

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019 (skipti eða slit tiltekinna skráningarskyldra aðila).

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

Við lögin bætast tvö ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

a. (II.)

Ef skráningarskyldur aðili sem fellur undir ákvæði til bráðabirgða I hefur ekki fullnægt skyldu samkvæmt lögum þessum um að tilkynna um raunverulegan eiganda eða eigendur til fyrirtækjaskrár er ríkisskattstjóra heimilt að krefjast skipta eða slita, eftir atvikum, samkvæmt ákvæði til bráðabirgða III, á aðilanum fyrir héraðsdómi að undangenginni málsmeðferð samkvæmt ákvæðum þessarar greinar.

Ríkisskattstjóri skal sora á skráningarskyldan aðila með eftirgreindum hætti að fullnægja skráningarskyldu samkvæmt lögum þessum. Áskorun ríkisskattstjóra skal send á heimilisfang fyrirsvarsmanns aðila ef fyrirsvarsmadurinn og heimilisfang hans er skráð í fyrirtækjaskrá. Áskorun skal einnig birt í Lögbirtingablaði þar sem greina skal heiti og kennitölur þeirra aðila sem hún beinist að. Að auki skal áskorun birt í fjölmiðli þar sem vísað skal til birtingar í Lögbirtingablaði. Í áskorun skal viðkomandi aðilum gefinn tveggja vikna frestur til að fullnægja skráningarskyldu og miðast upphaf hans við birtingardag áskorunar í Lögbirtingablaði. Áður en fresturinn er á enda getur fyrirsvarsmadur aðila þó óskað eftir því að frestur til að fullnægja skráningarskyldu verði framlengdur um tvær vikur og er ríkisskattstjóra heimilt að verða við því ef hann telur lögmætar ástæður réttlæta frekari drátt á skráningu raunverulegra eigenda aðilans.

Ef skráningarskyldur aðili hefur ekki sinnt skráningarskyldu fyrir lok frests skv. 2. mgr. er ríkisskattstjóra heimilt án frekari tilkynninga eða aðvarana að taka ákvörðun um að krefjast skipta á honum fyrir héraðsdómi. Ákvæði stjórnslulaga gilda ekki um þá ákvörðun ríkisskattstjóra. Ríkisskattstjóri skal birta í Lögbirtingablaði tilkynningu sem geymir heiti og kennitölur aðila sem hann hefur tekið ákvörðun um að krefjast skipta á samkvæmt framan-sögðu. Ákvörðun ríkisskattstjóra um að krefjast skipta samkvæmt þessari málsgrein getur einnig orðið grundvöllur að kröfu um slit samkvæmt ákvæði til bráðabirgða III þar sem við á.

Eftir birtingu tilkynningar í Lögbirtingablaði skv. 3. mgr. er óheimilt að ráðstafa eignum og réttindum skráningarskylds aðila eða stofna til skuldbindinga á hendur honum nema telja megi ráðstöfun nauðsynlega til að forða lögaðilanum eða kröfuhöfum hans frá tjóni enda veiti ríkisskattstjóri þá fyrirframheimild til ráðstöfunar hverju sinni. Stjórnendur skráningarskylds aðila bera persónulega ábyrgð á ráðstöfun sem er í andstöðu við þessa málsgrein enda hafi

þeir samþykkt hana eða látið hana viðgangast. Upplýsingar um aðila í fyrirtækjaskrá skulu bera með sér réttarstöðu hans samkvæmt ákvæðum þessarar málsgreinar.

Ef aðili, sem ríkisskattstjóri hefur tekið ákvörðun um að krefjast skipta á, fullnægir skráningarskyldu innan fjögurra vikna frá birtingu tilkynningar í Lögbirtingablaði skv. 3. mgr. er ríkisskattstjóra heimilt að afturkalla ákvörðunina, enda hafi aðili staðið skil á álögðum dagsektum skv. 1. mgr. 14. gr.

Hafi ákvörðun ríkisskattstjóra um að krefjast skipta á aðila ekki verið afturkölluð í samræmi við 5. mgr., að liðnum fresti sem þar greinir, skal ríkisskattstjóri fylgja ákvörðuninni eftir fyrir héraðsdómi með kröfu um skipti aðila í samræmi við 6.–8. mgr. 17. gr. eða eftir atvikum með kröfu um slit samkvæmt ákvæði til bráðabirgða III. Ákvæði 17. gr. gilda að öðru leyti ekki um aðdraganda og meðferð máls samkvæmt þessari grein né heldur ákvæði 13. gr.

b. (III.)

Ef ríkisskattstjóri hefur tekið ákvörðun um að krefjast skipta á skráningarskyldum aðila skv. 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II, og ákvörðun hefur ekki verið afturkölluð í samræmi við 5. mgr. sama ákvæðis, þá er ríkisskattstjóra heimilt að krefjast slita á honum fyrir héraðsdómi í samræmi við ákvæði þessarar greinar án tillits til 6.–8. mgr. 17. gr., að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum:

1. aðili fellur undir 4. og 5. tölul. 2. gr. laga um fyrirtækjaskrá, nr. 17/2003, eða
2. aðili á ekki þekktar eignir og/eða innstæður sem hrökkva til greiðslu á áætlaðri skiptatryggingu.

Kröfu um slit aðila samkvæmt þessari grein skal beint til héraðsdómstóls í því umdæmi þar sem aðilinn yrði sóttur í einkamáli á heimilisvarnarþingi sínu. Ef varnarþing aðila verður ekki ráðið af skráningu hans í fyrirtækjaskrá skal kröfu um slit beint til Héraðsdóms Reykjavíkur. Í kröfu ríkisskattstjóra um slit aðila skal greina frá heiti og kennitölu aðila, heimilisfangi hans, sé það skráð í fyrirtækjaskrá, og í stuttu máli skal greina hvers er krafist og við hver atvik, rök og lagaákvæði krafan er studd. Kröfuna og fylgigögn með henni má senda héraðsdómi rafrænt. Ríkisskattstjóra er heimilt að krefjast í einu lagi slita á fleiri en einum aðila skv. 1. mgr. þyki það horfa til hagræðis.

Að framkominni kröfu ríkisskattstjóra um slit aðila skv. 2. mgr. skal héraðsdómari fyrir milligöngu ríkisskattstjóra birta áskorun í Lögbirtingablaði þar sem heiti og kennitala viðkomandi aðila skal tiltekin og fyrirsvarsmanni hans og lánardrottnum gefinn kostur á því að mæta til þinghalds þar sem krafa um slit er tekin fyrir. Í áskorun skal jafnframt tekið fram að fyrirhugað sé að framkomin krafa um slit sæti meðferð samkvæmt þessu ákvæði. Heimilt er að skora með þessum hætti á fleiri en einn aðila í einni og sömu tilkynningunni og tiltaka í henni stað og stund reglulegs þinghalds héraðsdóms þar sem kröfur um slit viðkomandi aðila verði teknar fyrir.

Komi fram mótmæli gegn kröfu ríkisskattstjóra um slit frá fyrirsvarsmanni eða kröfuhafa aðila í þinghaldi sem boðað er til skv. 3. mgr. skal farið með kröfuna eftir því sem greinir í 6.–8. mgr. 17. gr. enda leggi sá sem hefur uppi mótmæli fram skiptatryggingu innan frests sem héraðsdómari setur.

Hafi engin mótmæli komið fram í þinghaldi skv. 4. mgr., eða sá sem mótmælt hefur kröfu ríkisskattstjóra um slit leggur ekki fram skiptatryggingu innan frests sem héraðsdómari setur í því skyni, skal farið með kröfuna eftir því sem greinir í 6. mgr. en ríkisskattstjóra verður þá ekki gert að setja skiptatryggingu.

Héraðsdómari skal taka kröfu ríkisskattstjóra um slit aðila til úrskurðar á grundvelli framlagðra gagna og skal úrskurður kveðinn upp eins skjótt og verða má. Afrit úrskurðar héraðsdóms þar sem leyst er úr kröfu ríkisskattstjóra skal sent rafrænt til ríkisskattstjóra og á heimilisfang eða netfang fyrirsvarsmanns aðila ef það er skráð í fyrirtækjaskrá. Ríkisskattstjóri birtir einnig tilkynningu í Lögbirtingablaði sem geymir heiti og kennitölur aðila sem slitið hefur verið með dómsúrskurði samkvæmt framansögðu. Að öðru leyti er ekki þörf á frekari birtingu dómsniðurstöðu um slit.

Úrskurður héraðsdómara skv. 6. mgr. er kæránlegur til Landsréttar. Kæra skal lögð fram innan tveggja vikna frá birtingardegi tilkynningar í Lögbirtingablaði um slit þess aðila sem í hlut á skv. 6. mgr. Að öðru leyti gilda um kæru og meðferð hennar í héraði og fyrir Landsrétti sömu reglur og um kæru í almennu einkamáli. Einnig getur sá sem á lögvarinna hagsmuna að gæta óskað eftir endurupptöku slita sem hafa farið fram samkvæmt ákvæðum þessarar greinar enda leggi hann fram staðfestingu ríkisskattstjóra um að skráningarskyldu samkvæmt lögum þessum hafi verið fullnægt. Beiðni um endurupptöku skal afhent héraðsdómi innan fjögurra vikna frá birtingardegi tilkynningar skv. 6. mgr. Ef beiðni um endurupptöku er tekin til greina falla réttaráhrif slita niður.

Kostnaður vegna slita aðila skal greiðast af andvirði eigna hans en að öðru leyti greiðist hann úr ríkissjóði. Þær eignir sem eftir standa renna í ríkissjóð enda sé kærufrestur skv. 7. mgr. liðinn og beiðni um endurupptöku hefur ekki verið lögð fram í samræmi við 7. mgr. eða slíkri beiðni verið hafnað.

