Alþingi
Erindi nr. Þ 131/776
komudagur 7.2.2005

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 7. febr. 2005

Allsherjarnefnd Alþingis.

Frumvarp um br. á lögum um meðferð opinb. mála og lögum um aðför

Í 1. málsl. 1. mgr. 3. gr. frumvarps til laga um breyting á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, og lögum um aðför, nr. 90/1989 (sektarinnheimta o.fl.) segir: „Nú stendur lögregla mann að broti sem hann gengst skýlaust við, skilyrði eru til að ljúka máli samkvæmt því sem segir í 115. gr. og lögregla telur að hæfileg viðurlög við brotinu séu einvörðungu sekt sem fari ekki fram úr 50.000 kr."

Rétt þykir að breyta framangreindri fjárhæð úr 50.000 kr. í 60.000 kr. Er það einkum vegna samræmingar við frumvarp til laga um fullnustu refsinga sem nú er til meðferðar í þinginu. Í 1. mgr. 72. gr. frumvarpsins er lagt til að sett verði inn í lögin ákvæði um að 60.000 kr. sé lágmarksfjárhæð
fyrir samfélagsþjónustu. Vararefsing verði því ekki fullnustuð með samfélagsþjónustu undir þessari fjárhæð. Þessi fjárhæð tekur mið af 1. mgr. 83. gr. a almennra hegningarlaga um fyrningarfrest, en í ákvæðinu segir m.a. að fésekt undir 60.000 kr. sem ákveðin sé með dómi, úrskurði eða sátt, fyrnist þegar liðin séu þrjú ár frá því að unnt var að hefja fullnustu sektarinnar.

Með kveðju,
Ásgerður Ragnarsdóttir

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/738
komudagur 25./2005

DÓMSTÓLARÁÐ

Nefndasvið Alþingis
v/Allsherjarnefndar Alþingis
b.t. Sigrúnar Brynju Einarsdóttur nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 24. janúar 2005

Efni: Umsögn um frumvarp um breyting á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, og lögum um aðför, nr. 90/1989 (sektarinnheimta o.fl.)

Dómstólaráði hefur borist til umsagnar frumvarp um breyting á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19 26. mars 1991, með síðari breytingum, og um breyting á lögum um aðför, nr. 90 1. júní 1989. Ráðið fjallaði um frumvarpið á fundi sínum 12. janúar 2005 og samþykkti eftirfarandi umsögn um það.

Dómstólaráð telur flestar þær breytingar sem lagðar eru til á umræddum lögum til bóta, sérstaklega þó ákvæði frumvarpsins um breytingar á lögum um aðför. Ráðið telur þó rétt að gera athugasemdir við nokkrar greinar frumvarpsins og ummæli í greinargerð með þeim. Sérstakar athugasemdir eru gerðar við að ekki verði skylt að birta áfrýjanlega sektardóma fyrir sakborningi

Um 1. gr.

Ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við það að fleiri starfsmönnum lögreglustjóra og fangavörðum séu fengnar heimildir til að birta ákærur, fyrirköll, kvaðningar og aðrar tilkynningar í opinberum málum enda er um opinbera starfsmenn að ræða sem fylgja skulu sömu lagafyrirmælum og aðrir birtingarmenn um framkvæmd birtingar. Hvað varðar þær breytingar á ákvæðum um birtingu dóma í þinghaldi við dómsuppsögu sem fram koma í 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins er vísað til athugasemda hér á eftir við 4. gr. frumvarpsins.

Um 2. gr.

Engar athugasemdir eru gerðar við breytingu á viðmiðunarfjárhæð í 1. mgr. 115. gr. a laga nr. 19/1991.

Um 3. gr.

Dómstólaráð hefur skilning á því markmiði fyrirhugaðrar lagabreytingar að finna ódýrari og skilvirkari leiðir til innheimtu sekta. Ráðið er sammála þeim ummælum í greinargerð með frumvarpinu að draga þurfi úr vinnu lögreglu við hvers kyns birtingar og finna leiðir til að fækka þeim tilvikum þar sem birting er nauðsynleg. Ráðið hefur þó efasemdir um að kostir þess að lögreglumenn fái almenna heimild til að leggja á og innheimta sektir á vettvangi brots vegi upp gallana af því fyrirkomulagi. Ætla verður að það muni valda lögreglumönnum á vettvangi nokkrum töfum í störfum þeirra að finna viðeigandi viðurlög við broti og innheimta sekt. Almennt séð verður einnig að telja það óæskilegt og jafnvel tortryggilegt að sami

Dómhúsinu við Lækjartorg · 101 Reykjavík · sími: 551 2900 · bréfsími: 551 2905 · netfang: domstolarad@tmd.is · veffang: www.domstolar.is · kennitala: 410798-3449

maður standi brotamann að verki og ákvarði honum viðurlög, enda þótt um einfalda og staðlaða viðurlagaákvörðun sé að ræða. Þá verður að ætla að það sé nokkurn veginn sami hópur manna sem er tilbúinn að greiða sektir þegar í stað og sá hópur sem sinnir sektarinnheimtu greiðlega þannig að innheimtan mun tæplega batna. Ráðið fær heldur ekki séð að þessi innheimtuaðferð komi til með að minnka skráningarvinnu þar sem skrá þarf viðkomandi brot með sama hætti og önnur brot í málaskrá lögreglu nema skýrslur lögreglu á vettvangi verði unnar í tölvu og þá helst um net. Þegar brot sem sektað yrði fyrir á vettvangi varða punktum virðist eftir sem áður nauðsynlegt í mörgum tilvikum að senda hinum brotlega sérstaka tilkynningu um fengna punkta og eftir atvikum aðvörun eða tilkynningu um tímabundna sviptingu ökuréttinda.

Ráðið bendir á að nái sú breytingartillaga fram að ganga að ekki þurfi að birta sektardóma þegar ákæruði er ekki viðstaddur dómsuppsögu, sbr. 4. gr. frumvarpsins, muni væntanlega ekki þurfa að birta áritun dómara á sektarboð um sekt og vararefsingu heldur nægi að sakborningur fái fyrst vitneskju þar um með aðfararbeiðni eða tilkynningu um fullnustu vararefsingar. Væntanlega myndi nást verulegt hagræði með slíku fyrirkomulagi.

Ráðið leggur til, að hvað sem öðru líður, verði aðeins um heimild lögreglu að ræða, samkvæmt nánari ákvörðun lögreglustjóra, en ekki skyldu eins og ráða má af orðalagi 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Þá verði heimildin takmörkuð við umferðalagabrot.

Ráðið telur að skoða verði vandlega hvort aðrar leiðir til að gera sektarinnheimtu skilvirkari og fækka tilkynningum til sakborninga geti ekki komið að meira gagni en sú leið sem lögð er til í frumvarpinu.

Um 4. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til á 20. gr. og 3. mgr. 133. gr. laga um meðferð opinberra mála með 1. og 4. gr. þessa frumvarps miða, samkvæmt greinargerð með frumvarpinu, einkum að því að ef enginn sækir þing af hálfu ákæruða við dómsuppsögu þurfi ekki að birta dóminn ef ákæruða eru ekki gerð önnur viðurlög en sekt eða upptaka eigna ásamt greiðslu sakarkostnaðar.

Birting dóms, hvort heldur er á dómþingi eða með öðrum hætti hefur þær mikilvægu lögfylgjur að hún markar upphaf fjögurra vikna áfrýjunarfrests, skv. 2. mgr. 151. gr. laga nr. 19/1991. Ef frumvarpið verður að lögum í óbreyttri mynd mun það hafa í för með sér að áfrýjunarmöguleikar þess sem fengið hefur sektarrefsingu eru undir því komnir að hann fái sendan gíróseðil vegna innheimtu á sektinni innan áfrýjunarfrestsins. Ekki verður séð að á lögreglu eða ákæruvaldi hvíli skylda til að senda dómfellda slíkan gíróseðil til innheimtu á dæmdri sekt hvað þá að sendingu slíks gíróseðils séu sett ákveðin tímamörk eða að senda beri dómfellda seðilinn með sannanlegum hætti.

Félagsleg staða þeirra sem fremja afbrot er með ýmsu móti og margir þeirra hafa hvergi fast aðsetur eða skipta hratt um aðsetur. Erfitt getur verið að boða þá til dómsuppsögu og er í reynd látið nægja að boða verjendur til dómsuppsögu en þeir koma síðan skilaboðum til skjólstæðinga sinna. Þannig er oft mikilli óvissu háð hvort

Dómhúsinu við Lækjartorg · 101 Reykjavík · sími: 551 2900 · bréfsími: 551 2905 · netfang: domstolarad@tmd.is · veffang: www.domstolar.is · kennitala: 410798-3449

ákæröi fær upplýsingar um dómsuppsögu og þar með hvenær áfrýjunarfrestur byrjar að líða.

Samkvæmt 2. mgr. 150. gr. laga um meðferð opinberra mála þarf leyfi Hæstaréttar til áfrýjunar dómi þar sem ákærða er hvorki ákveðin frelsissvipting né sekt eða eignarupptaka sem er hærri en áfrýjunarfjárhæð í einkamálum. Þótt taka megi undir athugasemdir í niðurlagi við 4. gr. í greinargerð með frumvarpinu, um að fyrirhugaðar lagabreytingar muni sjaldan leiða til réttarspjalla verður ekki litið framhjá því að umtalsverð hætta er á þeir sem dæmdir eru til hærri sektargreiðslu eða upptöku eigna en sem nemur 420.000 krónum kunni í reynd að verða sviptir áfrýjunarrétti og þeir sem fá vægari viðurlög verði sviptir möguleika á að sækja um áfrýjunarleyfi til Hæstaréttar. Í þessu sambandi verður einnig að hafa í huga að Hæstiréttur hefur túlkað ákvæði um áfrýjunarfrest mjög strangt, sbr. H 1995:551 og H 1997:2972. Dómstólaráð bendir á að í 1. mgr. 2. gr. 7. samningsviðauka við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, er að þeim sem fundinn er sekur um afbrot tryggður réttur til áfrýjunar. Enda þótt undantekningar séu gerðar á áfrýjunarrétti í 2. mgr. 2. gr. 7. samningsviðauka, meðal annars ef um er að ræða minni háttar brot, þá telur ráðið vart samræmast umræddum ákvæðum ef áfrýjunarrétturinn verði lögum samkvæmt undir því komin hvernig innheimtu sektarrefsingar er fram haldið.

Til bóta væri að bæta við málsgreinina ákvæði um að þó væri skylt að birta dóma sem heimilt væri að áfrýja til Hæstaréttar án sérstaks áfrýjunarleyfis.

Dómstólaráði virðist sem í frumvarpinu felist sú breyting á ákvæðum laga um meðferð opinberra mála að dómur teljist birtur á dómþingi ef verjandi ákærða er þar staddur þótt hann hafi ekki sérstakt umboð frá ákærða til að taka við birtingu dóms. Er þar vitnað til orðalagsmunar, annars vegar í 4. gr. frumvarpsins þar sem segir *„Sæki ákærði eða verjandi eða talsmaður samkvæmt sérstöku umboði..."* og hins vegar í 1. gr. frumvarpsins þar sem segir *„...en ella lögmanni hans samkvæmt umboði eða öðrum lögráða manni sem hefur fengið skriflegt umboð frá honum til að taka við birtingu..."* Í greinargerð með frumvarpinu er ekki vikið sérstaklega að þessu. Sé ekki ætlunin að verjandi ákærða geti tekið við birtingu án sérstaks umboðs frá honum er nauðsynlegt að gera umrætt orðalag 4. gr. skýrara.

