brotin í einhverjum tilvikum vegna gjaldþrota athugi hvort ekki eigi að kæra slíkt þannig að það geti leitt til refsisdóms er hefti viðkomandi í áframhaldandi atvinnustarfsemi svo sem nánar verður vikið að síðar í þessu svari. Nefna má að opinberir aðilar, einkum skattyfirvöld, sem komast á snoðir um eitthvað misjafnt hafa gripið til sérstakra aðgerða og m.a. kært til refsingar eða beitt skattviðurlögum vegna brota, t.d. skattsvika og vörsluskattbrota.

2. *Hvernig hafa ákvæði laga nr. 137/1994 og 138/1994, sem breyttu lögum um hlutafélög og einkahlutafélög og voru sett til að sporna við þeim tilvikum sem greinir í 1. lið, reynst og hve oft hefur þeim ákvæðum verið beitt?*

Ákvæði þau sem um er spurt eru aðallega 1. mgr. 66. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög og 1. mgr. 42. gr. laga nr. 138/1994 um einkahlutafélög. Ákvæðin eru samhljóða:

„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.“

Ákvæði þessi sem fjalla aðallega um refsisdóm á hendur stjórnarmönnum eða framkvæmdastjórnur en ná líka til útibússtjóra voru samin án beinnar fyrirmyndar erlendis frá.

Markmiðið var að sporna við því að þeir sem fremdu lögbrot í atvinnurekstri og yllu öðrum með því margháttuðu tjóni, t.d. launþegum, verktökum, ábyrgðarmönnum verktaka og birgjum, gætu óhindrað haldið áfram sem stjórnarmenn eða framkvæmdastjórar í nýjum fyrirtækjum er þeir kæmu á laggirnar. Þegar allir stjórnarmenn skrifa undir tilkynningu til hlutafélagaskrár um stofnun hlutafélags eða einkahlutafélags þurfa þeir að staðfesta að þeir fullnægi þeim hæfisskilyrðum sem í vissum lagaákvæðum felast, m.a. að þeir hafi ekki hlotið umræddan refsisdóm. Slík yfirlýsing er gefin að viðlagðri refsíabyrgð. Þá er hugsanlegt að ábendingar um að ákveðinn maður fullnægi ekki hæfisskilyrðum berist til skrárinnar. Nauðsynlegt er einnig að kjörnir endurskoðendur eða skoðunarmenn staðfesti á tilkynningarblaði til skrárinnar að stofnfé hafi verið greitt. Slíka yfirlýsingu þurfti til skamms tíma ekki að undirrita.

Ekki er annað sjáanlegt en að ákvæðin í hlutafélagalöggjöfinni standi ein og sér fyrir sínu og hafi varnaðaráhrif þannig að menn setjist ekki í stjórn eða verði framkvæmdastjórar hafi þeir hlotið refsisdóm á síðustu þremur árum í tengslum við atvinnurekstur. Ekki er þó unnt að mæla gagnsemi lagaákvæðanna í tölum enda hafa ekki enn borist ábendingar til skrárinnar um refsidóma. Ástæða kann að vera til að vekja meiri athygli á tilvist þessarar leiðar svo sem nánar verður vikið að síðar í svari þessu.

3. Telur ráðherra rétt að grípa til frekari aðgerða til að sporna við fyrrnefndum tilvikum og þegar um er að ræða afbrot í atvinnurekstri, svo sem með tímabundnu banni við atvinnurekstri einstaklinga eins og lagt var til í frumvörpum viðskiptaráðherra um breytingar á hlutafélagalöggjöfinni á 118. löggjafarþingi?

Í tengslum við breytingu á hlutafélagalöggjöfinni 1994 vegna aðildar Íslands að EES-samningnum var tækifærið notað til að semja séríslensk ákvæði um að þeir sem hefðu orðið gjaldþrota tvisvar á sl. þremur árum gætu ekki setið í stjórn eða verið framkvæmdastjórar næstu þrjú árin. Var þetta tilraun til að sporna við refsiverðu atferli af hálfu stjórnarmanna og framkvæmdastjóra. Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis þótti þetta ákvæði ekki nógu traust því að saklausir menn gætu þá lent í erfiðleikum, t.d. hæfir menn sem hefðu verið kallaðir inn sem framkvæmdastjórar seint og um síðir til að reyna að bjarga fyrirtækjum, jafnvel fleiri en einu tengdum fyrirtækjum samtímis. Ákvæðin voru endurskrifuð með aðstoð viðskiptaráðuneytisins, meðan á þingmeðferð stóð, og hafa frá og með 1995 verið ákvæði í lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög, og síðar fleiri lögum, um refsisdóm í tengslum við atvinnustarfsemi vegna brota á ýmsum lögum sem talin voru upp, m.a. dóm fyrir brot á ákvæðum gjaldþrotalaga og laga um opinber gjöld en þar undir koma skattalög.

Með hliðsjón af framangreindu þykir ekki ástæða til að taka fyrri tillöguna aftur upp.