Einstaklingum og lögaðilum er skylt að láta ríkisskattstjóra í té án tafar allar upplýsingar og gögn sem nauðsynleg eru vegna framkvæmdar ákvæðis þessa til bráðabirgða. Um heimildir ríkisskattstjóra til að krefja einstaklinga og lögaðila um gögn og upplýsingar samkvæmt þessari málsgrein fer eftir ákvæði 94. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og lagt fram af ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra. Lagt er til að með frumvarpinu verði lögfest tvö ný bráðabirgðaákvæði við lög um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, en í lögnum er lögð sú skylda á tiltekna lögaðila, fjárvörslusjóði o.fl. að tilkynna um raunverulega eigendur sína til fyrirtækjaskrár. Eins og síðar verður rakið, sbr. 2. kafla, eru enn talsverð vanhöld á að þeirri skyldu hafi verið sinnt af hálfu skráningarskyldra aðila. Til að bregðast við því er í a-lið 1. gr. frumvarpsins, sem yrði að nýju ákvæði til bráðabirgða II við lög nr. 82/2019, annars vegar lagt til að lögfest verði sérregla um stjórnsýslu ríkisskattstjóra í aðdraganda skipta eða slita skráningarskyldra aðila sem sinna ekki skráningarskyldu sinni samkvæmt lögnum. Hins vegar er í b-lið 1. gr. frumvarpsins, sem yrði að nýju ákvæði til bráðabirgða III, lagt til að ríkisskattstjóra verði veitt heimild til að krefjast þess að tilteknum skráningarskyldum aðilum verði slitið með dómsúrskurði. Í ákvæðinu er þannig að finna sérreglur um dómsmeðferð krafna ríkisskattstjóra um slit sem miða að því að gera meðferð slíkra krafna einfaldari og skilvirkari en samkvæmt gildandi lögum. Ákvæði frumvarpsins taka einungis til skráningarskyldra aðila sem voru skráðir í fyrirtækjaskrá við gildistöku laga nr. 82/2019 6. júlí 2019, sbr. nánari umfjöllun í kafla 2.3.2.

Frumvarpið er m.a. liður í að ljúka aðgerðum á sviði varna gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka sem alþjóðlegi fjármálaaðgerðahópurinn FATF (Financial Action Task Force) hefur gert íslenskum stjórnvöldum að hrinda í framkvæmd til þess að Ísland verði tekið af gráum lista hópsins. Ísland var sett á þennan lista í október 2019 og það varðar ríka samfélagslega hagsmuni að landið verði tekið af honum sem fyrst, sbr. umfjöllun í 2. kafla.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Inngangur.

Með lögum um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, er lögð sú skylda á tiltekna lögaðila, fjárvörslusjóði o.fl., að tilkynna um raunverulega eigendur til fyrirtækjaskrár sem ríkisskattstjóri starfrækir samkvæmt lögum um fyrirtækjaskrá, nr. 17/2003, sbr. einnig nánari umfjöllun í kafla 2.3. Lög nr. 82/2019 tóku gildi 6. júlí 2019. Setning þeirra var liður í aðgerðum Íslands til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar og kröfur á sviði aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, sbr. einnig lög nr. 140/2018 um það efni.

Í 30. og 31. gr. fjórðu tilskipunarinnar um peningaþvætti er að finna reglur um skráningu raunverulegra eigenda viðskiptafyrirtækja og annarra lögaðila. Nánar tiltekið er hér átt við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/849 frá 20. maí 2015 um ráðstafanir gegn því að fjármálakerfið sé notað til peningaþvættis eða til fjármögnunar hryðjuverkastarfsemi, um breytingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins ESB nr. 648/2012, og um niðurfellingu á tilskipun Evrópuþingsins 2005/60/EB og tilskipun ráðsins og framkvæmdastjórnarinnar 2006/70/EB. Ákvæðum 30. og 31. gr. fjórðu tilskipunarinnar um peningaþvætti var breytt með fimmtu tilskipuninni um peningaþvætti, nánar tiltekið tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/843 frá 30. maí 2018 um breytingar á tilskipun (ESB) 2015/849 og tilskipunum 2009/138/EB og 2013/36/ESB. Lög um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, fela í sér innleiðingu á 30. og 31. gr. fjórðu tilskipunarinnar um peningaþvætti, eins og þeim var breytt með fimmtu tilskipuninni um peningaþvætti.

2.2. Úttekt FATF árið 2017 og eftirmálar hennar.

Setningu laga um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, má meðal annars rekja til úttektar FATF á Íslandi sem fram fór á árinu 2017, en skýrsla með niðurstöðum hennar var birt í byrjun apríl 2018. Úttektin leiddi meðal annars í ljós ýmsa veikleika á íslenski löggjöf og þurftu stjórnvöld að bregðast skjótt við til að koma til móts við athugasemdir FATF. Í kjölfar úttektarinnar var Íslandi beint í eftirfylgni hjá ICRG (International Cooperation and Review Group), sem er sá vinnuhópur innan FATF sem tekur á málum ríkja sem glíma við verulega ágalla á vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Í ágúst 2019 létu stjórnvöld í té upplýsingar og gögn um þann árangur sem náðst hafði í þeim aðgerðum sem lagðar höfðu verið til í skýrslu FATF. Upplýsingunum var miðlað til sérfræðingahóps á vegum FATF (e. Joint Group) en slíkir sérfræðingahópar eru skipaðir einstaklingum frá aðildarríkjum FATF, eða ríkjum sem eru aðilar að einkennissamtökum FATF og starfa innan tiltekinnna svæða. Umræddur sérfræðingahópur hefur það hlutverk að meta þann árangur sem það ríki sem er til skoðunar hverju sinni hefur náð í þeim aðgerðum sem lagðar voru til í úttektarskýrslu þess og skila skýrslu um árangurinn til ICRG.

Sérfræðingahópurinn skilaði lokadrögum að slíkri skýrslu vegna Íslands 24. september 2019, en drög að skýrslunni höfðu áður verið kynnt í ágúst sama ár. Niðurstaða hennar var sú að þótt Ísland hefði náð verulegum árangri í að bregðast við þeim ágöllum sem komið hefðu í ljós í úttektinni hefði sá árangur ekki verið fullnægjandi að öllu leyti. Með skýrslunni fylgdu drög að aðgerðaáætlun sem innihélt nokkrar aðgerðir sem Íslandi var gert að ráðast í. Meðal

annars skyldi Ísland tryggja skráningu og aðgengi þar til bærra stjórnvalda að grunnupplýsingum og upplýsingum um raunverulega eigendur lögaðila innan hæfilegs tíma, einkum með því að ljúka við að safna slíkum upplýsingum saman í skrá yfir raunverulega eigendur og tryggja að viðurlögum yrði beitt væri skráningarskyldu ekki sinnt.

Þegar fyrstu drög að skýrslu sérfræðingahópsins lágu fyrir í ágúst 2019 settu stjórnvöld af stað vinnu sem miðaði að því að koma í veg fyrir að Ísland yrði sett á svonefndan gráan lista FATF, þar sem þau ríki eru tilgreind sem búa við alvarlega ágalla á vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, en jafnframt að undirbúa og áhættumeta þá sviðsmynd, yrði það niðurstaðan. Meðal annars var efnt til vinnu við viðbragðsáætlun sem leidd var af fjármála- og efnahagsráðuneytinu, í samstarfi við dómsmálaráðuneytið, utanríkisráðuneytið og forsætisráðuneytið auk þess sem samstarf var haft við Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið. Settur var á fót sérstakur aðgerðahópur á vegum stjórnvalda, en hann vann eftir aðgerðaáætlun sem samþykkt var af ríkisstjórninni og fól meðal annars í sér samstillt átak til að vinna úr þeim atriðum sem sérfræðingahópur FATF taldi ófullnægjandi. Næstu mánuði var unnið hörðum höndum að úrbótum til að afstýra því að Ísland færi á gráa lista FATF og meðal annars voru samþykkt lög um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, nr. 119/2019, sem tóku gildi 11. október 2019.

Skýrsla sérfræðingahóps FATF um Ísland og meðfylgjandi tillaga um aðgerðaáætlun var tekin fyrir á fundum FATF í París dagana 13.–18. október 2019. Á fundi ICRG 15. október var fallist á að fella brott vissa þætti úr aðgerðaráætluninni vegna úrbóta sem Ísland hafði þá gripið til. Að öðru leyti var samþykkt að leggja til við allsherjarfund FATF að samþykkja skýrslu sérfræðingahópsins og meðfylgjandi aðgerðaáætlun. Skýrsla ICRG var svo tekin fyrir á allsherjarfundi FATF 18. október 2019, þar sem hún var samþykkt. Samhliða því var Ísland sett á gráan lista FATF.

Til þess að komast af gráum lista FATF þarf Ísland að ljúka þeim aðgerðum sem nefndar eru í fyrrgreindri aðgerðaáætlun sérfræðingahóps FATF en þær lúta meðal annars að skráningu raunverulegra eigenda lögaðila o.fl., sbr. lög um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019. Þetta frumvarp er liður í því að ljúka síðastgreindri aðgerð. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á fyrrgreindum lögum um skráningu raunverulegra eigenda í því skyni að tryggja að skráningu samkvæmt þeim lögum verði komið í viðunandi horf eins skjótt og verða má, en sem fyrr segir eru enn talsverð vanhöld á að þeirri skráningu hafi verið sinnt af hálfu tiltekinna skráningarskyldra aðila, sbr. einnig umfjöllun síðar í þessari greinargerð. Samhengisins vegna verður nú vikið nánar að markmiðum og inntaki skráningarskyldu samkvæmt umræddum lögum og þýðingu hennar fyrir varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

2.3. Skráningarskylda samkvæmt lögum um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019.

2.3.1. Markmið og gildissvið laganna

Í 1. gr. laga um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, kemur fram að markmið laganna sé að tryggja að ávallt séu til staðar réttar og áreiðanlegar upplýsingar um raunverulega eigendur aðila skv. 2. gr. laganna svo að unnt sé að greina og koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í 2. gr. laganna kemur fram að lögin gildi um lögaðila sem stunda atvinnurekstur hér á landi eða eru skráðir í fyrirtækjaskrá, þ.m.t. útibú erlendra hlutfélaga og einkahlutafélaga. Lögin gilda einnig um erlenda fjárvörslusjóði eða sambærilega aðila sem eiga viðskipti hér á landi, sbr. 5. gr. Lögin gilda aftur á móti ekki um stofnanir og fyrirtæki í eigu ríkis og sveitarfélaga né heldur um lögaðila sem skráðir eru á skipulegum markaði samkvæmt skilgreiningu laga um kauphallir. Í vafatilvikum sker ríkisskattstjóri úr

um það hvort aðili eða flokkur aðila heyrir undir lögin, þ.e. gildissvið þeirra samkvæmt framansögðu.