Sé ætlunin sú að dómur teljist réttilega birtur fyrir verjanda við dómsuppsögu ef ákærði mætir ekki, þykir ráðinu rétt að benda á að með umræddri breytingu virðist vera lögð nokkuð þung kvöð á verjendur að hafa uppi á skjólstæðingum sínum eftir að verjandi hefur mætt fyrir dóm við dómsuppsögu. Þá er verjendum vandi á höndum varðandi sönnun fyrir því að þeir hafi tilkynnt skjólstæðingum sínum niðurstöðu dóms ef það verður dregið í efa. Verjandi á þess að vísu kost að mæta ekki til þinghalds við dómsuppsögu ef hann óttast að erfitt muni verða að koma upplýsingum um niðurstöðu dóms til ákærða en vitaskuld er óæskilegt að setja verjanda í slíka aðstöðu. Ráðið telur að Alþingi verði að taka verulegt mið af afstöðu lögmanna til þessarar lagabreytingartillögu.

Dómhúsinu við Lækjartorg · 101 Reykjavík · sími: 551 2900 · bréfsími: 551 2905 · netfang: domstolarad@tmd.is · veffang: www.domstolar.is · kennitala: 410798-3449

Um 5. gr.

Ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við greinina enda er um að ræða orðalagsbreytingar til samræmis við breytingar á 3. mgr.133. gr. í 4. gr. frumvarpsins.

Um 6. gr.

Ráðið telur þessa breytingartillögu til bóta og kosti þess að dómari ákveði heildarfjárhæð sakarkostnaðar meiri en gallana. Ráðið bendir þó á að breytingin muni eitthvað íþyngja dómurum og öðru starfsliði héraðsdómstólanna sem fæst við meðferð sakamála.

Um 7. gr.

Engar athugasemdir eru gerðar við greinina.

Um 8. gr.

Dómstólaráð telur þær breytingar sem lagðar eru til á 62. gr. aðfararlaga vera til mikilla bóta og styður þær. Verði frumvarpið að lögum er verulegri vinnu létt af lögreglu við að handtaka gerðarþola og koma þeim fyrir sýslumann og tíma starfsmanna sýslumannsembætta er betur varið þar sem fjárnám utan embættisins eru tímafrek og kostnaðarsöm. Réttaröryggi gerðarþola ætti að vera vel tryggt með því að tilkynna ber gerðarþola um fyrirtöku aðfararbeiðni með nokkuð tryggilegum hætti samkvæmt 2. mgr. 21. gr. og þeirri breytingu á 1. mgr. 21. gr. að í tilkynningu til gerðarþola skuli kynntar afleiðingar þess ef hann sinnir ekki boðun. Ætla verður að gerðarþolar sem vilja hafa uppi varnir við aðfararbeiðni eða vilja reyna að koma í veg fyrir að fjárnámi verði lokið án árangurs muni í auknum mæli mæta við fyrirtökur vegna umræddrar aðvörunar um afleiðingar útivistar og þess að þeir geta ekki lengur treyst því að ekki verði unnt að ljúka gerðinni án árangurs. Þá er í 9. gr. frumvarpsins ný endurupptökuheimild vegna árangurslauss fjárnáms að gerðarþola fjarstöddum.

Í niðurlagi athugasemda með 8. gr. í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að það leiði af 65. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl., að lánardrottinn geti ekki krafist þess að bú skuldara verði tekið til gjaldþrotaskipta á grundvelli árangurslauss fjárnáms samkvæmt hinni nýju málsgrein 62. gr. og sé því ekki hætta á að heimild til að ljúka fjárnámi sem árangurslausu án nærveru skuldara hafi í för með sér aukinn fjölda beiðna um gjaldþrotaskipti fyrir dómstólum. Þessi fullyrðing er ekki rökstudd en sambærilega fullyrðingu er að finna í handbók dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um gjaldþrotaskipti o.fl. sem gefin var út í tilefni af gildistöku laga nr. 21/1991. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að gjaldþrotalögum nr. 21/1991 er þessa lögskýringu ekki að finna.

Dómstólaráð telur ekki sjálfgefið að ákvæði 1. tl. 2. mgr. 65. gr. gjaldþrotalaga verði túlkað þannig að árangurslaust fjárnám sem gert verður á skrifstofu sýslumanns að gerðarþola fjarstöddum, að uppfylltum lagaskilyrðum, verði ekki talið geta gefið rétta mynd af fjárhag skuldarans. Ekki verður litið framhjá því því að í 1. tl. 2. mgr. 65. gr. er mælt fyrir um að árangurslaust fjárnám sé sönnun fyrir því að skuldari sé ekki fær um að standa full skil á skuldbindingum sínum ef ekki er ástæða til að gerðin gefi ranga mynd af fjárhag hans. Verður þannig að ælta að ef slíkt árangurslaust fjárnám er

Dómhúsinu við Lækjartorg · 101 Reykjavík · sími: 551 2900 · bréfsími: 551 2905 · netfang: domstolarad@tmd.is · veffang: www.domstolar.is · kennitala: 410798-3449

framkvæmt, í samræmi við lagafyrirmæli, geti orðið grundvöllur gjaldþrotaskipta nema til komi mótmæli af hálfu skuldara eða sérstakar aðstæður sem gefi dómara tilefni til að ætla að gerðin gefi ekki rétta mynd af fjárhag skuldarans.

Dómstólaráð telur því að kröfuhafar muni freista þess að knýja fram gjaldþrotaskipti á grundvelli árangurslausra fjárnáma sem gert verða í samræmi við ákvæði frumvarpsins og að ekki sé ástæða til að ætla því verði alfarið hafnað að slík gerð geti talist grundvöllur gjaldþrotaskipta. Skylt er að boða skuldara til fyrirtöku gjaldþrotaskiptakröfu og geta þeir þar haldið uppi vörnum gegn kröfunni, sbr. 4. mgr. 70. gr. gjaldþrotalaga. Veitir það enn frekara öryggi fyrir því að skuldarar séu ekki úrskurðaðir gjaldþrota að ófyrirsynju.

Dómstólaráð bendir á að gjaldþrotaskiptabeiðnum muni væntanlega fjölga verulega tímabundið og nokkuð til frambúðar sem og gjaldþrotaúrskurðum. Þá telur ráðið að lögfesting frumvarpsins muni leiða til þess að færast muni í vöxt að skuldarar mæti við fyrirtöku gjaldþrotaskiptabeiðna og mótmæli kröfu lánardrottins, sbr. 4. mgr. 70. gr. gjaldþrotalaga og ágreiningsmálum vegna gjaldþrotaskipta muni þar af leiðandi fjölga umtalsvert með samsvarandi auknu álagi á héraðsdómstólana.

Ráðið telur að ofangreindar athugasemdir mæli þó alls ekki gegn því að frumvarpið verði samþykkt vegna þess heildarhagræðis sem það mun hafa í för með sér fyrir sýslumannsembætti og lögreglu.

Um 9. gr.

Með ákvæðinu er réttaröryggi skuldara tryggt enn frekar með nýrri heimild til endurupptöku fjárnámsgerðar ef árangurslaust fjárnám er gert á skrifstofu sýslumanns að skuldara fjarstöddum. Ákvæðið er nauðsynlegt meðal annars til að tryggja það að gerðarþoli sem ekki hefur í raun fengið vitneskju um fyrirtöku fjárnámsgerðar, þrátt fyrir lögmæta boðun, geti fengið árangurslaust fjárnám endurupptekið.

F.h. Dómstólaráðs

Elín Sigrún Jónsdóttir
framkvæmdastjóri

Dómhúsinu við Lækjartorg · 101 Reykjavík · sími: 551 2900 · bréfsími: 551 2905 · netfang: domstolarad@tmd.is · veffang: www.domstolar.is · kennitala: 410798-3449

Dagsetning | Tilvísun

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK.

25. janúar 2005. /HG

Alþingi
Erindi nr. **Þ** 131/753
komudagur. 27.1.2005

Vísað er til bréfs Alþingis, dags. 8. desember sl., þar sem stofnuninni var gefinn kostur á að koma að umsögn um frumvarp til laga um meðferð opinberra mála og aðför, 309. mál, sektarinnheimta o.fl.

Hjálagt fylgir umsögn Fangelsismálastofnunar um ofangreint frumvarp.

e. u.

Hafdís Guðmundsdóttir

Aðsetur og póstfang:
Borgartún 7
105 Reykjavík

Sími:
520-5000

Kennitala:
440189-2029

Telefax:
520-5019

Umsögn Fangelsismálstofnunar ríkisins vegna frumvarps til laga um breyting á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, og lögum um aðför, nr. 90/1989 (sektarinnheimta o.fl.)

Fram kemur í athugasemdum við lagafrumvarpið að frumvarpið hafi verið samið í dómsmálaráðuneytinu og var undanfari tillagna frumvarpsins skýrsla starfshóps sem dómsmálaráðherra skipaði í september 2003 til að vinna að endurskoðun sektarinnheimtu og leita leiða til að einfalda vinnu lögreglu við sektarinnheimtu sem og við birtingar sem henni fylgja. Stofnunin vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

I. KAFLI
Breyting á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19 26. mars 1991, með síðari breytingum

2. gr.

Í 2. gr. segir: „Í stað fjárhæðarinnar "50.000 kr." í 1. málsl. 1. mgr. 115. gr. a laganna kemur: 100.000 kr."

Í athugasemdum við lagafrumvarpið segir í 3. mgr.: ".....Ávallt verður þó að tryggja réttaröryggi sektarþola og gera því tillögur frumvarpsins ráð fyrir því að fyrirkomulagi sektarinnheimtu verði aðeins breytt í einföldustu málum, þ.e. einungis hvað varðar sektir allt að 50.000 kr. og þegar sektarþoli gengst skýlaust við broti sínu, sbr. 3. gr. frumvarpsins. Á þetta einkum við um umferðarlagabrot. Hafa tillögurnar þannig í för með sér að ítrekuð sektarboð verða óþörf og birting áritaðra sektarboða einnig."

Hins vegar segir síðan i athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins. "Hér er lagt til að hámark þeirrar fjárhæðar sem miðað er við í 1. málsl. 1. mgr. 115. gr. a verði hækkað úr 50.000 kr. í 100.000 kr. Ákvæði 115. gr. a var bætt við lög um meðferð opinberra mála með lögum nr. 31/1998 og í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að tilgangur ákvæðisins sé að gera meðferð minni háttar sakamála markvissari og ná bættum árangri í sektarinnheimtu. Reynslan af beitingu ákvæðisins hefur verið góð og hefur heimildin leitt til verulegrar einföldunar í sektarinnheimtu. Með reglugerð nr. 575/2001 voru sektir vegna brota á umferðarlögum og reglum settum samkvæmt þeim hækkaðar talsvert. Þykir í samræmi við það og í ljósi jákvæðrar reynslu af beitingu ákvæðis 115. gr. a rétt að hækkuð verði sú fjárhæð, sem heimild lögreglustjóra til að gefa sakborningi kost á að ljúka máli með greiðslu sektar miðast við, úr 50.000 kr. í 100.000 kr. Áréttað er að það eru aðeins minni háttar brot, einkum brot á umferðarlögum, sem eru afgreidd í samræmi við 115. gr. a. ...."