Varðandi núverandi ákvæði skal tekið fram að sjaldan er talið að reyna muni á refsidómsákvæðin nema um stórbrot sé að ræða. Þá má deila um hvort ákvæðin gangi ekki of langt að því er varðar minni háttar brot, t.d. á bókhaldslögum, en væntanlega kemur það ekki að sök með tilliti til þess sem sagt hefur verið um það hvernig refsikerfið er í framkvæmd. Aðal-gallinn snýr að framkvæmdinni, þ.e. einstaklingar eða lögaðilar, jafnvel þeir sem hafa tapað allháum fjárhæðum, hirða ekki um að kæra viðkomandi til refsingar þrátt fyrir ætluð lögbrot. Getur hann þá áfram setið óhindrað í stjórn eða verið framkvæmdastjóri. Aðalatriðið er að þeir sem þekkja til atferlis sem ætla má að sé ólöglegt hugi betur að nýtingu kærumbögu-leikans. Stundum getur það dregið úr krafti launþega að þessu leyti að starfsfólk fær laun úr sérstökum sjóði vegna gjaldþrots. Iðulega getur samt verið um tjón að ræða. Ekki er vitað til þess að verkalýðsfélög hafi aðstoðað félagsmenn sína við kæru til refsingar. Væntanlega þarf að vekja athygli félaganna sérstaklega á þessum möguleika. Einnig má benda á að þeir sem

tapa fjármunum geta oftár en ekki verið tengdir samtökum í atvinnulífinu. Þetta geta með öðrum orðum verið fyrirtæki sem hafa selt vörur eða þjónustu, jafnvel eftir að félag hefði átt að vera búíð að segja sig til gjaldþrots, en síðan ekki fengið greitt. Slík samtök geta þurft að leiðbeina félagsmönnum sínum eða aðstoða þá með einhverjum hætti. Að því er varðar opinbera aðila væri einnig æskilegt að þeir ihuguðu sérstaklega í enn ríkara mæli en nú er gert hvort kæra ætti til refsingar auk þess sem nýtt væru eftir atvikum önnur tækifæri, t.d. á sviði skattalaga en þau geyma ýmis viðurlagaákvæði.

Hér má nefna að fyrir nokkrum árum var lagt fram á Alþingi frumvarp nokkurra þingmanna um atvinnurekstrarbann og byggðist það á sænskri löggjöf. Sú löggjöf gengur talsvert langt, tekur á ýmsu, m.a. banni við starfi í fyrirtæki sambýlismanns, en gerir hins vegar kröfur um að brot sé meiri háttar. Frumvarp þetta dagaði uppi og var ekki lagt fram aftur, m.a. vegna refsisdómsákvæðanna í hlutafélagalöggjöfinni og fleiri lögum. Ekki virðist sjáanleg þörf á setningu slíkra laga við núverandi aðstæður heldur er aðalatriðið að menn nýti sér kosti gildandi laga.

4. *Hvaða ákvæði gilda um aðgerðir gegn brotum einstaklinga í atvinnurekstri annars staðar á Norðurlöndum og hver er reynslan af þeim?*

a. Norsk löggjöf.

Í 10. kafla norskra hegningarlaga, nr. 22/1902, eru refsíákvæði vegna brota skuldara, m.a. ef eignum er haldið frá lánardrottum, mönnum mismunað og reikningsskilareglur brotnar. Breytingar á lögum eru í bígerð. Það hefur valdið vandkvæðum í framkvæmd að reglurnar eru taldar flóknar, erfiðar í túlkun og vafi getur verið um sönnun. Stefnt er að því að ný ákvæði verði virkari. Búist er við nýju frumvarpi á árinu 2003.

Reynt getur á mörg önnur ákvæði norskra hegningarlaga, t.d. ákvæði um mútur og spillingu, fjársvik og fölsun. Unnið er að endurskoðun ákvæða um spillingu o.fl., m.a. á grundvelli nýjustu alþjóðasamninga á því sviði. Tillögur um breytingar eru til meðferðar.

Í norskri sérölggjöf eru auk þess ýmis ákvæði um brot í atvinnurekstri og er unnt að refsa á grundvelli þeirra. Dæmi um þetta eru refsíákvæði um skattsvik og því um líkt.

b. Sænsk löggjöf.

Þegar hefur verið vikið að sænskum lögum, nr. 436/1986, um bann við atvinnustarfsemi. Sú löggjöf gengur sem fyrr greinir talsvert langt, tekur m.a. á banni við starfi í fyrirtæki sambýlismanns, en gerir hins vegar kröfur um að brot sé meiri háttar. Fulltrúi sænska viðskiptaráðuneytisins greindi frá því að samkvæmt lögum gætu brot í atvinnurekstri leitt til allt að tíu ára atvinnurekstrarbanns, en í íslensku hlutafélagalöggjöfinni og jafnvel fleiri íslenskum lögum er bannið almennt þrjú ár. Fulltrúinn upplýsti að sænskir dómstólar væru orðnir meðvitaðri en áður um að dæma á grundvelli laganna. Sænska einkaleyfa- og atvinnurekstrarstofnunin upplýsti að heildarfjöldi þeirra sem hefðu verið settir í atvinnurekstrarbann í Svíþjóð hefðu verið 220 á árinu 1997, 264 á árinu 1998, 318 á árinu 1999, 399 á árinu 2000, 422 á árinu 2001 og 482 á árinu 2002. Einnig upplýsti stofnunin að fjöldi nýrra aðila, sem hafa ekki áður verið á skrá um atvinnurekstrarbann, hafi verið 70 árið 1999, 140 árið 2000, 92 árið 2001 og 125 árið 2002. Nýju aðilarnir eru hluti af fyrrgreindum heildarfjölda. Ekki kemur fram hverjir standi að kærur en ætla má að ýmsir komi þar við sögu, m.a. opinberir aðilar.

c. Finnisk löggjöf.