Hugtakið *raunverulegur eigandi* er skilgreint í 13. tölul. 3. gr. laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018, sbr. 1. tölul. 3. gr. laga nr. 82/2019, og hljóðar sú skilgreining svo:

Raunverulegur eigandi: Einstaklingur, einn eða fleiri, sem í raun á starfsemina eða stýrir þeim viðskiptamanni, lögaðila eða einstaklingi, í hvers nafni viðskipti eða starfsemi er stunduð eða framkvæmd. Raunverulegur eigandi telst m.a. vera:

- a. Í tilviki lögaðila:
 1. einstaklingur eða einstaklingar sem í raun eiga eða stjórna lögaðila í gegnum beina eða óbeina eignaraðild að meira en 25% hlut í lögaðilanum, ráða yfir meira en 25% atkvæðisréttar eða teljast á annan hátt hafa yferráð yfir lögaðila; ákvæðið á þó ekki við um lögaðila sem skráðir eru á skipulegum markaði samkvæmt skilgreiningu laga um kauphallir,
 2. ef ekki er mögulegt að finna raunverulegan eiganda skv. 1. tölul., t.d. vegna svo dreifðs eignarhalds að engir einstaklingar eiga eða stýra viðskiptamanni í skilningi laga þessara eða ef vafi leikur á um eignarhaldið, skal sá einstaklingur, einn eða fleiri, sem stjórnar starfsemi lögaðilans teljast raunverulegur eigandi.
- b. Í tilviki fjárvörslusjóða og sambærilegra aðila, allir eftirtaldir aðilar:
 1. fjárvörsluaðili,
 2. stofnaðili,
 3. ábyrgðaraðili, ef við á,
 4. réttihafi, einn eða fleiri; ef réttihafi hefur ekki verið tilgreindur telst réttihafi vera hver sá einstaklingur eða hópur einstaklinga sem mun njóta ávinnings af stofnun fjárvörslusjóðs eða sambærilegs aðila,
 5. aðrir einstaklingar sem hafa yferráð, með beinum eða óbeinum hætti, yfir fjárvörslusjóði eða sambærilegum aðila.

Tekið skal fram að raunverulegur eigandi er alltaf einstaklingur, þ.e. sá sem í raun getur tekið ákvörðun um ráðstöfun fjármuna og stjórnun aðila, eða sá sem nýtur góðs af þeim eignum sem um ræðir. Gera verður greinarmun á lagalegum eiganda annars vegar og raunverulegum eiganda hins vegar. Lagalegur eigandi er sá sem er lögformlegur eigandi lögaðila, t.d. eigandi hlutfjár samkvæmt hlutaskrá. Lagalegur eigandi getur verið hvort tveggja einstaklingur eða lögaðili. Aftur á móti getur raunverulegur eigandi einungis verið einstaklingur, sem fyrr segir. Ekki er sjálfgefið að einstaklingar sem eru lagalegir eigendur lögaðila teljist jafnframt vera raunverulegir eigendur hans, þótt oft geti það verið raunin. Meta þarf sjálfstætt í hverju tilviki fyrir sig hverjir falli undir skilgreininguna á raunverulegum eiganda, þ.e. uppfylli hugtaksskilyrði hennar, en ekki ræður sjálfkrafa úrslitum í þeim efnum hvernig lögformlegu eignarhaldi eða stjórn lögaðila er háttað t.d. samkvæmt skráningu í fyrirtækjaskrá, hlutaskrá eða samþykktum.

Fyrirgreind skilgreining á raunverulegum eiganda er tvískipt, þ.e. hún lýtur annars vegar að því hver eða hverjir teljist raunverulegur eigendur lögaðila (a-liður), og hins vegar hver eða hverjir teljist raunverulegir eigendur fjárvörslusjóða og sambærilegra aðila (b-liður). Raunverulegur eigandi lögaðila er skilgreindur sem sá einstaklingur eða einstaklingar sem í raun eiga eða stjórna lögaðila í gegnum beina eða óbeina eignaraðild að meira en 25% hlut í lögaðilanum (i), ráða yfir meira en 25% atkvæðisréttar (ii) eða teljast á annan hátt hafa yferráð

yfir lögaðilanum, sbr. framangreinda skilgreiningu hugtaksins (iii). Nægilegt er að einhver fyrrgreindra efnisþátta skilgreiningarinnar (i)–(iii) eigi við svo að einstaklingur eða einstaklingar geti talist raunverulegir eigendur lögaðila.

Þrátt fyrir að í skilgreiningunni á raunverulegum eiganda sé meðal annars miðað við eignaraðild eða atkvæðisrétt að ákveðnu umfangi, þ.e. meira en 25%, ber ekki að gagnálykta á þann veg að þeir einir geti talist raunverulegir eigendur sem njóta meira en 25% eignaraðildar eða atkvæðisréttar í lögaðila. Þvert á móti tekur skilgreiningin einnig til þeirra sem hafa yferráð yfir lögaðila „á annan hátt“, sbr. skilgreininguna. Slík yferráð geta birst með ýmsum hætti og getur þar t.d. verið um að ræða einstaklinga sem eiga ekki eignaraðild að lögaðilanum en teljast allt að einu hafa raunveruleg yferráð yfir honum á öðrum grundvelli, svo sem í krafti samninga við lögaðilann eða þá sem eru skráðir lagalegir eigendur hans. Hér má til nánari skýringar og hliðsjónar vísa til leiðbeininga FATF, *Transparency and Beneficial Ownership (2014)*, bls. 8, en þar er þessu lýst svo: „[...] an essential element of the FATF definition of beneficial owner is that it extends beyond legal ownership and control to consider the notion of ultimate (actual) ownership and control. In other words, the FATF definition focuses on the natural (not legal) persons who actually own and take advantage of capital or assets of the legal person; as well as on those who really exert effective control over it (whether or not they occupy formal positions within that legal person), rather than just the (natural or legal) persons who are legally (on paper) entitled to do so.“ Aðalatriðið er því að staðreyna hvornig eignarráðum og/eða yferráðum lögaðila er háttað í raun, fremur en að einblínt sé á formlegan búning eignarhalds og stjórnunar hans.

2.3.2. Nánar um inntak skráningarskyldu (skyldu til tilkynningar um raunverulegan eiganda).

Þeir aðilar sem falla undir gildissvið laga um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, sbr. 2. gr. laganna, nefnast skráningarskyldir aðilar, sbr. 2. tölul. 3. gr. sömu laga. Vikið hefur verið að gildissviði laganna í kafla 2.3.1.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna kemur í hlut skráningarskyldra aðila að afla upplýsinga um raunverulega eigendur sína, þ.m.t. upplýsinga um réttindi þeirra. Í 2. mgr. 4. gr. laganna segir að skráningarskyldir aðilar skuli, með tilkynningu, veita ríkisskattstjóra upplýsingar um raunverulega eigendur sína. Veita skal upplýsingar um:

- a. nafn,
- b. lögheimili,
- c. kennitölu eða fæðingardag ef kennitölu er ekki til að dreifa,
- d. ríkisfang,
- e. eignarhlut, tegund eignarhalds, dagsetningu eigendaskipta og
- f. gögn sem staðfesta veittar upplýsingar og sýna fram á að viðkomandi sé raunverulegur eigandi.

Tilkynna skal um raunverulega eigendur við nýskráningu skráningarskyldra aðila í fyrirtækjaskrá, sbr. 3. mgr. 4. gr. fyrrgreindra laga. Um skráningarskyldu aðila sem falla undir 1. mgr. 2. gr. og þegar voru skráðir í fyrirtækjaskrá við gildistöku laganna 6. júlí 2019 fer á hinn bóginn eftir ákvæði til bráðabirgða við lög. Í bráðabirgðaákvæðinu var upphaflega mælt fyrir um að þessir aðilar skyldu veita upplýsingar um raunverulega eigendur eigi síðar en 1. júní 2020. Sá frestur var stytur í 1. mars 2020 með lögum nr. 143/2019, um breytingu á lögum um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, en þau breytingalög tóku gildi 22. desember 2019. Ákvæði þessa frumvarps taka einungis til aðila sem falla undir nefnt ákvæði til bráðabirgða, sbr. einnig skýringar við 1. gr.

2.3.3. Viðurlagaákvæði. Afskráning lögaðila.

Í III. kafla laga um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, er að finna ákvæði um viðurlög og aðrar ráðstafanir sem gripið verður til ef skráningarskyldu samkvæmt lögnum er ekki sinnt. Í 13. gr. kemur fram að ríkisskattstjóri skuli krefja skráningarskyldan aðila um úrbætur ef í ljós kemur að hann fylgir ekki ákvæðum laganna eða reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra. Í 14. gr. er ríkisskattstjóra jafnframt veitt heimild til að leggja dagsektir á skráningarskyldan aðila veiti hann ekki umbeðnar upplýsingar eða sinni ekki kröfum um úrbætur innan hæfilegs frests. Dagsektir samkvæmt ákvæðinu geta numið 10 þús. kr. til 500 þús. kr. á dag og er heimilt að ákveða þær sem hlutfall af tilteknum stærðum í rekstri skráningarskylds aðila. Í 15. gr. er kveðið á um heimild til álagningar stjórnvaldssekta fyrir nánar greind brot gegn lögnum og í 16. gr. er kveðið á um frest til að leggja slíkar sektir á.

Í 17. gr. laganna er að finna heimild til afskráningar og slita (skipta) skráningarskyldra aðila. Í 1. mgr. er mælt svo fyrir að sinni skráningarskyldur aðili ekki kröfu ríkisskattstjóra um úrbætur skv. 13. gr. innan þriggja mánaða frá því að þess var krafist megi fella niður skráningu hans í fyrirtækjaskrá. Áður en skráning aðila er felld niður skal senda þeim sem eru eða ætla má að séu í fyrirsvari fyrir aðilann samkvæmt skráningu aðvörun þess efnis að aðili verði afskráður úr fyrirtækjaskrá verði úrbætur ekki gerðar innan þess frests sem ríkisskattstjóri setur, sbr. 2. mgr. Berist ekkert eða ófullnægjandi svar innan tilskilins frests skal aðvörun um afskráningu send til fyrirsvarsmanna aðilans og annarra sem hagsmuna eiga að gæta og jafnframt birt í Lögbirtingablaðinu. Berist ekki fullnægjandi svar eða athugasemdir innan þess frests sem þar er tiltekinn má fella skráningu aðila niður, sbr. 3. mgr. Skv. 4. mgr. geta raunverulegir eigendur, lánardrottinnar eða ríkisskattstjóri innan árs frá afskráningu gert þá kröfu að bú aðilans verði tekið til skipta í samræmi við 6.–8. mgr. Jafnframt má ríkisskattstjóri breyta skráningu þannig að afskráður aðili sé skráður á nýjan leik enda berist beiðni þar að lútandi innan árs frá afskráningu skv. 17. gr. og sérstakar aðstæður réttlæti endurskráningu. Ekki má ráðstafa heiti aðilans á þessum tíma. Í 5. mgr. er áréttað að þótt aðili hafi verið felldur af skrá skv. 17. gr. breyti það í engu persónulegri ábyrgð sem stjórnar- eða félagsmenn kunna að bera vegna skuldbindinga aðilans.