3. gr.

Í 1. mgr. 3. gr. segir: "Nú stendur lögregla mann að broti sem hann gengst skýlaust við, skilyrði eru til að ljúka máli samkvæmt því sem segir í 115. gr. og lögregla telur að hæfileg viðurlög við brotinu séu einvörðungu sekt sem fari ekki fram úr 50.000 kr. Ákveður þá lögregla viðurlög við broti samkvæmt reglugerð sem dómsmálaráðherra setur skv. 1. mgr. 115. gr. ....."

Með vísan til alls framanritaðs þykir ekki óvarlegt að leggja til að fjárhæðin í 1. mgr. 3. gr. verði hækkuð úr 50.000 kr. í **100.000 kr**. til samræmis við þá hækkun sem lögð er til í 115. gr. a.

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/ 745
komudagur 26. 1. 2005

Nefndasvið Alþingis
Allsherjarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. janúar 2005.

Umsögn Laganefndar Lögmannafélags Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðferð opinberra mála nr. 19/1991, og lögum um aðför nr. 90/1989, 131. löggjafarþing 2004-2005. – Þskj. 337-309. mál.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur haft ofangreint frumvarp til skoðunar og lætur í té eftirfarandi umsögn. Laganefnd gerir tvær athugasemdir við frumvarpið.

I. kafli, breyting á lögum um meðferð opinberra mála (oml.)

4. gr. sbr. 3. mgr. 1. gr.

Breyting sú sem lögð er í frumvarpinu leiðir til þess að lagt er á lögmenn sem verjendur að birta dómfellda dóm um sekt eða upptöku eigna, mæti skjólstæðingar þeirra ekki við dómsuppsögu. Laganefnd getur ekki fallist á að 20. gr. oml. verði breytt með þessum hætti. Myndi þessi breyting og fela í sér að lagt yrði á lögmann að taka ákvörðun um áfrýjun dóms án samráðs við dómfellda, nái hann ekki til hans. Þá verður ekki séð að gert sé ráð fyrir slíkri framlengingu verjendastarfs í lögum um meðferð opinberra mála, en þóknun verjanda er ákvörðuð í dómi og störfum hans lýkur þá, nema máli sé áfrýjað.

Skiptir engu máli að mati laganefndar, þó hér sé aðeins um dóma að ræða þar sem ákærða er ekki gerð önnur viðurlög en sekt eða upptaka eigna. Ekki skal hér frekar en endranær samsama lögmann skjólstæðingi sínum.

II. kafli, breyting á lögum um aðför nr. 90/1989

8. gr.

Í ákvæðinu er lögð til heimild til að unnt verði að ljúka fjárnámi án árangurs á starfsstofu sýslumanns, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, þó gerðarþoli mæti ekki til gerðarinnar.

Frumvarpið ráðgerir þannig undantekningu frá meginreglunni í 62. gr. laga nr. 90/1989 um aðför. Með lögfestingu ákvæðisins á sínum tíma voru verulegar hömlur lagðar á að upplýsingaskortur geti leitt þess að fjárnámi verði lokið án árangurs. Koma þau málalok samkvæmt núgildandi lögum að jafnaði aðeins til greina að náðst hafi í gerðarþola eða málsvara hans. Rökin fyrir reglunni á sínum tíma voru þau að slík málalok gæfu ekki endilega rétta mynd af eignastöðu gerðarþola og slík aðstaða gæti verið stórskaðleg fyrir hann.

Í framkvæmd hefur þetta valdið sívaxandi erfiðleikum, einkum hin síðari ár, með uppsöfnun fjárnámsbeiðna þar sem gerðarþoli mætir ekki og ekki er vitað um eignir, sem að mati laganefndar skýrist einkum af skorti á fjárveitingum. Á þetta ástand fyrst og fremst við embætti sýslumanns í Reykjavík.

Í úttekt Vinnumálastofnunar, sem gerð var í sept.-nóv. 2004 fyrir Ábyrgðarsjóð launa, kemur fram (bls. 12) að þrotabú koma mjög seint til skipta og "illa gengur fyrir kröfuhafa að koma fyrirtækjum í þrot". Vísar skýrsluhöfundur til þess mats lögmanna að meginástæða þess sé að sýslumannsembættið í Reykjavík sé ekki nógu skilvirkt. Segir í álitsgerðinni að í lögum sé gert ráð fyrir að ferlið frá fjárnámsbeiðni til gjaldþrotaskipta taki nokkrar vikur en það taki í reynd oft marga mánuði að fá árangurslaust fjárnám, og stundum ár eða lengri tíma. Þetta bjóði uppá að menn komist undan og búin komi seint til gjaldþrotaskipta, sem sé slæmt, þar sem með þessu vinnist tími til að skjóta eignum undan og stundum hafi riftunarfrestir liðið. Fyrirtækin fari á "kennitöluflakk" á meðan svifaseint kerfið bregðist ekki við.

Laganefnd virðist sem frumvarpshöfundar hafi aðeins haft annað af framangreindum vandmálum við framkvæmd laganna í huga við samningu frumvarpsins. Markmið þess virðist einskorðað við það að ljúka fjárnámsbeiðnum, en ekki að takast á við þann vanda sem fylgir því að svo erfitt er að koma fram gjaldþrotaskiptum á fjölda búa, með öllu því tjóni fyrir kröfuhafa, ríkissjóð og samfélagið í heild sem það hefur í för með sér.

Laganefnd er sammála því að leysa þarf úr því vandamáli sem flöskuhálsinn við afgreiðslu aðfararbeiðna er, einkum við embætti sýslumannsins í Reykjavík. Gera má það með auknum fjárveitingum, svo sem bent hefur verið á (Álitsgerð Vinnumálastofnunar, bls. 15). Bendir laganefnd á að gerðarbeiðendur greiða allháar fjárhæðir í aðfarargjald samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs, hlutfall af kröfu sinni, þegar þeir leggja inn beiðni sína um aðför.

Ákveði löggjafinn að fara þá leið að heimila árangurslaust fjárnám í auknum mæli, án viðveru gerðarþola telur laganefnd að nauðsynlegt sé annars vegar að tryggja að hagsmunir gerðarþola séu ekki fyrir borð bornir, sbr. það sem áður sagði um forsendur núgildandi ákvæða, og hins vegar að það verði eftir sem áður skýrt að meginreglan sé að gerðarþoli sé viðstaddur hina árangurslausu gerð. Nauðsynlegt er þá um leið að leysa úr leið úr hinum hluta vandans; því hve búin koma seint til gjaldþrotaskipta eins og áður var lýst.

Rétt er að taka fram að orðalag frumvarpsgreinarinnar, yrði frumvarpið óbreytt að lögum, tæki að mati laganefndar alls ekki af skarið um það að fjárnám samkvæmt hinni nýju málsgrein gæti ekki orðið grundvöllur gjaldþrotaskipta. Glöggt er þó að þessu ganga frumvarpshöfundar út frá, sbr. lokamálslið athugasemda með 8. gr. Laganefnd telur ofsagt í þessari athugasemd og er ósammála því að lögskýring eða fordæmi leiði til þess að hin ráðgerða 2. mgr. 62. gr. aðfararlaga gæti ekki verið grundvöllur gjaldþrotaskipta. Segir þannig í 1. tl. 2. mgr. 65. gr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti að árangurslaus gerð sé grundvöllur kröfu um gjaldþrotaskipti, ef ekki er ástæða til að ætla að hún gefi ranga mynd af fjárhag gerðarþola. Þá er í 1. mgr. 65. gr. gjaldþrotaskiptalaga að finna heimild til að krefjast skipta hafi skuldari strokið af landi brott og ætla megi að það sé sökum skulda, enda megi telja að hætta sé á að dráttur á gjaldþrotaskiptum geti bakað lánardrottnum tjón. Í dómi Hæstaréttar sem birtur er í dómasafni réttarins frá árinu 1995 á bls. 2758, er komist að þeirri

niðurstöðu að þar sem af aðfarargerð verði ekkert ráðið um fjárhag skuldara, sem ekki mætti til gerðarinnar, sé full ástæða til að ætla að hún gefi ranga mynd að fjárhag hans. Ljóst er samkvæmt þessari túlkun að töluvert þarf til að sýna fram á að slík gerð gefi ekki ranga mynd af fjárhag skuldara, en laganefnd telur þó ljóst að slíkt sé sönnunaratriði og bendir auk þess á að í umræddum dómi var ekki fjallað um áðurnefnda heimild í 1. mgr. 65. gr., þar sem málsástæða á ákvæðinu byggð komst ekki að í málinu. Samkvæmt framangreindu er nú í undantekningartilvikum unnt að krefjast gjaldþrotaskipta þó gerðarþoli hafi ekki mætt við gerð sem lokið er án árangurs. Ætti það að mati laganefndar einnig við um fyrirhugaða 2. mgr. 62. gr. aðfarðarlaga.

Eigi að velja þá leið sem frumvarpshöfundar leggja til, leggur laganefnd til að umræddri frumvarpsgrein verði breytt á þann veg að tekið sé af skarið um að árangurslaust fjárnám samkvæmt hinni nýju málsgrein geti orðið grundvöllur kröfu um gjaldþrotaskipti. Hagsmunir gerðarþola eru að mati laganefndar nægilega tryggðir með skilyrðunum sem nefnd eru í frumvarpinu fyrir því að ljúka gerð án árangurs sé gerðarþoli ekki við hana staddur og með því að úrræði gerðarþola við meðferð kröfu um gjaldþrotaskipti eru þannig að hann getur ævinlega komið að upplýsingum um fjárhag sinn og afstýrt þannig skiptum.

Laganefnd hefur ekki aðrar athugasemdir við frumvarpið.

F.h. laganefndar Lögmannafélags Íslands

Jóhannes Rúnar Jóhannsson, hrl., formaður.

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/370
komudagur 2.12.2004

LÖGMENN
BORGARTÚNI 18

Alþingi,
b.t Allsherjarnefndar,
Austurstræti 8 – 10,
101 Reykjvík.

Reykjavík, 30. nóvember 2004.

Fyrir Allsherjarnefnd Alþingis liggur nú til meðferðar, frumvarp til laga um breyting á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, og *lögum um aðför, nr. 90/1989* (sektarinnheimta o.fl.), 309. mál.

Undirritaður lögmaður vill leyfa sér með bréfi þessu að vekja athygli nefndarinnar á eftirfarandi vegna fyrirhugaðra breytinga á aðfararlögunum:

Í 8. gr. frumvarpsins segir að heimilt sé að ljúka fjárnámi án árangurs á starfstofu sýslumanns hafi gerðarþolandi verið sannanlega boðaður o.s.frv.

Þrátt fyrir að þetta ákvæði sé að hinu góða með tilliti til þess, að skuldarar leika sér þá ekki lengur að því að mæta ekki boðaðir til fjárnáms til að komast þannig hjá því að fara á vanskilaskrá og geta um leið villt um fyrir öðrum um raunverulega skuldastöðu sína, þá kemur annað til, sem dregur verulega úr gildi þessa ákvæðis.