Samkvæmt upplýsingum finnska dómsmálaráðuneytisins er gjaldþrot sem slíkt ekki lög-brot í Finnlandi. Einstaklingur, sem á hlut í gjaldþrota fyrirtæki og er ekki persónulega ábyrgur fyrir skuldum þess, getur haldið áfram að starfa ef gjaldþrotið felur ekki í sér lög-brot, svo sem falsað bókhald. Hann getur strax tekið þátt í stofnun nýs fyrirtækis. Lögin um gjaldþrot eru í endurskoðun og verða væntanlega lögð fyrir þingið árið 2004.

Í Finnlandi hafa frá 1. janúar 1986 verið í gildi lög um atvinnurekstrarbann sem líkjast sænsku lögunum. Markmið laganna er að hindra að óeðlileg og skaðleg starfsemi sé rekin og að auka trú á atvinnustarfsemi. Atvinnurekstrarbann getur náð til ýmissa aðila, m.a. stjórnarmanna, en brot þarf að vera meiri háttar og skaðlegt. Við matið er m.a. horft til þess hvort um skipulögð brot hafi verið að ræða, hversu lengi þau hafi staðið yfir og hver fjárhæð tjóns sé. Brot telst meiri háttar ef þeirri skyldu að færa bókhald er ekki sinnt. Atvinnu-rekstrarbann skal vera minnst þrjú ár og mest sjö ár. Á þeim tíma má viðkomandi eða einhver á hans vegum ekki stofna hlutafélag.

Nú eru 243 einstaklingar í atvinnurekstrarbanni í Finnlandi. Á fyrstu árum gildandi laga reyndi lítið á þau. Síðustu árin hefur fjöldi þeirra sem settir hafa verið í atvinnurekstrarbann hins vegar aukist. Mikilvægasta orsök aukningarinnar er breyting á lögunum árið 1997 sem fól m.a. í sér að beita mátti banninu þótt fyrirtækið yrði ekki gjaldþrota. Nefna má að gjaldþrot félags er ekki skilyrði samkvæmt íslenskum ákvæðum. Í Finnlandi er það vandamál að erfitt er að fylgjast með því hvort einhverjir reka atvinnustarfsemi með hjálp milliliða.

d. Dönsk löggjöf.

Í Danmörku er ekki að finna sérstök lög um atvinnurekstrarbann eins og í Svíþjóð og Finnlandi heldur dreifð lagaákvæði sem snerta brot einstaklinga í atvinnurekstri, álíka og á hinum Norðurlöndunum. Sérstök athygli skal vakin á 79. gr. dönsku hegningarlaganna. Þar er heimild til handa dómstólum að svipta menn rétti til að sinna starfi sem opinbert leyfi eða viðurkenningu þarf til að stunda, enda sé talin sérstök hættu á því að viðkomandi misnoti stöðu sína. Tekur dómstóll þannig sérstaka afstöðu til sviptingar á starfsheimild. Dómstólar geta einnig svipt menn störfum til að stunda aðra starfsemi en þá sem sérstakt leyfi eða viðurkenningu þarf til þegar sérstakar ástæður mæla með því. Þetta gildir um stofnendur, stjórnar-menn eða framkvæmdastjóra í félagi með takmarkaðri ábyrgð, félagi sem þarf sérstaka viðurkenningu stjórnvalda eða sjálfseignarstofnun. Bann tíminn getur verið frá einu ári til fimm ára, reiknað frá endanlegum dómi, eða jafnvel án tímatakmörkunar. Sé tímatakmörkun ekki fyrir hendi má bera það undir dómstól eftir fimm ár hvort bannið skuli standa. Þegar sérstakar ástæður mæla með því getur dómsmálaráðherra leyft að leitað sé til dómstóls fyrir lok fimm ára frestsins. Dómstóll getur úrskurðað, meðan á málsmeðferð stendur, að viðkomandi sé í atvinnurekstrarbanni þar til dómur verði kveðinn upp. Ákveða má í dómi að áfrýjun fresti ekki framkvæmd bannsins.

e. Lokaathugasemd um Ísland.

Rétt er að vekja athygli á því að hér á landi ber dóms- og kirkjumálaráðherra ábyrgð á löggjöf um þau brot einstaklinga í atvinnurekstri er falla undir almenn hegningarlög, einkum auðgunarbrotakafla þeirra, svo og þau brot er falla undir sérrefsilög, enda heyri þau brot ekki undir aðra ráðherra, t.d. skattalagabrot undir fjármálaráðherra.