Í 6.–8. mgr. 17. gr. laganna er kveðið á um meðferð kröfu ríkisskattstjóra o.fl. um að bú skráningarskylds aðila verði tekið til skipta að undangenginni afskráningu hans. Í 6. mgr. kemur fram að þegar héraðsdómara hefur borist krafa um skipti skv. 4. mgr. skuli hann fara með hana eftir fyrirmælum laga um gjaldþrotaskipti o.fl. um meðferð kröfu lánardrottins um að bú skuldara verði tekið til gjaldþrotaskipta. Í 7. mgr. kemur fram að héraðsdómari skuli kveða upp úrskurð um hvort orðið verði við kröfu um að bú aðilans verði tekið til skipta. Sé krafan tekin til greina skuli farið með búið eftir fyrirmælum laga um skipti á dánarbúum o.fl. um meðferð dánarbús þar sem erfingjar taka ekki á sig ábyrgð á skuldbindingum hins látna að öðru leyti en því að eigendur njóta ekki þeirrar stöðu sem erfingjar njóta við slík skipti fyrir en leitt er í ljós eftir lok kröfulýsingarfrests að eignir búsins muni hrökkva fyrir skuldum. Þá er í 8. mgr. mælt svo fyrir að skráning aðilans í fyrirtækjaskrá skuli standa óbreytt eftir að héraðsdómari hefur kveðið upp úrskurð um að bú aðilans verði tekið til skipta.

Í 18. gr. laganna er kveðið á um fresti til að bera ákvörðun ríkisskattstjóra skv. 14., 15. eða 17. gr. undir dómstóla til ógildingar. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Málshöfðun frestar þó ekki réttaráhrifum ákvörðunar né heimild til aðfarar samkvæmt henni. Sé mál höfðað innan 14 daga frá því að viðkomandi aðila var tilkynnt um hana og óski hann jafnframt eftir að málið hljóti flýtimeðferð er ekki heimilt að innheimta dagsektir eða stjórnvaldssektir fyrir en dómur hefur fallið. Tekið er fram í ákvæðinu að þrátt fyrir málshöfðun til ógildingar á ákvörðun leggist dagsektir áfram á

viðkomandi aðila. Þá kemur fram í ákvæðinu að ákvörðunum samkvæmt lögnum verði ekki skotið til æðra stjórnvalds.

2.4. Markmið frumvarpsins. Samantekt.

Eins og áður kom fram bar aðilum sem skráðir voru í fyrirtækjaskrá við gildistöku laga um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, 6. júlí 2019, að tilkynna um raunverulega eigendur sína til ríkisskattstjóra (fyrirtækjaskrár) skv. 4. gr. laganna eigi síðar en 1. mars 2020, sbr. gildandi ákvæði til bráðabirgða við lög eftir breytingar á því með lögum nr. 143/2019. Við gildistöku laganna voru um 63 þúsund lögaðilar skráðir í fyrirtækjaskrá sem féllu undir fyrrgreint ákvæði til bráðabirgða. Þann 12. ágúst 2020 höfðu rúmlega 92% skráðra lögaðila í fyrirtækjaskrá sinnt skráningarskyldu sinni. Enn er því einhver fjöldi skráningarskyldra aðila sem á eftir að tilkynna um raunverulega eigendur, þrátt fyrir að ríkisskattstjóri hafi gripið til álagningar dagsektá skv. III. kafla laga nr. 82/2019 til að knýja á um úrbætur að því marki sem það hefur reynst unnt.

Reynslan hefur sýnt að skráningu er sérstaklega ábótavant hjá ófjárhagslegum félögum sem eru skráð í fyrirtækjaskrá, á borð við almenn félagasamtök, áhugamannafélög o.fl. Er þar fyrst og fremst um að ræða félög sem stunda ekki atvinnurekstur og eru mörg hver með litla sem enga starfsemi, og þar sem engar eða mjög takmarkaðar skráðar eignir eru til staðar. Margir þessara lögaðila eru að auki ekki með skráða fyrirsvarsmenn í fyrirtækjaskrá sem gerir það að verkum að ekki er með góðu móti unnt að finna og ná í þá einstaklinga sem gætu verið í fyrirsvari fyrir viðkomandi aðila. Svo virðist einnig vera að nokkur fjöldi félaga sem stofnuð voru til að stunda atvinnurekstur séu ekki lengur í starfsemi en fyrirsvarsmenn þeirra hafi ekki hirt um að slíta félögum.

Ljóst er að beiting ríkisskattstjóra á úrræðum skv. III. kafla fyrrgreindra laga hefur ekki borið viðhlítandi árangur, eins og framangreind umfjöllun ber með sér. Er því talið nauðsynlegt að ríkisskattstjóra verði veitt skilvirkari úrræði til að knýja á um að hlutaðeigandi aðilar sinni skráningarskyldu samkvæmt lögnum, að því viðlögðu að krafist verði skipta eða slita á þeim fyrir dómi. Miða ákvæði frumvarpsins þannig að því að einfalda málsmeðferð til að koma fram slitum frá því sem nú er gert ráð fyrir í ákvæðum III. kafla umræddra laga. Eru tillögur frumvarpsins taldar nauðsynlegar til þess að tryggja að löginn nái því meginmarkmiði sínu að fyrir liggi réttar og áreiðanlegar upplýsingar um raunverulega eigendur aðila, svo að unnt sé að greina og koma í veg fyrir peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, og að skráningu raunverulegra eigenda verði komið í viðunandi horf. Um leið eru tillögur frumvarpsins nauðsynlegar til að Íslandi verði fært að ljúka aðgerðum varðandi skráningu raunverulegra eigenda sem landinu var gert að grípa til samfara því að landið var sett á gráan lista FATF og þar með mikilvægur liður í því að landið verði tekið af þeim lista.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði tvö ný ákvæði til bráðabirgða við lög um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019. Megininntak 1. gr. er eftirfarandi:

Í a-lið er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði til bráðabirgða (II) í lög um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, þar sem kveðið verði á um aðdraganda skipta eða slita á tilteknum skráningarskyldum aðilum sem hefur ekki sinnt skyldu til að skrá raunverulega eigendur. Ákvæðið gildir um skráningarskylda aðila sem falla undir gildandi ákvæði til bráðabirgða við lög nr. 82/2019, þ.e. aðila skv. 1. mgr. 2. gr. gildandi laga sem voru skráðir í fyrirtækjaskrá þegar löginn tóku gildi 6. júlí 2019. Í ákvæðinu er að finna sérreglur um ákvarðanatöku ríkisskattstjóra í aðdraganda skipta eða slita þeirra aðila sem greinin tekur til og hafa ekki

skráð raunverulega eigendur, þ.m.t. áskoranir til aðila um að sinna skráningarskyldu. Markmið ákvæðisins er að bregðast við í þeim tilvikum þar sem skráningarskyldir aðilar hafa ekki fullnægt skyldu samkvæmt lögnum um að tilkynna um raunverulegan eiganda eða eigendur til fyrirtækjaskrár.

Í b-lið er lagt til að lögfestar verði sérreglur um einfaldaða slitameðferð sem heimilt er að beita að ákveðnum skilyrðum uppfylltum og gagnvart afmörkuðum hópi skráningarskyldra aðila. Annars vegar er um að ræða aðila sem starfa að jafnaði ekki í fjárhagslegum tilgangi. Hins vegar er um að ræða aðila sem eiga engar þekktar eignir og/eða innstæður sem hrökkva til greiðslu á áætlaðri skiptatryggingu. Gera ráð fyrir að hér sé einkum um að ræða félög sem upphaflega voru stofnuð til að stunda atvinnurekstur en hafa hætt starfsemi og fyrirsvarsmenn félaganna ekki hirt um að slíta þeim. Í ákvæðinu er meðal annars að finna fyrirmæli um hvernig krafa ríkisskattstjóra um slit skráningarskylds aðila skuli úr garði gerð og hvernig henni skuli komið á framfæri við héraðsdóm, tilkynningar til aðila um að slík krafa sé komin fram, meðferð kröfu fyrir héraðsdómi, réttaráhrif dómsúrskurðar um slit og heimildir til kæru og endurupptöku á slíkum úrskurði. Markmið ákvæðisins er að gefa ríkisskattstjóra færi á einfaldaðri og skjótvirkari málsmeðferð til að koma fram slitum á aðila sem skirrist við að sinna skráningarskyldu en leiða myndi af almennum reglum, nema fyrirsvarsmenn eða kröfuhafar aðila hreyfi mótmælum við slíkri málsmeðferð og leggi fram skiptatryggingu vegna kostnaðar af hefðbundinni skiptameðferð. Komi fram mótmæli af hálfu fyrirsvarsmanns eða kröfuhafa við einfaldaðri slitameðferð samkvæmt reglum ákvæðisins og viðkomandi setur skiptatryggingu er ráðgert að sérreglum ákvæðisins verði ekki beitt heldur fari þá um skiptin eftir almennum reglum, sbr. 17. gr. gildandi laga.

Í 2. gr. frumvarpsins er gildistökuákvæði.

Um markmið og efni frumvarpsins vísast að öðru leyti til skýringa við 1. gr.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ákvæði frumvarpsins eru liður í að framfylgja þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem Ísland hefur tekist á hendur vegna varna gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, eins og áður hefur verið rakið. Ljóst er að fullnægjandi skráning á raunverulegum eigendum lögaðila er nauðsynlegur liður í því að tryggja fullnægjandi varnir gegn slíkri brotastarfsemi. Að sama skapi eykur ógagnsæi í eignarhaldi lögaðila hættuna á að slíkir aðilar séu nýttir til umræddrar brotastarfsemi. Er slíkt fallið til að skaða hagsmuni og trúverðugleika íslensks fjármálakerfis og atvinnulífs almennt. Þá er jafnframt eitt af markmiðum frumvarpsins að greiða fyrir því að unnt verði að ljúka þeim aðgerðum sem Íslandi var gert að grípa til samfara því að landið var sett á gráan lista FATF og þar með flýta fyrir því að Ísland verði tekið af þeim lista, en til þess standa ríkir almannahagsmunir. Um þetta vísast til umfjöllunar í 2. kafla.

Með ákvæðum frumvarpsins er leitast við að auka skilvirkni málsmeðferðar til að koma fram skiptum eða eftir atvikum slitum á skráningarskyldum aðilum sem hafa ekki fullnægt skráningarskyldu samkvæmt lögum um skráningu raunverulegra eigenda. Þörfin fyrir að auka skilvirkni fyrrgreindra úrræða helgast einnig af þeim mikla fjölda lögaðila sem eiga í hlut en margir þeirra hafa ekki skráða forráðamenn í fyrirtækjaskrá. Á sama tíma er ákvæðum frumvarpsins hagað á þann veg að réttaröryggi hlutaðeigandi er að fullu tryggt á öllum stigum.