Til þess að launþegar og lífeyrissjóðir geti fengið greiðslur úr Ábyrgðarsjóði launa, upp í sínar iðgjalda- eða launakröfur, er það forsenda að viðkomandi fyrirtæki sé gjaldþrota.

Í greinargerðinni með 8. gr. síðustu málsgrein segir þetta. *" Rétt er að taka fram að það leiðir af 65. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl, að lánardrottinn getur ekki krafist þess að bú skuldara verði tekið til gjaldþrotaskipta á grundvelli árangurslauss fjárnáms samkvæmt þessari málsgrein. Er því ekki hætta á að heimild til að ljúka fjárnámi sem árangurslausu án nærveru skuldara hafi í för með sér aukinn fjölda beiðna um gjaldþrotaskipti fyrir dómstólum."*

Með þessum orðum greinargerðarinnar er verið nánast að taka til baka það sem segir í lagatextanum varðandi 8. gr. Það er alsendis ófullnægjandi fyrir þá launþega, sem eru að reyna að fá eitthvað eftir dúk og disk upp í launakröfur sínar, að ekki sé hægt að fylgja árangurslausu fjárnámi eftir, eins og segir í 8. gr., með gjaldþrotabeiðni.

Þótt það sé góðra gjalda vert, að hægt sé að fá árangurslaust fjárnám hjá öllum þeim aðilum sem hafa stundað það að mæta ekki hjá sýslumanni við fyrirtöku fjárnáms til að fara ekki á vanskilaskrá og haldið áfram skuldasöfnun hjá grandlausum aðilum, þá er þetta ekki fullnægjandi lausn fyrir alla þá launþega, sem eru að reyna að fá eitthvað upp í vangreidd vinnulaun sín í gegnum Ábyrgðarsjóð launa, en um annan aðila er ekki að ræða.

Brýna nauðsyn ber til að breyta 65. gr. gjaldþrotaskipalaga nr. 21/1991, þannig að krefjast megi gjaldþrotaskipta á grundvelli árangurslauss fjárnáms, eins og 8. gr. frumvarpsins segir til um. Má árétta það, sem fram hefur komið hjá Ábyrgðarsjóði launa, að bú koma í mörgum tilfellum allt of seint til gjaldþrotaskipta og mikill meirihluti þrotabúa sé eignalaus með öllu. Frumvarpið eins og það liggur fyrir bætir ekki úr því ástandi.

Virðingarfyllst,

Jónas Haraldsson hrl.

Friðrik Á. Hermannsson hdl. Netfang: fah@vsfi.is GSM: 861 3061
Jónas Haraldsson hdl. Netfang: jh@vsfi.is GSM: 864 0848
LÖGMENN BORGARTÚNI 18 SF, 105 Reykjavík • Kt. 490999-2729 • Vsk.nr. 63632 • Sími: 562 9066 • Fax: 562 9096 • Banki: SPV. 1175-26-1821

LÖGREGLUSTJÓRINN Í REYKJAVÍK

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/737
komudagur 25.1.2005

ES/sg

Reykjavík, 24. janúar 2005

Með bréfi allsherjarnefndar Alþingis, dagsettu 8. f.m., barst þessu embætti til umsagnar frumvarp til laga um breyting á lögum um meðferð opinberra mála nr. 19, 1991 og lögum um aðför nr. 90, 1989, 309. mál, sektarinnheimta o.fl.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að það sé samið í dómsmálaráðuneytinu og að undanfari þess sé "skýrsla starfshóps sem dómsmálaráðherra skipaði i september 2003 til að vinna að endurskoðun sektarinnheimtu og að leita leiða til að einfalda vinnu lögreglu við sektarinnheimtu sem og við birtingar sem sektarinnheimtunni fylgja." Þær tillögur sem fram koma í frumvarpinu eru að verulegu leyti byggðar á þessari skýrslu en starfshópurinn var m.a. skipaður framkvæmdastjóra rekstrar- og þjónustusviðs og deildarstjóra sektadeildar þessa embættis.

Verður hér á eftir fjallað um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1.gr.:

Mælt er með þessari breytingu sem er til þess fallin að auka hagræði vegna þeirra birtinga sem hér um ræðir.

Um 2.gr.:

Mælt er með þessari breytingu.

Um 3.gr.:

Líta má á þessar breytingatillögur sem niðurstöðu endurskoðunar framangreinds starfshóps á núverandi fyrirkomulagi sektarákvarðana og innheimtu vegna þeirra brota sem 115.gr.a. laga um meðferð opinberra mála (oml.), sbr. lög nr. 31, 1998, tekur til. Í skýrslu starfshópsins segir að núverandi álagningar- og innheimtukerfi hafi marga góða kosti en töluverðir gallar séu þó á sektarinnheimtuferlinu. Gallarnir eru tilgreindir í skýrslunni og þeir helstir að greiði sakborningur ekki sekt geti það kostað margar birtingar við innheimtu sektarinnar, sem geti tekið langan tíma og mikla fyrirhöfn með tilheyrandi kostnaði. Skv. 115.gr.a. oml. eru mál sakborninga sem ekki sinna sektarboði send héraðsdómi til ákvörðunar sektar og vararefsingar. Áður en til þess kemur verður sakborningi sannanlega að hafa verið birt sektarboðið. Í athugasemdum með frv. kemur fram að ástæða sé til þess að stytta það ferli sem þetta fyrirkomulag hefur í för með sér með því m.a. að fækka birtingum á ítrekuðum sektarboðum. Af hálfu embættisis er tekið er undir þetta, enda má segja að kominn sé tími til að meta hvernig núverandi fyrirkomulag hafi reynst og leitast við að bæta úr því sem betur má fara. Leiðin sem frumvarpið gerir

Hverfisgata 115
150 Reykjavík

Sími: 444-1000
Fax: 444-1015
Veffang: www.lr.is
Netfang: lr@lr.is

ráð fyrir er sú, að farið verði með tiltekin mál, sem nú fara í svokallaðan áritunarferil skv. 115.gr.a., með samsvarandi hætti og mál sem lokið er skv. 115.gr. þ.e. með sektargerð og að lögreglumenn gangi frá þessum málum á vettvangi. Í framangreindri skýrslu starfshópsins er lagt til að dómsáritanir verði aflagðar og að lögreglustjórar geti ákveðið vararefsingu vegna sekta undir 50.000 kr. Í frumvarpinu er ekki farið alveg að þessum tillögum starfshópsins en þær eru greinilega hafðar að leiðarljósi. Verði frumvarpið að lögum að þessu leyti leiðir það til þess að lögregluskýrsla liggur fyrir um brot strax í kjölfar þess með skýlausri játningu sakbornings og undirritun hans og ákvörðun m.a. um sekt og vararefsingu. Gert er ráð fyrir að greiðsla sektarinnar geti átt sér stað á vettvangi en að öðrum kosti að sakborningi verði veittur tiltekinn frestur til að greiða hana og jafnframt upplýsingar um það sem gerist ef hann greiðir ekki sektina innan frestsins, þ.e. að þá sé unnt að krefjast fjárnáms eða afplánunar vararefsingar á grundvelli skýrslunnar (sektargerðarinnar) sem fyrir liggur.

Sektargerðir lögreglustjóra skv. 115.gr. eru nú verkefni lögreglustjóra eða löglærðra fulltrúa þeirra. Sú ákvörðun að tiltekin háttsemi sé refsiverð, falli undir tiltekið ákvæði í lögum og hafi í för með sér tiltekna refsingu er meðal verkefna ákæruvalds. Þrátt fyrir það er gert ráð fyrir því í 7.gr. reglugerðar um lögreglustjórasáttir nr. 569, 1998 að lögreglustjóra sé heimilt að fela lögreglumönnum að bjóða vegfarendum, sem þeir standa að tilteknum umferðarlagabrotum, að ljúka málum með greiðslu sektar og taka við greiðslu. Í þessu sambandi má nefna að lengi hefur verið í gildi heimild fyrir lögreglumenn til þess að sekta vegfarendur fyrir brot gegn umferðarlögum og hafa reglur um það verið í reglugerðum allt frá árinu 1961 (reglugerð um sektargerðir lögreglumanna nr. 73, 1961). A.m.k. frá árinu 1992 hefur heimildin náð til þess að lögreglumaður móttaki greiðslu á vettvangi (rgl. nr. 248, 1992). Frá upphafi hafa þessar heimildir lögreglumanna verið háðar eftirliti og skýrt tekið fram að ef ákvörðun lögreglumanns þætti fjarstæð væri unnt að fella hana úr gildi. Skv. 5.mgr. 115.gr. oml. og reglugerð nr. 569, 1998 er það ríkissaksóknari sem hefur eftirlit með lögreglustjórasáttum og getur fellt þær úr gildi ef saklaus maður hefur verið látinn gangast undir sátt eða ef málalok eru að öðru leyti fjarstæð. Um áritunarmál gilda sérstakar reglur að þessu leyti, sbr. 5. og 6.mgr. 115.gr.a. oml. Skv. þessu er ljóst að meðferð þessara sektarheimilda lögreglumanna hefur jafnan sætt eftirliti ríkissaksóknara og sektir verið ákveðnar af dómsmálaráðherra að fenginni tillögu hans. Í frumvarpinu eru ekki tillögur um breytingar á þessu.

Heimildir lögreglumanna til að sekta vegfarendur fyrir umferðalagabrot hafa verið nýttar um árarabil og boðar frumvarpið ekki nýjungar að því leyti. Þó skal nefnt að skv. frumvarpinu virðist koma til greina að heimildin geti einnig átt við um önnur brot en umferðarlagabrot. Ekkert kemur fram um það hvaða brot eru hér höfð í huga og telur embættið ekki ástæðu til að heimildin taki til annarra brota en umferðarlagabrota a.m.k. ekki fyrst um sinn. Heimildin til að lögreglumaður taki við greiðslu á vettvangi hefur ekki fest í sessi, a.m.k. ekki við lögreglustjóraembættið í Reykjavík. Við embættið var þó

gerð tilraun með þetta fyrirkomulag á árinu 2000 en því var ekki haldið áfram þar sem sakborningar þóttu tregir til að greiða sektir á vettvangi. Talið er að það hafi aðallega verið vegna þess að ekki var heimild til að veita meiri afslátt af sektarfjárhæð en heimilt er að gera ef greitt er skv. sektarboði, sbr. 3.mgr. 6.gr. reglugerðar nr. 569, 1998 og 6.mgr. 100.gr. umferðarlaga nr. 50, 1987. Sakborningar höfðu þannig hag af því að draga greiðsluna þar til þeir fengu sent sektarboð. Mælt er með því að í frumvarpið verði bætt ákvæði sem heimili ótvírætt að veittur sé meiri afsláttur af sektarfjárhæð þegar sakborningur greiðir lögreglumanni sekt á vettvangi.

Með breytingunum skv. 3.gr. frumvarpsins er stefnt að einföldun sektarinnheimtu og aukinni hagræðingu og skilvirkni vegna minni háttar brota, aðallega umferðarlagabrota. Að því gefnu að vel verði að öllum undirbúningi staðið, m.a. að lögreglumenn fái nauðsynlega þjálfun í þessu sambandi, og að lögreglustjórar fylgist vel með framkvæmdinni verður að telja líklegt að með lögfestingu þessa ákvæðis náist þessi markmið. Af hálfu embættisins er mælt með því að þessi lagabreyting nái fram að ganga.