Í a-lið 1. gr. er gert ráð fyrir birtingu áskorana um úrbætur á skráningu með þrenns konar hætti, þar á meðal í Lögbirtingablaði og fjölmiðlum. Með þessu er ætlunin að tryggja að áskorun um úrbætur komist til skila til hlutaðeigandi fyrirsvarsmanna þannig að þeir geti brugðist við innan tiltekinna tímafresta, að því viðlögðu að ella verði krafist skipta á aðilanum eftir almennum reglum 17. gr., eða eftir atvikum slita á honum samkvæmt sérreglu b-liðar

1. gr. frumvarpsins, þar sem sú regla á við. Í a-lið 1. gr. er einnig ráðgert að séu úrbætur á skráningu ekki gerðar innan tiltekins frests þá falli niður heimildir til að ráðstafa eignum og réttindum skráningarskylds aðila eða stofna til skuldbindinga á hendur honum. Frá því banni megi þó víkja í nánar greindum undantekningartilfellum að fenginni heimild ríkisskattstjóra. Framangreindar reglur eru taldar nauðsynlegar til að draga úr hættu á því að aðili haldi áfram starfsemi eins og ekkert hafi í skorist og skjóti, eftir atvikum, eignum undan, þrátt fyrir að hann hafi ekki orðið við áskorun um að skrá raunverulega eigendur. Ekkert er því til fyrirstöðu að löggjafinn setji reglur sem þessar. Má í þessu sambandi, og til hliðsjónar, benda á ýmsar reglur í lögum sem gera opinbera skrásetningu að skilyrði fyrir því að lögaðili geti átt réttindi og borið skyldur að lögum, sbr. t.d. 15. gr. laga um hlutafélög, nr. 2/1995, 10. gr. laga um einkahlutafélög, nr. 138/1994, 9. gr. laga um samvinnufélög, nr. 22/1991, og 5. gr. laga um sameignarfélög, nr. 50/2007.

Ákvæði b-liðar 1. gr. um einfaldaða málsmeðferð fyrir dómi til slita á tilteknum skráningarskyldum aðilum sem skirrast við að fullnægja skráningarskyldu, eru enn fremur talin nauðsynleg til að ná markmiðum frumvarpsins, auk þess að vera samþýðanleg stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Ákvæðið er bundið við afmarkaðan hóp skráningarskyldra aðila sem hafa takmörkuð fjárhagsleg umsvif og þar sem telja verður að ekki sé nauðsyn á hefðbundinni skiptameðferð eftir almennum reglum. Með nefndu ákvæði frumvarpsins er einnig búið svo um hnúta að réttaröryggi hlutaðeigandi er tryggt á öllum stigum málsmeðferðar fyrir dómi, þrátt fyrir að ekki fari fram hefðbundin skiptameðferð. Til að mynda getur hlutaðeigandi afstýrt slitameðferð samkvæmt ákvæðinu með því að hafa uppi mótmæli fyrir dómi og setja þá skiptatryggingu, vilji hann að skipti fari fram í stað einfaldaðrar slitameðferðar. Er það því í reynd á forræði hlutaðeigandi og eftir atvikum kröfuhafa hans o.fl. að ákveða í hvaða farveg málið fer að þessu leyti.

Í öðrum lögum má til samanburðar finna heimildir til þess að krefjast slita á lögaðilum vegna vanrækslu á ýmsum lagaskyldum samkvæmt félaga- og reikningsskilalöggjöf, sbr. t.d. 107. og 108. gr. laga um hlutafélög, nr. 2/1995, 82. og 83. gr. laga um einkahlutafélög, nr. 138/1994, og 121. gr. laga um ársreikninga, nr. 3/2006. Ákvæði af framangreindum toga, sbr. og umrædd ákvæði frumvarpsins, teljast vera samrýmanleg 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig 1. mgr. 75. gr. hennar. Þessi stjórnarskrárákvæði girða ekki fyrir að löggjafinn skyldi lögaðila til að tilkynna ákveðnar upplýsingar til opinberrar skrásetningar, í þessu tilviki tilkynningu um raunverulega eigendur, og geri slíkt að skilyrði fyrir stofnun eða áframhaldandi starfsemi þeirra þegar slíkt helgast af almannahagsmunum. Sem fyrr segir er ákvæðum frumvarpsins ætlað að tryggja almannahagsmunum sem felast í fullnægjandi vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þá leiðir af ákvæðum frumvarpsins að endanlegt úrskurðarvald um skipti eða slit skráningarskyldra aðila sem skirrast við að fullnægja skráningarskyldu er lagt í hendur dómstóla, eins og 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar áskilur.

5. Samráð.

Ákvæði frumvarpsins snerta fyrst og fremst skráningarskylda aðila sem hafa ekki sinnt skráningarskyldu samkvæmt lögum nr. 82/2019.

Frumvarpið er unnið í samvinnu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, ríkisskattstjóra og dómsmálaráðuneytis.

Eins og fram kemur í umfjöllun í 2. kafla höfðu skráningarskyldir aðilar samkvæmt lögum um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, sem þegar voru skráðir í fyrirtækjaskrá við gildistöku laganna 6. júlí 2019 frest til 1. mars 2020 til að fullnægja skráningarskyldunni. Eins og fjallað er um í 2. kafla standa ríkir samfélagslegir hagsmunir til þess að ljúka við að safna

upplýsingum um raunverulega eigendur í heildstæða skrá þannig að fullnægjandi skráning á raunverulegum eigendum lögaðila liggi fyrir sem allra fyrst. Frumvarpið liður í því að tryggja að svo geti orðið og er brýnt að bregðast við þeirri stöðu sem uppi er með framlagningu frumvarpsins.

6. Mat á áhrifum.

Ákvæði frumvarpsins fela sem fyrr segir í sér einföldun á málsmeðferð og stjórnýslytu til að koma fram slitum eða skiptum skráningarskyldra aðila sem ekki hafa sinnt skráningarskyldu samkvæmt lögum um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019. Þrátt fyrir einfaldari málsmeðferð að þessu leyti verður réttaröryggi skráningarskyldra aðila eftir sem áður að fullu tryggt verði ákvæði frumvarpsins að lögum, svo sem rökstutt var í 4. kafla. Einföldun á málsmeðferð og stjórnýslytu sem þessu tengist mun einnig leiða til aukinnar skilvirkni þeirra ráðstafana sem um ræðir og jafnframt draga úr kostnaði opinberra aðila vegna þeirra.

Við mat á áhrifum frumvarpsins ber einnig að hafa í huga að ríkisskattstjóra ber nú þegar samkvæmt gildandi ákvæðum III. kafla laga nr. 82/2019 að beita þvingunarúrræðum og viðurlögum, meðal annars afskráningu, gagnvart þeim skráningarskyldu aðilum sem ekki fullnægja umræddri skyldu.

Ljóst er að ríkir almannahagsmunir standa til þess að stjórnvöldum verði gert kleift að ljúka þeim aðgerðum sem FATF hefur gert Íslandi að ráðast í eins skjótt og framast er unnt. Að sama skapi verður að telja að neikvæð áhrif frumvarpsins á hagsmuni þeirra skráningarskyldu aðila sem um ræðir séu óveruleg að virtum þeim hagsmunum sem í húfi eru. Verður enn fremur að leggja áherslu á að tilefni frumvarpsins má rekja til þess að tiltekinn hluti skráðra lögaðila í fyrirtækjaskrá hefur ekki sinnt þeirri lagaskyldu að skrá raunverulega eigendur þrátt fyrir að ríflegt svigrúm hafi verið gefið í þeim efnun. Líkt og áður greinir er með slíkri laga-skyldu leitast við að tryggja að ávallt sé til staðar réttar og áreiðanlegar upplýsingar um raunverulega eigendur lögaðila til þess að unnt sé að greina og koma í veg fyrir peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Fela ákvæði frumvarpsins þannig í sér viðbrögð við misbrestum á að umræddri lagaskyldu sé sinnt, sem jafnframt stuðla að því að framangreindu markmiði verði náð.

Ljóst er að beiting þeirra úrræða sem frumvarpið kveður á um mun hafa í för með sér kostnað bæði fyrir opinbera aðila, meðal annars ríkisskattstjóra og dómstóla, svo og þá sem ráðstafanir samkvæmt ákvæðinu munu beinast gegn. Kostnaðaráhrifin felast annars vegar í vinnu hjá ríkisskattstjóra við aðdraganda skipta eða slita sem felst í því að ríkisskattstjóri sendir þeim lögaðilum sem falla undir ákvæði frumvarpsins áskorun í almennum bréfpósti um að ljúka skráningu fyrir tiltekinn tíma. Framangreint hefur í för með sér kostnað við útsendingu áskorana og birtingu í Lögbirtingablaði og fjölmiðlum, sem og við framkvæmdina hjá embætti ríkisskattstjóra. Í drögum að fjármálaáætlun 2021–2025 og fjárlfrv. 2021 er gert ráð fyrir að ríkisskattstjóri fái tímabundið 50 millj. kr. framlag á árinu 2021 og 30 millj. kr. framlag á árinu 2022 til að sinna þessum fyrrgreindu verkefnum. Hins vegar er gert ráð fyrir kostnaði við slitameðferð hjá héraðsdómstólunum og framlagningu skiptatryggingar þar sem fara þarf með lögaðila í skipti skv. 17. gr. laganna. Erfitt er að meta kostnaðinn sem hlýst af málsmeðferð fyrir héraðsdómi en gera má ráð fyrir umtalsverðri vinnu hjá dómstólunum vegna þessa þar sem fjöldi félaga sem fara mun í slitameðferð samkvæmt ákvæðinu getur hlaupið á þúsundum. Um tímabundinn kostnað er að ræða sem gert er ráð fyrir að verði fundinn staður innan heildarútgjaldaramma ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um a-lið.

Í a-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði til bráðabirgða (II) í lög um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, þar sem kveðið verði á um aðdraganda skipta eða slita á tilteknum skráningarskyldum aðilum sem skirrast við að fullnægja skyldu til að tilkynna ríkisskattstjóra um raunverulega eigendur. Ákvæðið gildir um skráningarskylda aðila sem falla undir gildandi ákvæði til bráðabirgða við lög nr. 82/2019, þ.e. aðila skv. 1. mgr. 2. gr., sem voru skráðir í fyrirtækjaskrá þegar löggin tóku gildi 6. júlí 2019. Í ákvæðinu er að finna sérreglur um aðdraganda skipta, eða eftir atvikum slita, á skráningarskyldum aðilum sem greinin tekur til og hafa ekki skráð raunverulega eigendur, þ.m.t. áskoranir til aðila um að sinna skráningarskyldu, sem víkja jafnframt til hliðar almennum reglum 13. og 17. gr. laganna um sama efni.

Í 1. mgr. 17. gr. gildandi laga er ráðgert að ríkisskattstjóra sé heimilt að afskrá aðila hafi hann ekki orðið við kröfu ríkisskattstjóra um úrbætur á skráningu raunverulegra eigenda skv. 13. gr. innan þriggja mánaða frá því að úrbóta var krafist. Í 2. og 3. mgr. 17. gr. er svo að finna nánari reglur um undanfara afskráningar. Þeim sem eru eða ætla má að séu í fyrirsvari fyrir aðila samkvæmt skráningu skal send aðvörðun þess efnis að aðili verði afskráður úr fyrirtækjaskrá verði úrbætur ekki gerðar innan þess frests sem ríkisskattstjóri setur. Berist ekkert eða ófullnægjandi svar innan tilskilins frests skal aðvörðun um afskráningu send til fyrirsvarsmanna aðilans og annarra sem hagsmuna eiga að gæta og jafnframt birt í Lögbirtingablaðinu. Berist ekki fullnægjandi svar eða athugasemdir innan þess frests sem þar er tiltekinn má fella skráningu aðila niður. Í 4. mgr. 17. gr. segir að innan árs frá afskráningu geti raunverulegir eigendur, lánardrottinnar eða ríkisskattstjóri gert þá kröfu að bú aðilans verði tekið til skipta í samræmi við 6.–8. mgr. Jafnframt megi ríkisskattstjóri breyta skráningu þannig að afskráður aðili sé skráður á nýjan leik enda berist beiðni þar að lútandi innan árs frá afskráningu skv. 17. gr. og sérstakar aðstæður réttlæti endurskráningu.

Í bráðabirgðaákvæðinu er sem fyrr segir að finna sérreglur um aðdraganda kröfu um skipti eða slit sem víkja til hliðar ofangreindum ákvæðum 13. og 17. gr. Með ákvæðum greinarinnar er leitast við að auka skilvirkni málsmeðferðarinnar, þ.m.t. hvað varðar áskoranir ríkisskattstjóra um úrbætur, frá því sem leiðir af 13. og 17. gr., án þess þó að slíkt komi niður á réttaröryggi þeirra aðila sem í hlut eiga. Jafnframt er lagt til að óheimilt verði að ráðstafa eignum skráningarskylds aðila og stofna til skuldbindinga á hendur honum af fyrirsvarsmönnum að liðnum fresti sem ríkisskattstjóri setur aðila til að bæta úr skráningu.

Í 1. mgr. er að finna afmörkun á gildissviði og viðfangsefni hennar. Í 2. mgr. er svo fjallað nánar um aðdraganda kröfu ríkisskattstjóra um skipti eða slit á skráningarskyldum aðila. Þar er ráðgert að ríkisskattstjóri skuli skora á aðila með ákveðnum hætti að fullnægja skráningarskyldu. Slíkri áskorun skal komið á framfæri eftir þremur leiðum sem nú verður gerð grein fyrir.

Í fyrsta lagi er ráðgert í 2. mgr. að áskorun skuli send á heimilisfang þess sem er skráður fyrirsvarsmáður aðila í fyrirtækjaskrá. Í því sambandi er nægilegt að áskorun sé send með almennum bréfpósti og er þannig ekki þörf á ábyrgðarbréfi. Enn fremur nægir til að uppfylla áskilnað ákvæðisins að áskorun sé send á skráð heimilisfang fyrirsvarsmanns aðila samkvæmt upplýsingum í fyrirtækjaskrá og gildir þá einu þótt í ljós komi síðar að sú skráning sé ekki rétt eða áskorun verði ekki veitt viðtaka á skráðu heimilisfangi viðkomandi af einhverjum ástæðum. Nægir þannig með öðrum orðum að áskorunin sé sannanlega send af stað á skráð heimilisfang fyrirsvarsmanns samkvæmt upplýsingum í fyrirtækjaskrá og telst henni þá hafa verið

komið nægilega á framfæri við aðila samkvæmt þessu ákvæði. Skylda til að skora á fyrirsvarsmann aðila með þessum hætti er þó háð undantekningum sem síðar verður gerð grein fyrir. Með þessum reglum ákvæðisins er brugðist við tilvikum, sem komið hafa upp í framkvæmd, þar sem ófullnægjandi skráning upplýsinga um fyrirsvarsmenn aðila o.fl. hefur gert það að verkum að ekki hefur verið unnt að koma fram áskorun með fullnægjandi hætti skv. 17. gr. gildandi laga, sbr. einnig umfjöllun hér í framhaldinu.

Í öðru lagi er ráðgert í 2. mgr. að áskorun skuli jafnframt birt í Lögbirtingablaði þar sem greina skal heiti og kennitölur þeirra aðila sem í hlut eiga. Hér er ráðgert að áskorun sem birt er í Lögbirtingablaði geti beinst að fleiri en einum skráningarskyldum aðila. Horfir það óneitanlega til mikils hagræðis að unnt verði að skora í einu lagi á þá aðila sem um ræðir ef efni standa til þess fremur en að birta þurfi sérstaka áskorun vegna hvers og eins þeirra í Lögbirtingablaði.

Í þriðja lagi er ráðgert í 2. mgr. að birta skuli áskorun almenns efnis í fjölmiðli og að í henni verði jafnframt vísað til birtingar áskorunar í Lögbirtingablaði samkvæmt framansögðu (þar sem heiti og kennitölur viðkomandi aðila koma fram). Þannig er gert ráð fyrir því að í áskorun sem birtist í fjölmiðli verði ekki getið um heiti og kennitölur viðkomandi aðila heldur verði sú áskorun almennt orðuð að því leyti.

Samantekið er þannig ráðgert í 2. mgr. að áskorun þurfi ávallt að birta í Lögbirtingablaði og í fjölmiðli á þann hátt sem að framan greinir, sbr. annað og þriðja atriðið. Skylda til að beina sérstakri áskorun til fyrirsvarsmanns aðila, sbr. fyrsttalda atriðið, er aftur á móti háð tveimur undantekningum. Í fyrsta lagi gerir ákvæðið ráð fyrir því að ekki sé þörf á að beina áskorun til fyrirsvarsmanns aðila ef upplýsingar um hann eða heimilisfang hans eru ekki skráðar í fyrirtækjaskrá. Þegar svo háttar til er óraunhæft að ætlast til þess að ríkisskattstjóri leggi út í sjálfstæða rannsókn á því hver eða hverjir kunni að vera í fyrirsvari fyrir aðila eða hvar þeir séu staðsettir til heimilis. Þá stendur það hlutaðeigandi sjálfum næst að tryggja að skráning í fyrirtækjaskrá sé rétt að þessu leyti og í samræmi við lög um fyrirtækjaskrá. Reynslan sýnir jafnframt, sbr. kafla 2.3 í greinargerð, að margir skráningarskyldir aðilar hafa ekki skráð fyrirsvarsmenn í fyrirtækjaskrá sem gerir það að verkum að ekki er með góðu móti unnt að finna og ná í þá einstaklinga sem gætu verið í fyrirsvari fyrir viðkomandi aðila. Ótækt er að framangreind aðstaða geti valdið því að beitingu úrræðisins verði ekki komið við gagnvart hlutaðeigandi aðila og hann þannig í raun notið góðs af ófullnægjandi skráningu upplýsinga um fyrirsvarsmenn. Er þessari grein frumvarpsins ætlað að koma í veg fyrir þetta. Að þessu frágengnu gerir ákvæðið í annan stað ráð fyrir því að ekki sé heldur þörf á að beina áskorun til fyrirsvarsmanns aðila ef viðkomandi aðili hefur áður verið krafinn um úrbætur skv. 13. gr. Í þeim tilvikum hefur viðkomandi þegar verið gefinn kostur á að bæta úr skorti á skráningu raunverulegra eigenda, án árangurs, og verður þá að telja ástæðulaust að gera kröfu um að skorað sé á hann öðru eða þriðja sinni á ofangreindan hátt.

Í áskorun skv. 2. mgr. skal viðkomandi aðilum gefinn tveggja vikna frestur til að fullnægja skráningarskyldu. Lagt er til að upphaf tveggja vikna frestsins verði miðað við birtingardag áskorunar í Lögbirtingablaði. Til þess standa hagkvæmnisrök enda fer þá ekki á milli mála hvenær fresturinn tekur að líða.

Í 2. mgr. er enn fremur gert ráð fyrir því að fyrirsvarsmaður aðila geti óskað eftir fresti í allt að tvær vikur til að bregðast við áskorun ríkisskattstjóra samkvæmt framansögðu. Ríkisskattstjóra er heimilt að verða við því ef hann telur lögmætar ástæður réttlæta frekari drátt á skráningu raunverulegra eigenda viðkomandi aðila. Skýra verður þessa heimild þröngt, enda verður að telja að skráningarskyldum aðilum hafi á þessu stigi alla jafna gefist nægt ráðrúm til að verða við skráningarskyldu.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir því að hafi skráningarskyldur aðili ekki sinnt skráningarskyldu innan frests skv. 2. mgr. sé ríkisskattstjóra heimilt án frekari tilkynninga eða aðvarana að að taka ákvörðun um að krefjast skipta á honum fyrir héraðsdómi en um skiptin fer skv. 6.–8. mgr. 17. gr. Ákvörðun ríkisskattstjóra um að krefjast skipta samkvæmt ákvæðinu getur einnig orðið grundvöllur að kröfu um slit samkvæmt ákvæði til bráðabirgða III, sbr. b-lið 1. gr. sem fjallað verður um hér á eftir.

Í 3. mgr. er jafnframt lagt til að ákvæði stjórnisýslulaga gildi ekki um ákvörðun ríkisskattstjóra samkvæmt ákvæðinu um að krefjast skipta á skráningarskyldum aðilum. Leiðir þetta af þörfinni fyrir greiðvirka málsmeðferð sem ákvæðum frumvarpsins er ætlað að mæta og þeim sérstöku aðstæðum sem uppi eru, sbr. umfjöllun í 2. kafla. Í ljósi þess hve ítarlegar málsmeðferðarreglur a-liðar 1. gr. frumvarpsins eru er heldur ekki talin þörf fyrir að stjórnisýslulög gildi þeim til fyllingar. Reglur ákvæðisins eiga auk þess að tryggja réttaröryggi skráningarskyldra aðila að fullu, þ.m.t. möguleika þeirra á að bregðast við aðgerðum ríkisskattstjóra, með líkum hætti og ef stjórnisýslulög myndu gilda. Þótt ákvörðun ríkisskattstjóra verði undanþegin stjórnisýslulögum á það því í reynd ekki að leiða til skerðingar á réttaröryggi aðila í framkvæmd.