Um 4.gr.:
Mælt er með þessari breytingu.

Um 5.gr.:
Mælt er með þessari breytingu. Í þessu sambandi hefur sú spurning komið fram hér við embættið varðandi birtingu á áfrýjunarstefnu hvort ekki sé nægjanlegt að birta stefnuna þegar ósk um áfrýjun hefur ekki komið frá dómfellda og láta ella nægja bréf til hans með þeim upplýsingum sem fram koma í áfrýjunarstefnunni.

Um 6. – 10.gr.:
Mælt er með þessum breytingum.

saksóknari

Til
nefndasviðs Alþingis
Austurstræti 8-10, 150 Reykjavík

Lögr stj. í Rvk

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/1791
komudagur 3.5. 2005

Frumvarpinu er ætlað að einfalda innheimtuferli sekta eins og það er í dag.
Hér er að finna dæmi um hvernig framkvæmd innheimtunnar er núna hjá lögreglunni í Rvk og hvernig hún verður einfölduð ef frv. verður að lögum. Hafa ber í huga að innheimtan er mismunandi eftir því á hvaða grunni krafan er byggð, þ.e. hvort um er að ræða sekt og þá hvers konar sekt og svo aftur sakarkostnað.

Ferli fyrir breytingar:

Sektarboð/áritað sektarboð:

1. mál hefst með lögregluskýrslu, þ.e. afskipti lögreglu af ökumanni á vettvangi.
2. eftir að skýrslan hefur verið árituð um sektarhæfi af lögfræðingi lögreglustjóra er sektarboð sent ökumanni í pósti
3. ökumaður hefur 4 vikur til að greiða sektarboðið með 25% afslætti
4. ef sektarboðið greiðist ekki þarf að birta ítrekun sektarboðs og annast pósturinn þá birtingu eða lögreglumaður ef birting póstsins ber ekki árangur (taka skal fram að pósturinn fær greitt fyrir hverja tilraun án tillits til árangurs)
5. eftir birtingu er hægt að senda málið héraðsdómi til áritunar en áður er reynt að hringja í viðkomandi til að fá hann til að greiða. Er það gert til að fækka þeim málum sem lenda í áframhaldandi ferli. Við áritun dómara verður sektarboðið að árituðu sektarboði en í því felst að dómari ákveður sekt að nýju og leggur þar að auki á vararefsingu í fangelsi.
6. Eftir áritun fer málið til ríkissaksóknara, þar á eftir til Fangelsismálastofunar (FMST) og loks er viðkomandi lögreglustjóra falið málið til innheimtu
7. Innheimtubréf er sent
8. Málið þarf að birta viðkomandi eins og dóm, þ.e. af lögreglu
9. Greiðsluáskorun er send

Eftir þetta getur innheimtuferlið farið á tvo vegu: annars vegar afplánun vararefsingar ef engar eignir eru til staðar eða hins vegar í fjárnám og svo nauðungarsölu ef eignir eru fyrir hendi.

Vararefsing:
10. Sótt er um afplánunarpláss til FMST til afplánunar vararefsingar
11. Þegar heimild berst frá FMST þarf að birta sektarþola ákvörðun lögreglustjórans um afplánun
12. Skuldari getur sótt um hjá lögreglustjóra að fá að afplána vararefsingu með samfélagsþjónustu. Slík umsókn er framsend FMST með umsögn lögreglustjóra
13. Ef samfélagsþjónustu er synjað þarf að birta viðkomandi slíka ákvörðun.
14. Þá getur viðkomandi óskað endurupptöku hjá FMST á ákvörðun stofnunarinnar og þarf lögregla þá að birta nýja synjun ef það verður niðurstaðan
15. Þá getur viðkomandi kært ákvörðun FMST til ráðuneytis og ef ráðuneytið fellst ekki á kröfu hans þarf lögregla að birta boðun um afplánun á ný.
16. Ef viðkomandi borgar ekki og mætir ekki til afplánunar þarf að handtaka hann og færa hann til afplánunar

Bent skal á að hér er gengið út frá því að hægt sé að nálgast viðkomandi aðila á vísum stað en í rauninni er það sjaldnast svo. Oft þarf að sitja fyrir mönnum og algengt er að til

eftirlýsingar komi. Birting fyrir ákveðnum aðila getur þannig tekið nokkra daga ef hún yfirhöfuð tekst.
Þá er rétt að nefna að skortur á fangelsisplássum hefur leitt til þess að ekki hefur verið hægt að sækja um afplánun vararefsingar og hvað þá að handtaka aðila til að færa þá til afplánunar. Sektarþolar eru sumir orðnir meðvitaðir um þetta ástand og því taka þeir innheimtuaðgerðir lögreglu ekki alvarlega.

Fjárnám/nauðungarsala
17. Beiðni send sýslumanni
18. Fjárnám er gert í eign og hún síðan seld á uppboði

Innheimta með breytingum frv.

1. Mál hefst með lögregluskýrslu, þ.e. afskipti lögreglu af ökumanni á vettvangi.
2. Lögreglumaður getur ákveðið sekt og vararefsingu á vettvangi (er hér í raun verið að veita lögreglu heimild til að ákveða vararefsingu í minni málum en þeim sem hún hefur nú þegar heimild til, sbr. sektargerðir).
3. Ef sektarþoli samþykkir ákvörðun lögreglumannsins er honum afhent skýrslan þar sem fram koma allar upplýsingar um framhald málsins, þ.e. greiðslufrestur með afslætti, afplánun vararefsingar eða fjárnámsbeiðni. Sektarákvörðun lögreglumannsins er yfirfarin af lögfræðingi embættisins.
4. Ef sektarþoli lýsir yfir mótmælum á vettvangi er slíkt tekið fram í skýrslunni og ákvörðun tekin um framhaldið hjá lögfræðingi embættisins. Að öllum líkindum munu slík mál fara í ákærumeðferð.
5. Liðir 4, 5, 6 og 8 detta út, þ.e. ekki þarf að birta mál til að senda það héraðsdómi til áritunar og þar af leiðandi þarf ekki að birta ákvörðunina eins og dóm. Ef til sviptingar á að koma vegna punktafjölda er þessi leið ekki farin.
6. Innheimtubréf er sent og greiðsluáskorun

Vararefsingarferlið verður óbreytt, þ.e. liðir 10 og áfram fyrir utan skilyrði um lágmarksfjárhæð sektar verður skilyrði fyrir samfélagsþjónustu ef fullnustufrv. verður samþykkt. Sama á við um fjárnámsferlið og nauðungarsöluna.

Ekki má gleyma sparnaði við birtingu lögreglu á tilteknum dómum skv. frv. og ef sakarkostnaður verður dæmdur í dómi þarf lögregla ekki lengur að birta úrskurð FMST um sakarkostnað.

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/758
komudagur 31. 1. 2005

Refsiréttarnefnd

Reykjavík, 27. janúar 2005.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.

Vísað er til bréfs allsherjarnefndar Alþingis, dags. 8. desember sl., þar sem óskað er eftir að refsiréttarnefnd veiti umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, og lögum um aðför, nr. 90/1989 (sektarinnheimta o.fl.), 309. mál.

Refsiréttarnefnd telur að ekki sé tilefni til að nefndin veiti umsögn um frumvarpið.

f.h. refsiréttarnefndar,

Róbert R. Spanó, formaður

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/746
komudagur 26.1.2005

Réttarfarsnefnd

Reykjavík, 24. janúar 2005.

Allsherjarnefnd Alþingis
Alþingishúsinu við Austurvöll
150 Reykjavík

Vísað er til bréfs allsherjarnefndar Alþingis 8. desember 2004 þar sem leitað var umsagnar réttarfarnendar um frumvarp til laga um breyting á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, og lögum um aðför, nr. 90/1989. Réttarfarsnefnd gerir ekki athugasemdir við I. kafla frumvarpsins sem hefur að geyma tillögur um breytingar á lögum um meðferð opinberra mála, en í þeim hluta frumvarpsins hefur verið tekið tillit til ábendinga, sem nefndin veitti við samningu þess. Hér verður því eingöngu fjallað um II. kafla frumvarpsins, þar sem lagðar eru til breytingar á lögum um aðför, en nánar tiltekið eru þar gerðar um breytingar á reglum sem gilda um árangurslaus fjárnám.

1. Áður en fjallað verður efnislega um II. kafla frumvarpsins er ástæða til að gera nokkra grein fyrir aðdraganda gildandi reglna um árangurslaus fjárnám. Lög um aðför nr. 90/1989 fólu í sér það nýmæli að lögfestar voru reglur um skilyrði fyrir því að fjárnámi yrði lokið án árangurs. Annars vegar lúta þessi skilyrði að því að fjárnámi verður yfirleitt ekki lokið án árangurs nema gerðarþoli eða málsvari hans hafi verið staddur við gerðina, sbr. 62. gr. laganna. Hins vegar er í 63. gr. laganna mælt fyrir um að gerð verði ekki lokið án árangurs ef gerðarþoli bendir á eign, sem að nokkru gæti nægt til tryggingar, nema staðreynt hafi verið með virðingu að hún nægi ekki til fullrar tryggingar. Í almennum athugasemdum með frumvarpi, sem varð að lögum nr. 90/1989, var vikið að því að reglur eldri aðfararlaga útilokuðu ekki að fjárnámi væri lokið án árangurs þótt gerðarþoli hefði ekki verið við gerðina eða einhver honum nákominn. Þannig hafði gerðarbeiðandi við tilteknar aðstæður í hendi sér hvort málalok yrðu með þeim hætti og gat skortur á vitneskju um hag gerðarþola haft í för með sér að gerð yrði lokið án árangurs, þótt hann kynni að eiga ríflegar eignir til tryggingar viðkomandi kröfu. Um þetta segir síðan svo í athugasemdunum: *„Þessi aðstaða getur reynst stórlega skaðleg fyrir gerðarþola, þar sem árangurslaus aðför getur meðal annars haft gífurlegt tjón í för með sér fyrir lánstraust manna, en að auki er í lögum kveðið á um ýmis vanefndaúrræði, sem mönnum bjóðast í viðskiptum, ef árangurslaus aðför hefur verið gerð hjá viðsemjanda þeirra. Af þessum sökum eru lagðar til reglur í 8. kafla laganna um sérstök skilyrði fyrir því, að fjárnámi verði lokið án árangurs, og er með þessum hætti leitast við að vernda stöðu gerðarþola í þessum efnum.“* Með frumvarpi því sem hér er til umsagnar er lagt til að unnt verði að kröfu gerðarbeiðanda að ljúka fjárnámi án árangurs þótt enginn sé viðstaddur af hálfu gerðarþola. Sú tillaga gengur gegn framangreindum röksemdum sem búa að baki 8. kafla laga nr. 90/1989.

2. Auk þess sem árangurslaust fjárnám er til þess fallið að skaða lánstraust gerðarþola getur slík gerð haft þau réttaráhrif að bú hans megi taka til gjaldþrotaskipta, sbr. 1. tölulið 2. mgr. 65. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991. Einnig getur árangurslaust fjárnám haft þau áhrif að gerðarbeiðandi afskrifi

kröfu sína á grundvelli yfirlýsingar gerðarþola um eignaleysi við fjárnám. Sama getur einnig átt við um aðra kröfuhafa. Meðal annars af þeim sökum að árangurslaus gerð getur haft áhrif út fyrir raðir aðila að gerðinni hefur verið talið að sýslumaður verði af sjálfsdáðum að kanna hvort fullnægt sé lagaskilyrðum til að ljúka gerð á þann hátt. Í þeim efnum verður því ekki eingöngu byggt á yfirlýsingum og málatilbúnaði aðila að gerðinni.

3. Samkvæmt 62. gr. nr. 90/1989 er heimilt að ljúka gerð án árangurs án þess að nokkur sé viðstaddur gerðina af hálfu gerðarþola ef hvorki tekst að hafa uppi á honum né neinum sem getur tekið málstað hans. Áður en gerð verður lokið á þann hátt verður að hafa verið reynt til þrautar að ná til gerðarþola, eftir atvikum með aðstoð lögreglu, sbr. 3. mgr. 24. gr. laganna. Ef gerð er lokið sem árangurslausri á þessum grundvelli hefur verið talið að hún geti ekki orðið grundvöllur gjaldþrotaskipta á búi skuldara, sbr. til dæmis dóm Hæstaréttar í dómasafni 1995, bls. 2758. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að þetta verði óbreytt þannig að rýmri heimild til þess að ljúka gerð sem árangurslausri án þess að mætt sé af hálfu gerðarþola leiði ekki til rýmkunar á heimild til að taka bú hans til gjaldþrotaskipta. Virðist því miðað við að gerðarbeiðandi geti sætt sig við að innheimtuferlinu ljúki með árangurslausu fjárnámi án þess að nokkrar upplýsingar hafi komið fram við fjárnámið aðrar en að gerðarbeiðandi sjálfur viti ekki um neinar eignir gerðarþola til að gera fjárnám í. Vissulega eru gjaldþrotaskipti ástæðulaus ef fyrir liggur að skuldari eigi engar eignir og ekkert bendir til að óeðlilegar ráðstafanir hafi átt sér stað sem nauðsynlegt sé að rifta undir gjaldþrotaskiptum á grundvelli XX. kafla laga nr. 21/1991. Í þeim tilvikum ætti því að vera fullnægjandi fyrir kröfuhafa að afskrifa kröfu sína á grundvelli árangurslauss fjárnáms þar sem gerðarþoli hefur lýst yfir eignaleysi. Hins vegar verður að draga í efa að kröfuhafar muni almennt láta nægja að ljúka tilraunum til innheimtu kröfu án þess að nokkrar upplýsingar hafi komið fram um eignir gerðarþola. Má því gera ráð fyrir að aðrir kröfuhafa gerðarþola láti ekki við svo búið standa þótt gerð hjá skuldara hafi lokið að kröfu einhvers gerðarbeiðanda án áreiðanlegra upplýsinga um eignaleysi gerðarþola. Einnig er athugunarefni hvort skattayfirvöld eða ríkisendurskoðun fallist á afskrift kröfu á þessum grundvelli við skattskil eða innheimtu opinberra gjalda. Er því hugsanlegt að aðfararbeiðnum gæti fjölgað ef frumvarpið verður að lögum.

4. Af ummælum í athugasemdum við 8. gr. frumvarpsins verður ráðið að tillögur um breytingar á lögum nr. 90/1989 eigi að ráða bót á vanda sem hefur skapast þar sem mikill fjöldi gerðarþola mætir ekki hjá sýslumanni við fjárnám þrátt fyrir að hafa fengið boðun lögum samkvæmt. Er þá ekki unnt að ljúka fjárnámi nema gerðarbeiðandi búi yfir upplýsingum um eignir gerðarþola. Má gera ráð fyrir að þessi vandi sé mestur hjá embætti sýslumannsins í Reykjavík en í öðrum umdæmum eru sýslumenn jafnframt lögreglustjórar og hafa því yfir að ráða lögregluliði þannig að hægara er um vik að tryggja greiða meðferð aðfararbeiðna. Því vaknar sú spurning hvort ástæða sé til að gera breytingar, sem eru til þess fallnar að draga út réttaröryggi gerðarþola við fjárnám, þótt vandi hafi skapast hjá einu eða fáum embættum við meðferð aðfararbeiðna. Gæti verið nær að grípa til sérstakra úrræða við einstök sýslumannsembætti fremur en að gera grundvallarbreytingar á skipan mála af þessu tilefni.

5. Verði rýmkaðar heimildir til að gera árangurslaust fjárnám án þess að mætt sé við gerðina af hálfu gerðarþola, eins og lagt er til í frumvarpinu, er hætt við að það aðhald hverfi sem þó er fyrir hendi að gildandi lögum. Verður engan veginn séð að

rök geti staðið til þess að ályktа megi að fjarvera gerðarþola bendi eindregið til að hann sé eignalaus. Í öllu falli verður ekki jafnað saman annars vegar þögn gerðarþola vegna fjarveru og hins vegar að hann mæti hjá sýslumanni og veiti nauðsynlegar upplýsingar að viðlagðri refsiábyrgð. Á heildina litið er því hætt við að frumvarpið gangi gegn hagsmunum þeirra sem eiga ógreidda kröfu og þurfa að knýja á um fullnustu hennar með tiltækum úrræðum.

6. Ef frumvarpið verður að lögum má líta svo á að til verði tvær tegundir af árangurslausu fjárnámi. Annars vegar fjárnám þar sem fram hafa komið viðhlítandi upplýsingar um eignaleysi gerðarþola og hins vegar fjárnám þar sem ekki hefur annað komið fram en að gerðarbeiðandi viti ekki um neinar eignir sem unnt er að gera fjárnám í. Verður að telja bagalegt fyrir viðskiptalífið ef lánveitendur og kröfuhafar geta aðeins dregið mjög takmarkaðar ályktanir af því að fjárnámi hafi verið lokið án árangurs hjá gerðarþola nema með því að kanna sérstaklega hvernig hafi verið staðið að aðfarargerð og hvort eitthvað hafi komið fram um eignastöðu gerðarþola við fjárnámið. Má jafnvel gera ráð fyrir að misskilnings muni gæta um þýðingu árangurslauss fjárnáms þannig að kröfuhafi aðhafist ekkert vegna árangurslausrar gerðar sem ekki er byggjandi á eða að teknar verði viðskiptaákvarðanir á jafn ótraustum grundvelli.

7. Ástæða er til að vekja sérstaka athygli á 7. gr. frumvarpsins en þar er lagt til að gerðarþola verði í boðun til fjárnáms kynnt hvaða afleiðingar það geti haft í för með sér ef hann sinnir ekki boðun. Hér er væntanlega átt við að fram komi að hann megi búast við að gerðinni verði lokið án árangurs að honum fjarverandi. Telja verður með öllu óþarft að benda gerðarþola á þetta ef lögfest verður heimild til að ljúka gerð á þessum grundvelli. Verður varla annað séð en að með þessu sé verið að vekja sérstaka athygli gerðarþola á því að honum sé vítalaust að virða boðun sýslumanns að vettugi. Má jafnvel líta svo á að þetta þjóni þeim eina tilgangi að draga fyrirfram úr líkum á því að fullnusta fáist við aðför.

8. Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið leggst réttarfarsnefnd gegn því að gerðar verði þær breytingar á lögum 90/1989 sem lagðar eru til í frumvarpinu. Þess í stað telur nefndin rétt að kannað verði hvort ekki sé unnt efla aðstoð lögreglu þannig að meðferð aðfararbeiðna verði skilvirkari. Þótt nokkuð átak þyrfti fyrst í stað til að koma þessu í viðunandi horf má gera ráð fyrir að úr álaginu dragi fljótt þegar það spyrst að ekki verður liðið að boðun sýslumanns sé að engu höfð.

Virðingarfyllst
f.h. réttarfarsnefndar

Benedikt Bogason, ritari

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/739
komudagur 25.1.2005

Sýslumannafélag Íslands

Allsherjarnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 24. janúar 2004

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingar á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991 og lögum um aðför, nr. 90/1989.

Sýslumannafélagið hefur fengið til umsagnar frumvarp um breytingu á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, með síðari breytingum, og um breyting á lögum um aðför, nr. 90/1989.

Sýslumannafélagið telur margar tillögur sem fram koma í frumvarpinu vera til bóta en aðrar orka tvímælis. Rétt þykir að fara nokkrum orðum um efni einstakra greina frumvarpsins.

Um 1. gr.

Telja verður það hagræði að fleiri en lögreglumenn og stefnuvottar geti birt ákærur, fyrirköll, kvaðningar og aðrar tilkynningar.

Um 2. gr.

Engar athugasemdir.

Um 3. gr.

Megintilgangur með breytingum samkvæmt þessari grein frumvarpsins er að auka hagræði og skilvirkni við afgreiðslu einfaldari mála og draga úr kostnaði.

Sýslumannafélagið er sammála þeim markmiðum, sem liggja að baki efni 3. gr., um að finna ódýrari og hagkvæmari leiðir til þess að innheimta sektir vegna minni háttar brota. Það er hins vegar ósammála þeim leiðum sem efni 3. gr frumvarpsins gerir ráð fyrir að farnar séu. Í fyrsta lagi eru vissir annmarkar á að heimila lögreglumönnum að ákvarða sakborningi sekt og innheimta hana á vettvangi brots. Í öðru lagi er vafasamt að tillögumar leiði til nokkurrar hagræðingar. Skal hér nánar gerð grein fyrir þessum sjónarmiðum.

Annmarkar á að heimila lögreglumanni að ákvarða sakborningi sekt og innheimta hana á vettvangi eru einkum þessar:

- Ekki er unnt að taka endanlega ákvörðun á vettvangi í málum þar sem punktagjöf er hluti af viðurlagaákvörðun samkvæmt reglugerð um ökuferilsskrá og punktakerfi vegna umferðarlagabrota nr. 431/1998. Það getur verið ljóst hvað tiltekið brot leiði af sér margra punkta samkvæmt reglugerðinni. Það er hins vegar ekki ljóst fyrr en ökuferill viðkomandi ökumanns er skoðaður i ökuferilsskrá hvort umræddir punktar muni leiða til þess að hann fari yfir þann punktafjölda sem leiða ætti til ökuleyfissviptingar. Í þeim tilfellum þyrfti málið óhjákvæmilega að fara til lögfræðings til ákvörðunar þar sem því yrði lokið með lögreglustjórasátt eða með útgáfu ákæru.
- Almennt er það óheppilegt að lögreglumaður sem stendur mann að broti ákveði jafnframt refsingu fyrir það. Fari mál fyrir dóm þar sem lögreglumaður hefur ákveðið að gera ákærða sekt fyrir brotið kann sönnunarvægi framburðar lögreglumannsins sem vitnis að veikjast vegna fyrri ákvarðana hans í málinu.
- Nauðsynlegt er að gæta samræmis í refsiframkvæmd. Viss hætta er á að svo verði ekki ef fela á öllum lögreglumönnum úti á vettvangi að taka endanlegar ákvarðanir varðandi sektir og punktagjöf oft við erfiðar aðstæður.
- Efni 3. gr. gerir ráð fyrir að öll mál sem annars fullnægja áðurnefndum skilyrðum geti fallið undir hana. Ef heimila á lögreglumanni að ljúka máli út á vettvangi er heimild þessi of rúm. Aðeins væri rétt að binda heimildina við umferðarlagabrot og jafnframt að það væri valkostur sem væri undir ákvörðun lögreglustjóra komið hvort nýttur yrði.