Í 4. mgr. er lagt til að eftir birtingu tilkynningar í Lögbirtingarblaði skv. 3. mgr. verði óheimilt að ráðstafa eignum og réttindum aðila auk þess sem óheimilt verði að stofna til skuldbindinga á hendur honum. Frá því megi þó víkja ef telja má ráðstöfun nauðsynlega til að forða aðilanum eða kröfuhöfum hans frá tjóni enda veiti ríkisskattstjóri þá fyrirfram heimild til ráðstöfunar hverju sinni. Lagt er í hendur ríkisskattstjóra að taka afstöðu til þess, að fenginni beiðni frá þar til bærum fyrirsvarsmanni aðila, hvort ástæða sé til að veita heimild fyrir ráðstöfun á þeim grunni að hún sé nauðsynleg til að forða viðkomandi aðila eða kröfuhöfum hans frá tjóni. Ber að skýra þessa undantekningarheimild þröngt. Undantekningarheimildin á einungis við um tilvik þar sem fyrirsjáanlegt þykir að lögaðilinn sem slíkur og kröfuhafar hans myndu verða fyrir tjóni ef greiðsla eða önnur ráðstöfun fengi ekki að eiga sér stað, t.d. ef greiðsla er nauðsynleg til að forða aðila frá rekstrarstöðvun. Heimildinni verður þannig t.d. ekki beitt sökum þess eins að félagsmenn eða hluthafar aðila kynnu að verða fyrir tjóni ef greiðsla fer ekki fram.

Framangreindar reglur 4. mgr. um bann við ráðstöfun eigna og stofnun skuldbindinga á hendur aðila eru taldar nauðsynlegar til að draga úr hættu á því að aðili haldi áfram starfsemi eins og ekkert hafi í skorist þrátt fyrir að skorað hafi verið á hann að fullnægja skráningarskyldu sinni samkvæmt lögum um skráningu raunverulegra eigenda. Í 4. mgr. er í þessu skyni að auki gert ráð fyrir því að stjórnendur lögaðila beri persónulega ábyrgð á ráðstöfun, t.d. greiðslu fjármuna, sem fer fram í andstöðu við 3. mgr. enda hafi þeir samþykkt hana eða látið hana viðgangast. Með stjórnanda í ákvæðinu er átt við hvern þann sem í skjóli formlegs umboðs eða aðstöðu sinnar er í raunverulegri aðstöðu til að taka ákvörðun um ráðstöfun fjármuna afskráðs aðila eða stofnun skuldbindinga á hendur honum. Ber að skýra hugtakið stjórnandi rúmt og takmarkast það ekki við þá sem sitja í félagsstjórn lögaðila. Persónuleg ábyrgð stjórnenda á brotum gegn 3. mgr. er talin mikilvæg og nauðsynleg til þess að draga úr líkum á því að brotið verði gegn banni við ráðstöfun eigna o.fl. samkvæmt ákvæðinu. Síðast en ekki síst er þessum reglum ákvæðisins ætlað að verka sem hvatning til aðila að sinna skráningarskyldu þannig að ekki þurfi að koma til þess að krafist verði skipta eða slita á honum.

Í 5. mgr. er að finna heimild ríkisskattstjóra til að afturkalla ákvörðun um að krefjast skipta skv. 3. mgr. hafi aðili fullnægt skráningarskyldu innan fjögurra vikna frá birtingu tilkynningar í Lögbirtingablaði skv. 3. mgr., enda hafi aðili staðið skil á álögðum dagsektum skv. 1. mgr. 14. gr.

Í 6. mgr. er áréttað að í tilvikum sem falla undir þessa grein frumvarpsins skuli sérreglur hennar víkja til hliðar almennum ákvæðum 13. og 17. gr. laganna að því er varðar aðdraganda kröfu ríkisskattstjóra um skipti á aðila eða slit á honum samkvæmt ákvæði til bráðabirgða III, sbr. b-lið 1. gr. frumvarpsins. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um b-lið.

Í b-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði til bráðabirgða (III) í lög um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, þar sem kveðið verði á um skjótverkari málsmeðferð fyrir dómstólum til að koma fram slitum á tilteknum skráningarskyldum aðilum sem skirrast við að fullnægja skyldu um að tilkynna ríkisskattstjóra um raunverulega eigendur sína. Um er að ræða sérreglur um einfaldaða slitameðferð sem heimilt er að beita að ákveðnum skilyrðum uppfylltum og gagnvart afmörkuðum hópi skráningarskyldra aðila. Annars vegar er um að ræða skráningarskylda aðila sem starfa að jafnaði ekki í fjárhagslegum tilgangi, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir. Hins vegar er um að ræða skráningarskylda aðila sem eiga engar þekktar eignir og/eða innstæður sem hrökkva til greiðslu á áætlaðri skiptatryggingu. Í greininni er m.a. að finna fyrirmæli um hvernig krafa ríkisskattstjóra um slit skráningarskylds aðila skuli úr garði gerð og hvernig henni verði komið á framfæri við héraðsdóm, tilkynningar til aðila um að slík krafa sé komin fram, meðferð kröfu fyrir héraðsdómi, réttaráhrif dómsúrskurðar um slit og heimildir til kæru og endurupptöku á slíkum úrskurði.

Markmið ákvæðisins er samkvæmt framansögðu að gefa færi á einfaldaðri og skjótverkari málsmeðferð til að koma fram slitum á aðila sem skirrist við að sinna skráningarskyldu en leiða myndi af almennum reglum, nema fyrirsvarsmenn eða kröfuhafar aðila hreyfi mótmælum við slíkri málsmeðferð og leggi fram skiptatryggingu vegna kostnaðar af hefðbundinni skiptameðferð. Komi fram mótmæli af hálfu fyrirsvarsmanns eða kröfuhafa við einfaldaðri slitameðferð samkvæmt reglum ákvæðisins og viðkomandi setur skiptatryggingu er ráðgert að sérreglum ákvæðisins verði ekki beitt heldur fari þá um skiptin eftir almennum reglum, sbr. 17. gr. laga um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019.

Í 1. mgr. er gildissvið ákvæðisins afmarkað. Þannig er ráðgert að ákvæðið gildi annars vegar um skráningarskylda aðila sem falla undir 4. og 5. tölul. 2. gr. laga um fyrirtækjaskrá, nr. 17/2003. Um er að ræða afmarkaðan hóp skráningarskyldra aðila sem, miðað við skráða flokkun í fyrirtækjaskrá, starfa að jafnaði ekki í fjárhagslegum tilgangi og hafa alla jafna takmörkuð umsvif, og sem rétt þykir að verði undirorpnrir reglum ákvæðisins um einfaldaða slitameðferð. Hins vegar er lagt til að greinin gildi um skráningarskylda aðila sem eiga engar þekktar eignir og/eða innstæður sem hrökkva til greiðslu á áætlaðri skiptatryggingu. Verður nú vikið nánar að afmörkun gildissviðs ákvæðisins.

Í tilvísaðri 2. gr. laga um fyrirtækjaskrá, nr. 17/2003, kemur fram að skráin skuli geyma upplýsingar um: einstaklinga, félög og aðra aðila sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi (1. tölul.); stofnanir og fyrirtæki í eigu ríkisins (2. tölul.); stofnanir og fyrirtæki í eigu sveitarfélaga (3. tölul.); félög, félög til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, samtök og aðila, aðra en einstaklinga, sem hafa með höndum eignaumsýslu, eru skattskyldir eða bera aðrar skattalegar skyldur, erlenda fjárvörslusjóði eða sambærilega aðila (4. tölul.); og aðra starfsemi sem ríkisskattstjóri sér ástæðu til að skrá í fyrirtækjaskrá (5. tölul.).

Gildissvið þessa ákvæðis er sem fyrr segir afmarkað annars vegar við skráningarskylda aðila sem falla í síðastnefnda tvo flokka. Í skýringum við nefnt ákvæði laga um fyrirtækjaskrá, í greinargerð með frumvarpi sem varð að þeim lögum, er því lýst að 4. tölul. 2. gr. þeirra laga taki til ýmissa aðila sem hafa með höndum eignaumsýslu eða starfsemi af einhverjum þeim toga að ástæða þykir til að þeir séu í fyrirtækjaskrá. Sem dæmi um þess háttar aðila eru nefnd

veiðifélög og önnur lögbundin samtök, ýmiss konar hugsjónafélög og annan formbundinn félagsskap einstaklinga um tiltekna eign eða eignir. Enn fremur sé um að ræða aðila, aðra en einstaklinga, sem eru skattskyldir eða bera aðrar skattalegar skyldur. Geti það t.d. átt við félagasamtök og aðra sem ekki eru skattskyldir en ber að halda eftir staðgreiðslu og standa skil á launaupplýsingum o.s.frv. Um félög til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, sem vísað er til í 4. tölul. 2. gr. laga um fyrirtækjaskrá, vísast til laga um slík félög, nr. 119/2019, sem tóku gildi 11. október 2019.

Eins og fram kemur í kafla 2.4 í greinargerðinni er skráningu sérstaklega ábótavant hjá ýmsum ófjárhagslegum félögum sem eru skráð í fyrirtækjaskrá, t.d. almennum félagasamtökum, áhugamannafélögum o.fl. Er þar fyrst og fremst um að ræða félög sem stunda ekki atvinnurekstur, enda er tíðast um að ræða samtök einstaklinga um sameiginleg áhugamál og eru mörg hver með litla sem enga starfsemi, og þar sem engar eða mjög takmarkaðar skráðar eignir eru til staðar. Margir þessara lögaðila eru að auki ekki með skráða fyrirsvarsmenn í fyrirtækjaskrá sem gerir það að verkum að ekki er með góðu móti unnt að finna og ná í þá einstaklinga sem gætu verið í fyrirsvari fyrir viðkomandi aðila.

Hvað varðar aðila sem eiga engar þekktar eignir og/eða innstæður sem hrökkva til greiðslu á áætlaðri skiptatryggingu þá má gera ráð fyrir að hér sé einkum um að ræða félög sem upphaflega voru stofnuð til að stunda atvinnurekstur en séu hætt starfsemi. Fyrirsvarsmenn félaganna hafi ekki hirt um að slíta þeim og sterkar líkur séu á því að eignir þús muni ekki standa undir kostnaði við hefðbundna skiptameðferð. Því er rétt að slíkir aðilar verði einnig felldir undir gildissvið ákvæðisins.