Vafasamt er hvort umræddar tillögur muni leiða til hagræðis. Ástæður fyrir þeirri staðhæfingu eru eftirfarandi:

- Sáttaheimild lögreglumanns á vettvangi er bundin við mál þar sem liggur fyrir skýlaus játning sakbornings og vilji hans til þess að ganga frá sátt. Ekki er til staðar vitneskja um það í hvað mörgum málum sakborningur játar brot sitt á vettvangi með skýlausum hætti. Alla vega er mjög stór hópur sem vill ekki tjá sig um afstöðu til brotsins á vettvangi eða hefur uppi minniháttar mótbáru þótt brotinu sé ekki alfarið mótmælt. Margir verða æstir þegar lögreglan hefur afskipti af þeim og eru ekki í stöðu til þess að taka ákvörðun á vettvangi. Leiða má líkum að því að þeir sem ekki greiða gíróseðla muni ekki vera fúsir að ganga frá sátt á vettvangi. Það er því miklar likur á því að sú leið sem boðuð í 3. gr. leiði til takmarkaðs hagræðis.
- Það er vafasamt að nokkurt hagræði sé í því að gefa sakborningi kost á að greiða sekt á vettvangi. Það skapar viðbótarvinnu fyrir lögreglumenn og kallar á sérstakt eftirlit með fjárvörslu. Þó er ekki útilokað að upp geti komið tilvik þar sem hagræði er af þessu. Því er lagt til að heimild verði fyrir lögreglustjóra undir sérstökum kringumstæðum að beita þessu úrræði.
- Það er ekkert hagræði í því að skrifa gíróseðil á vettvangi og afhenda hann sakborningi. Við stofnun máls í málaskrákerfi lögreglunnar kemur fram málsnúmer á giróseðil þann sem sendur er út. Þegar sá gíróseðill er greiddur verða til vélræn boð um greiðslur sem flytjast vélrænt inn í málaskrárkerfi lögreglunnar. Afhending greiðsluseðils á vettvangi skapar ekki þær tengingar að málin merkist greidd með rafrænum hætti heldur þarf að handfæra allar slíkar afgreiðslur. Leiða

má líkum að því að vinna við sektarinnheimtu muni þar með aukast frekar en minnka með því að velja þá leið að afhenda greiðsluseðil á vettvangi.

- Það tekur augljóslega meiri tíma fyrir lögreglumann á vettvangi að kynna sér í hvert skipti reglur um sektarfjárhæð og punktafjölda en fyrir þann aðila sem fer yfir skýrslu lögreglumannsins og skráir hana i málaskrána. Í málaskrárkerfmu eru innbyggðar ýmsar upplýsingar sem flýta ákvarðanatöku. Því er heppilegra að ákvarðanir séu teknar af mönnum sem hafa fengið til þess sérstaka þjálfun þegar málið er skráð í málaskrá lögreglunnar.

Sýslumannafélagið vill stuðla að því að finna leiðir til þess að auka hagræði við innheimtu sekta í umferðarlagabrotum. Eins og framkvæmdin er nú er sendur út gíróseðill þar sem sakborningi er gert að greiða sekt innan 30 daga og er veittur afsláttur af sekt ef greitt er innan þess frests. Ef ekki er greitt er sent ítrekunarbréf þar sem skorað er á sakborning að greiða innan 30 daga þar frá ella verði málið sent héraðsdómi til áritunar. Héraðsdómari áritar um sektarfjárhæð, vararefsingu og aðfararhæfi sektar ef hann telur að uppfyllt séu skilyrði til þess. Niðurstaða héraðsdómara er síðan birt sakborningi. Það væri mikið hagræði í því fólgið ef unnt væri að komast hjá umræddum birtingum að mestu eða öllu leyti. Lagt er því til að skoðaðar verði eftirfarandi leiðir sem krefjast breytinga á 115. gr. a.:

- Í vettvangsskýrslu lögreglu kæmi fram hvort sakbomingur andmælti broti og á hvaða grundvelli. Lögreglumaður tæki ekki ákvörðun í málinu en gerði sakborningi grein fyrir því hvaða framgang málið fengi. Það kæmi fram með skýrum hætti að ítrekunarbréf yrði sent ef sekt yrði ekki greidd innan 30 daga og að málið yrði sent héraðsdómara án þess að sakborningi yrði tilkynnt um það formlega með birtingu heldur aðeins með einföldu bréfi. Ef málið yrði sent héraðsdómara lægi skýrt fyrir að sakorningi hafi verið kunngert þetta á vettvangi.
- Æskilegt væri einnig að komast hjá því að þurfa að láta lögreglumenn birta með formlegum hætti áritun héraðsdómara enda tímafrekt og kostnaðarsamt. Ef ekki er talið fært að ganga svo langt með hliðsjón af endurupptökuheimild í 5. mgr. 115. gr. a. þá kæmi til álita að birta áritun héraðsdómara með sendingu afrits til sakbornings í ábyrgðarpósti með svipuðum hætti og tilkynningu um nauðungarsölu til gerðarþola er háttað i dag. Þessi birtingarháttur er talsvert ódýrari heldur en ef birt er með stefnuvotti eða með formlegri póstbirtingu.

Rétt er að sakborningur fái afhent á vettvangi afrit vettvangsskýrslu lögreglu eða skjal þar sem brotið yrði tilgreint og jafnframt komi þar skýrt fram að málið kunni að verða sent héraðsdómi til áritunar ef sekt er ekki greidd án þess að það verði birt sakborningi með formlegum hætti. Skjal þetta væri ígildi venjulegs birtingarvottorðs.
Ef unnt væri að lögfesta þessa framkvæmd hefði það ótvírætt hagræði för með sér. Sérstaklega er um að ræða mikið hagræði að því að þurfa ekki að birta ítrekunarbréfin sem eru allnokkuð fleiri en áritanir héraðsdómara.

Um 4. gr.

Hér er umhugsunarvert hver verði réttarstaða þeirra sem mæta ekki við dómsuppsögu. Engar sérstakar ábendingar eða tillögur um breyttan lagatexta eru þó hér gerðar.

Um 5. gr.

Engar athugasemdir.

Um 6. gr.

Þetta krefst eitthvað meiri vinnu fyrir ákæruvaldið. Þrátt fyrir það er eindregið mælt með því að þessi breyting verði að lögum. Þetta myndi skapa meira réttaröryggi fyrir sakborninga aukið hagræði fyrir Fangelsismálastofnun

Um 7. gr.

Engar athugasemdir eru gerðar.

Um 8. gr.

Í athugasemdum frumvarpsins eru rakin vandkvæði á núverandi framkvæmd. Vandkvæðin eru fyrst og fremst í því fólgin að minni hluti þeirra aðila sem boðaðir ern í fjárnám mætir við fyrstu boðun. Í þeim tilvikum er unnt að gera fjárnám í skráðum eignum fjárnámsþola þótt hann mæti ekki. Þau úrræði sem sýslumaður hefur gagnvart þeim aðilum sem ekki mæta og eiga ekki eignir svo vitað sé er í fyrsta lagi að boða gerðarþola í fyrirtöku að nýju með bréfi þar sem ítrekaðar eru skyldur hans að mæta og jafnframt er leitað aðstoðar lögreglu. Hitt úrræðið er að fara á heimili eða starfsstöð umsækjanda og freista þess að hitta hann þar fyrir og gera fjárnámið þar. Báðar þessar leiðir eru kostnaðarsamar. Þessi úrræði ern að auki oft haldlítil í raun. Niðurstaðan er því sú að mikill vinna, bæði fyrir starfsmenn sýslumanna og lögreglu, fer í að ná skuldurum í fjárnámsfyrirtöku hjá sýslumanni sem skilar oft takmörkuðum árangri og sem leiðir aftur til þess að óeðlilega mörgum fjárnámsbeiðnum er ólokið.

Það má fullyrða með nokkurri vissu að megin ástæðan fyrir því að eignalausir gerðarþolar mæta ekki í boðað fjárnám sé óttinn við að lenda á svokallaðri vanskilaskrá. Þessi vanskilaskrá heldur Lánstraust hf. Þar eru þeir aðilar skráðir sem árangurslaust fjárnám hefur verið gert hjá. Ætla má að gerðarþolar forðist fremur að lenda á þessari vanskilaskrá en að komast hjá fjárnámi með því að leyna eignum sem ekki eru skráðar opinberlega. Það eru því meiri líkur en minni að þetta leiði til þess að þeir sem eiga eignir sem unnt er að gera fjárnám í mæti fremur en ekki ef þetta ákvæði þessarar greinar yrði lögfest.

Með vísun til þessa sem sagt hefur verið er eindregið mælt með því að umrædd laga breytmg nái fram að ganga.

Um 9. gr.

Með ákvæðinu er réttur skuldara til endurupptöku tryggður frekar en nú er.

F. h. Sýslumannafélags Íslands

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/1587
komudagur 25.4. 2005

Allsherjarnefnd Alþingis
vt. Sigrún Brynja Einarsdóttir nefndarritari

Reykjavík 25. apríl 2005

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála og lögum nr. 90/1989 um aðför.

Einungis verða hér reifuð sjónarmið tollstjórans í Reykjavík að því er varðar breytingartillögu á lögum um aðför. Tollstjórinn í Reykjavík telur að ekki sé ljóst hvaða áhrif breyting sem þessi komi til með að hafa í raun og veru. Sýnist honum sem það mætti sjálfsagt setja þessar reglur án þess að það hefði mikil áhrif á fullnustu krafna ríkissjóðs. Í þessu samhengi þykir rétta að minna á að markmið aðfarar í sjálfu sér er að fá tryggingu fyrir kröfum sínum en hinar leiðirnar eru þó nauðsynlegar ef því meginmarkmiði verður ekki náð.

Umsögn um tillögur réttarfarsnefndar um breytingu á lögum um aðför.

Um tillögu réttarfarsnefndar um svokallað fjárnám án tryggingar er lítið hægt að segja nema fá að sjá athugasemdir nefndarinnar með tillögunni en tollstjóri hefur ekki fengið þær í hendur. Út frá orðskýringu einni saman telur tollstjórinn í Reykjavík að það að setja það sem meginreglu að ljúka skuli fjárnámum án tryggingar á skrifstofu sýslumanns sé verulega varhugavert í ljósi meginmarkmiðs aðfarar að tryggja kröfur gerðarbeiðenda.

Virðingarfyllst
f.h. tollstjórans í Reykjavík

Guðrún Hólmsteinsdóttir hdl. (sign) / Eyþóra Kristín Geirsdóttir hdl. (sign)

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/722
komudagur 24.1.2005

VINNUMÁLA
STOFNUN

Alþingi,
B.t. Allsherjarnefndar
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík.

Reykjavík 21. janúar 2005.