Úrræðið sem felst í greininni er m.a. talið nauðsynlegt til að Íslandi verði unnt að ljúka þeim aðgerðum sem landinu hefur af hálfu FATF verið gert að ráðast í til að það verði tekið af gráum lista FATF eins skjótt og verða má en til þess standa ríkir samfélagslegir hagsmunir. Á sama tíma er leitast við að tryggja réttaröryggi hlutaðeigandi eftir fremsta megni með því að þeim verður fært að afstýra slitum með því annað hvort að sinna skráningarskyldu eða setja tryggingu fyrir hefðbundinni skiptameðferð eftir almennum reglum. Vísast hér einnig til 4. kafla greinargerðar þar sem fjallað er um samræmi frumvarpsins við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 2. mgr. er fjallað um upphaf málsmeðferðar samkvæmt ákvæðinu. Þar kemur fram að ríkisskattstjóra sé heimilt að krefjast slita á aðila sem fellur undir gildissvið ákvæðisins skv. 1. mgr. Eins og greinir í 1. mgr. fer um slíka slitameðferð eftir reglum ákvæðisins án tillits til ákvæða 17. gr. gildandi laga. Samkvæmt framansögðu felur þetta ákvæði í sér sérreglur um slit þeirra aðila sem falla undir það og koma þær reglur í stað almennra reglna sem ella myndu eiga við, sbr. þó 4. mgr. sem vikið verður að hér á eftir.

Samkvæmt 2. mgr. skal kröfu um slit aðila beint til héraðsdómstóls í því umdæmi þar sem aðilinn yrði sóttur í einkamáli á heimilisvarnarþingi sínu. Verði varnarþing aðila ekki ráðið af skráningu hans í fyrirtækjaskrá skuli kröfu um slit beint til Héraðsdóms Reykjavíkur. Í kröfu ríkisskattstjóra um slit aðila skuli greina í stuttu máli hvers sé krafist, heiti og kennitölu aðila og heimilisfang hans sé það skráð í fyrirtækjaskrá og við hver atvik, rök og lagaákvæði krafan sé studd. Af hagkvæmnisástæðum er gert ráð fyrir því að ríkisskattstjóri geti sent héraðsdómi kröfu og fylgigögn með henni rafrænt. Ríkisskattstjóra er heimilt að krefjast í einu lagi slita á fleiri en einum aðila skv. 1. mgr. þyki það horfa til hagræðis. Helgast þessi fyrirmæli ekki síst af þeim fjölda lögaðila sem um ræðir og að skráningu upplýsinga í fyrirtækjaskrá er víða áfátt.

Í 3. mgr. er ráðgert að eftir að komið hefur fram krafa um slit aðila skv. 2. mgr. skuli héraðsdómari fyrir milligöngu ríkisskattstjóra birta áskorun í Lögbirtingablaði þar sem heiti og kennitala viðkomandi aðila skal tiltekin og fyrirsvarsmanni hans og lánardrottnum gefinn

kostur á því að mæta til þinghalds þar sem krafa um slit verður tekin fyrir. Í þeirri áskorun skuli jafnframt tekið fram að fyrirhugað sé að fram komin krafa um slit sæti meðferð samkvæmt þessu ákvæði. Ráðgert er að heimilt verði að skora með þessum hætti á fleiri en einn aðila í einni og sömu tilkynningunni og tiltaka í henni stað og stund reglulegs þinghalds héraðsdóms þar sem kröfur um slit viðkomandi aðila verði teknar fyrir. Horfir slíkt til hagræðis í ljósi þess fjölda skráningarskyldra aðila sem á í hlut.

Í 4. mgr. eru fyrir mæli um hvernig brugðist skuli við ef mætt er af hálfu fyrirsvarsmanns eða kröfuhafa aðila í þinghald sem boðað hefur verið til skv. 3. mgr. og viðkomandi mótmælir kröfu ríkisskattstjóra um slit samkvæmt greininni. Við þær aðstæður er gert ráð fyrir því að þá skuli ekki farið með kröfuna eftir sérreglum ákvæðisins heldur skuli krafan tekin til úrlausnar eftir 6.–8. mgr. 17. gr. gildandi laga, þ.e. eftir almennum reglum um skipti. Það verði þó háð því að sá sem hreyfir mótmælum við fyrri leiðinni leggi fram skiptatryggingu innan frests sem héraðsdómari setur í því skyni, enda er hefðbundin skiptameðferð eftir almennum reglum alla jafna mun kostnaðarsamari en einfölduð slitameðferð samkvæmt sérreglum ákvæðisins. Af framansögðu leiðir að fyrirsvarsmáður aðila eða kröfuhafar hans myndu hafa full tök á að afstýra því að lögaðila, sem skirrist við að sinna skráningarskyldu, verði slitið eftir sérreglum ákvæðisins fremur en að hann verði tekinn til hefðbundinnar skiptameðferð eftir almennum reglum. Kjósi fyrirsvarsmáður eða lögaðili síðari kostinn þarf viðkomandi að setja tryggingu fyrir skiptakostnaði. Almennt ætti það að horfa til hagræðis fyrir alla aðila að gefa kost á einfaldri og skjótvirkri slitameðferð samkvæmt sérreglum ákvæðisins í stað þess að fara þurfi fram hefðbundin skiptameðferð með auknum tilkostnaði, meðal annars fyrir aðilann sjálfan. Um skiptatryggingu samkvæmt framansögðu og upphæð hennar fer eftir almennum reglum.

Í 5. mgr. er fjallað um framhald málsmeðferðar samkvæmt ákvæðinu í tilvikum þar sem engin mótmæli hafa komið fram í þinghaldi skv. 3. mgr. eða sá sem mótmælt hefur kröfu ríkisskattstjóra hefur ekki lagt fram skiptatryggingu innan frests sem héraðsdómari hefur sett í því skyni. Skal þá leyst úr kröfu ríkisskattstjóra um slit eftir því sem greinir í 6. mgr.

Í 6. mgr. er kveðið á um að héraðsdómari skuli taka kröfu ríkisskattstjóra um slit aðila til úrskurðar á grundvelli framlagðra gagna og að úrskurður skuli kveðinn upp eins skjótt og verða má. Áréttað skal að í þeim tilvikum sem hér um ræðir verður lögaðila slitið þegar af þeirri ástæðu að hann hefur ekki sinnt skráningarskyldu samkvæmt lögum um skráningu raunverulegra eigenda. Þannig er unnt að sannreyna réttmæti kröfu ríkisskattstjóra út frá framlögðum skjallægum gögnum, einkum upplýsingum úr fyrirtækjaskrá, án þess að nauðsyn sé á frekari gagnaöflun eða munnlegum málflutningi um kröfuna.

Í 6. mgr. er enn fremur gert ráð fyrir því að afrit úrskurðar héraðsdóms, þar sem leyst er úr kröfu ríkisskattstjóra um slit samkvæmt framansögðu, skuli sent rafrænt til ríkisskattstjóra og á heimilisfang eða netfang fyrirsvarsmanns aðila ef það er skráð í fyrirtækjaskrá. Ríkisskattstjóri skuli enn fremur birta tilkynningu í Lögbirtingablaði sem geymi heiti og kennitölur aðila sem slitið hefur verið með dómsúrskurði samkvæmt framansögðu. Að öðru leyti verði ekki þörf á frekari birtingu dómsniðurstöðu um slit.

Í 7. mgr. er að finna heimild til að kæra úrskurð héraðsdóms samkvæmt framansögðu til Landsréttar. Um slíka kæru fer eftir almennum reglum en kærufrestur er tvær vikur og miðast upphaf hans við birtingardag tilkynningar í Lögbirtingablaði skv. 6. mgr. Þá geymir 7. mgr. heimild til að óska eftir endurupptöku á úrskurði héraðsdóms innan fjögurra vikna frá ofangreindu tímamarki, enda leggi endurupptökubeiðandi fram staðfestingu ríkisskattstjóra um að skráningarskyldu samkvæmt lögum um skráningu raunverulegra eigenda hafi verið fullnægt. Heimild til að óska eftir endurupptöku er bundin við þá sem hafa lögvarinna hagsmuna að

gæta. Skilyrði ákvæðisins um lögvarða hagsmuni hefur sama inntak og í einkamálaréttarfari endranær, en hér koma t.d. til greina fyrirvarsmenn og kröfuhafar aðila.

Í 8. mgr. er kveðið á um að kostnaður vegna slita aðila samkvæmt reglum ákvæðisins skuli greiddast af andvirði eigna hans en að öðru leyti greiddist hann úr ríkissjóði. Þá er kveðið á um að þær eignir sem eftir standa skuli renna í ríkissjóð, enda sé kærufrestur skv. 7. mgr. liðinn og beiðni um endurupptöku hafi ekki verið lögð fram í samræmi við sömu málsgrein. Hafa ber í huga að þeir lögaðilar sem ákvæðið gildir um, sbr. framangreinda umfjöllun, starfa að jafnaði ekki í fjárhagslegum tilgangi og hafa í flestum tilvikum takmörkuð fjárhagsleg umsvif. Þá er fyrirvarsmanni eða kröfuhafa aðila, sé þeim til að dreifa, í lófa lagið að fara fram á það, með þeim hætti sem áður greinir, að aðili verði tekinn til hefðbundinnar slitameðferðar eftir almennum reglum og setja tryggingu fyrir skiptakostnaði í því skyni. Í flestum tilfellum ætti það þó að horfa til hagræðis fyrir alla aðila að sérreglum ákvæðisins um einfaldaða slitameðferð verði beitt í stað þess að fara þurfi fram hefðbundin skiptameðferð með auknum tilkostnaði fyrir hlutaðeigandi. Þá verður að hafa í huga þá ríku samfélagslegu hagsmuni sem bundnir eru við það að hér á landi sé til staðar nákvæm og uppfærð skrá yfir raunverulega eigendur lögaðila sem bæði yfirvöld og almenningur hafi aðgang að, svo og það að Ísland komist af gráum lista FATF en það er m.a. háð skjótum úrbótum á skráningu raunverulegra eigenda. Helgast tillögur ákvæðisins ekki síst af ofangreindum sjónarmiðum. Á sama tíma er búið þannig um hnúta að réttaröryggi aðila er að fullu tryggt á öllum stigum þótt krafa um slit sæti einfaldaðri og skjótvirkri málsmeðferð eftir sérreglum ákvæðisins.

Loks er í 9. mgr. ráðgert að einstaklingum og lögaðilum verði skylt að kröfu ríkisskattstjóra að láta honum í té án tafar allar upplýsingar og gögn sem nauðsynleg eru vegna framkvæmdar ákvæðis þessa til bráðabirgða. Enn fremur er ráðgert að um heimildir ríkisskattstjóra til að krefja einstaklinga og lögaðila um gögn og upplýsingar samkvæmt þessari málsgrein skuli fara eftir ákvæði 94. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, en umrætt ákvæði fjallar einkum um upplýsingaskyldu gagnvart skattýfirvöldum. Með þessu er tekið af skarið um heimild ríkisskattstjóra til að afla fullnægjandi upplýsinga um eignastöðu skráningarskyldra aðila, m.a. í því skyni að honum sé fært að staðreyna hvort þeir falli undir 2. tölul. 1. mgr. þessarar greinar, sem áður hefur verið fjallað um. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.