Vísað er til bréfs yðar, dags. 8. desember 2004, þar sem þér sendið Vinnumálastofnun til umsagnar frumvarp til breytingar á lögum nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála og lögum nr. 90/1989 um aðför, 309. mál, sektarinnheimta o.fl. Vinnumálastofnun óskar eftir að koma eftirfarandi á framfæri við nefndina:

II. kafli frumvarpsins, 7. – 9. gr., fjalla um breytingu á lögum um aðför, nr. 90 1. júní 1989. 8. gr. hljóðar svo:

Við 62. gr. laganna bætist ný málsgrein er orðast svo: "Þó má að kröfu gerðarbeiðanda ljúka fjárnámi án árangurs á starfsstofu sýslumanns hafi gerðarþoli sannanlega verið boðaður til gerðar og gerðarbeiðandi hefur engar upplýsingar um eignir gerðarþola, enda hafi skýrt verið tekið fram í boðunarbréfi til gerðarþola að ljúka megi gerð með þessum hætti falli mæting niður hjá honum án lögmætra forfalla."

Vinnumálastofnun er fylgjandi þeim breytingum sem fram koma í greininni sem stuðla að því að hægt sé að ljúka fjárnámi án árangurs að uppfylltum ofangreindum skilyrðum. Nefnd lagabreyting myndi gera skuldurum erfiðara fyrir að mæta ekki til fjárnáms þrátt fyrir að vera sannanlega boðaðir og komast þannig hjá því að fara á vanskilaskrá. Breyting þessi myndi stuðla að auknu öryggi í viðskiptum, raunveruleg fjárhagsstaða skuldara kæmi fyrr í ljós og skuldasöfnun ógjaldfærra aðila yrði torvelduð.

Forsenda greiðslna úr Ábyrgðasjóði launa vegna vangoldinna launa eða lífeyrissjóðsiðgjalda er að viðkomandi launagreiðandi sé gjaldþrota. Í greinargerðinni með frumvarpinu er tekið fram um 8. gr., að það leiði af 65. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl., að lánadrottinn geti ekki krafist þess að bú skuldara verði tekið til gjaldþrotaskipta á grundvelli árangurslauss fjárnáms samkvæmt þessari grein frumvarpsins.

Fram hefur komið í úttekt Vinnumálastofnunar um ástæður aukinna útgjalda Ábyrgðasjóðs launa, að bú koma í mörgum tilfellum of seint til gjaldþrotaskipta og að mikill meirihluti þrotabúa sé eignalaus er þau koma til skipta. Það er álit Vinnumálastofnunar að ofangreind 8. grein frumvarpsins nái ekki markmiði sínu nema 65. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti, verði breytt þannig að krefjast megi gjaldþrotaskipta á grundvelli árangurslauss fjárnáms þótt gerðarþoli hafi ekki mætt og lýst yfir eignaleysi ef engar skráðar eignir er að finna til tryggingar kröfum. Vinnumálastofnum vill þó setja þann fyrirvara við hugsanlega lagabreytingu, að þessi heimild til að ná fram gjaldþrotaskiptum gildi aðeins um félög, en ekki einstaklinga.

Eðlilegt er að leggja ríkari ábyrgð á fyrirsvarsmenn fyrirtækja, sannanlega boðaða til fyrirtöku, að þeir mæti eða láti mæta við fjárnám hjá sýslumanni. Með

þeim hætti væri einnig minni hætta á að árangurslaus fjárnám yrðu gerð vegna "mistaka" eða gleymsku. Viðkomandi gerðarþoli (lögaðili) gæti svo mætt þegar málið væri tekið fyrir í héraðsdómi og haldið uppi vörnum þar, t.d. með því að benda á eignir og þannig forðað gjaldþroti. Mætti í því skyni einnig rýmka endurupptökuheimildir aðfararlaga nr. 90/1989.

Samkvæmt ofansögðu leggur Vinnumálastofnun það til að við frumvarpið verði bætt svohljóðandi grein:

"Við 2. mgr. 65. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti, bætist nýr töluliður sem orðast svo:

5. bú lögaðila er þó heimilt að taka til skipta þrátt fyrir ákvæði 4. tölul., enda hafi fyrirsvarsmaður verið sannanlega boðaður til fyrirtöku hjá sýslumanni, en ekki mætt."

Lagabreyting sem þessi myndi án efa auka mjög alla skilvirkni í afgreiðslu aðfaramála hjá sýslumannsembættunum auk þess sem bú fyrirtækja kæmu mun fyrr inn til skipta en nú er, en bent hefur verið á að bú koma oft á tíðum allt of seint til gjaldþrotaskipta, sem veldur oft bæði almennum kröfuhöfum og ríkissjóði verulegu tjóni þegar upp er staðið.

Virðingarfyllst,

f.h. Vinnumálastofnunar

Þórey Aðalsteinsdóttir

Þórey Aðalsteinsdóttir, lögfr.

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/807
komudagur 17.2. 2005

Álitsgerð fyrir Ábyrgðasjóð launa.

Úttekt á ástæðum útgjaldaaukningar hjá Ábyrgðasjóði launa.

VINNUMÁLA
STOFNUN

Unnið af Harra Ormarssyni lögfræðingi
sept – nóv 2004

Álitsgerð um útgjaldaaukningu hjá Ábyrgðasjóði launa

Samantekt um helstu niðurstöður

Ástæða þess að farið var í samantekt álits þessa er að mikil aukning hefur orðið á síðustu árum á greiðslum úr Ábyrgðasjóði launa. Hafa greiðslur úr sjóðnum tvöfaldast frá árinu 2001 til 2002 og 2003 og stefnir í enn meiri aukningu á þessu ári.

Í álitsgerðinni er komist að þeirri niðurstöðu að meginorsök útgjaldaaukningarinnar er gríðarleg fjölgun gjaldþrotaskipta á búum fyrirtækja og fleiri stærri gjaldþrot en áður hefur verið.

Ábyrgð stjórnenda fyrirtækja vegur einnig þungt, því bú eru í mörgum tilfellum að koma alltof seint til skipta og mikill meirihluti þrotabúa er eignalaus, þannig að lítið sem ekkert fæst upp í kröfur. Er það m.a. vegna ákveðinna flöskuhálsa varðandi framkvæmd fjárnáma, en Sýslumannsembættið í Reykjavík sætir talsverðri gagnrýni fyrir mikinn seinagang í afgreiðslu fjárnámsbeiðna. Það hefur í för með sér að oft á tíðum eru fyrirtæki farin á kennitöluflakk og búin skjóta undan eignum. Í álitinu er einnig komist að þeirri niðurstöðu að breytt viðskiptaumhverfi þar sem lánastofnanir eiga nú orðið svokölluð allsherjarveð í öllum eigum fyrirtækja eigi sinn þátt í að lítið fæst greitt upp í kröfur annarra kröfuhafa.

Einnig er bent á hinn langa ábyrgðartíma lífeyrissjóðsiðgjalda sem þátt í útgjöldunum og því velt upp hvort ekki megi standa betur að innheimtu þeirra en nú er gert.

Við lauslega könnun á vinnubrögðum skiptastjóra hefur komið í ljós að þeir virðast oft á tíðum kanna launakröfur misjafnlega vel og tilhneiging virðist vera til að láta hjá líða að taka afstöðu til launakrafna með ígrunduðum hætti í þeim tilvikum sem bú eru eignalaus og ekki til fjármunir til að fara vel ofan í kröfurnar.

Í álitinu er bent á að algengt sé að sami aðili hafi átt sæti í stjórn fleiri en eins fyrirtækis sem hefur orðið gjaldþrota og því álitamál hvort ekki sé orðið tímabært að setja einhverjar hömlur á að aðilar sem hafi stofnað eða setið í stjórn gjaldþrota fyrirtækja geti stofnað til nýs reksturs eða setið í stjórnum nýrra fyrirtækja eða hvort ekki megi gera auknar kröfur um tryggingar í slíkum tilfellum.

Í álitinu er svo einnig fjallað um skaðabótaábyrgð stjórnenda fyrirtækja og komist að þeirri niðurstöðu að á heildina litið virðast dómstólar vera nokkuð umburðalyndir gagnvart stjórnendum í fjárhagslega bágstöddum hlutafélögum að því er varðar aðgerðir þeirra skömmu fyrir gjaldþrot, svo lengi sem að þeir framkvæma í góðri trú.

Í álitinu er svo greint frá helstu úrræðum sem gætu leitt til lækkunar útgjalda Ábyrgðasjóðs. M.a. er lagt til að breyta þurfi gjaldþrotalögum þannig að krefjast megi gjaldþrotaskipta hjá hlutafélögum, þótt stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri hafi ekki mætt sannanlega boðaður til fyrirtöku hjá sýslumanni. Brýn nauðsyn er einnig á Sýslumannsembættið í Reykjavík sé skilvirkara þannig innheimtumál dragist ekki úr hófi fram i meðförum þess og slík lagabreyting yrði til þess fallinn að hraða afgreiðslu mála.

Auka þyrfti skilvirkni i innheimtu lífeyrissjóðsiðgjalda og þvi velt upp hvort ekki megi stytta ábyrgðartímann á lífeyrissjóðsiðgjöldunum. Gera verður einnig auknar kröfur til vinnubragða skiptastjóra, þannig að þeir kanni eins vel og hægt er hvað liggur á bak við launakröfur sem berast. Er lagt til að skiptastjórum verði með einhverjum hætti gert að gera grein fyrir hvaða gögn lágu til grundvallar umsagnar um samþykkta launa – og lífeyrissjóðskröfu í bú.

Einnig er lagt til að auka megi virkni Ábyrgðarsjóðs gagnvart þrotabúum og auka skilvirkni í afgreiðslu mála, en vinna við rafræna skráning krafna hefur þegar verið hafin.

Að lokum er lagt til að Ábyrgðasjóður kanni í auknum mæli endurkröfurétt á hendur stjórnendum hlutafélaga í þeim tilvikum sem ábyrgð virðist líkleg.

Efnisyfirlit

1. Inngangur. 1
2. Efni álitsgerðarinnar 2
3. Hlutverk Ábyrgðasjóðs 2
4. Meginástæður útgjaldaaukningarinnar 3
   4.1. Greiddar kröfur til þrotabúa 3
   4.2. Gjaldþrotaskipti á búum lögaðila – tölulegar upplýsingar 3
   4.3. Stærri gjaldþrot 4
   4.4. Greiðslur úr Ábyrgðasjóði eftir atvinnugreinum á milli ára 4
   4.5. Aldur gjaldþrota fyrirtækja. Fjöldi eignalausra búa. 5
   4.6. Nýskráning fyrirtækja – tölulegar upplýsingar 6
   4.7. Almennar launahækkanir 7
   4.8. Nýir útgjaldaliðir 7
   4.9. Vaxtakostnaður 7
   4.10. Lögfræðikostnaður 8
   4.11. Endurtekin gjaldþrot hjá sömu aðilum 9
   4.12. Bú koma seint til skipta 12
   4.13. Flöskuhálsar í kerfinu 12
   4.14. Verklagsreglur við innheimtu gjalda 15
   4.15. Breytt viðskiptaumhverfi 15
      4.15.1. Lánastofnanir og fjármálafyrirtæki 16
      4.15.2. Lögin um samningsveð 17
      4.15.3. Lífeyrissjóðirnir 18
      4.15.4. Meðferð skiptastjóra á kröfum 18
      4.15.5. Ábendingar skiptastjóra vegna ætlaðra brota 20
5. Ferill við afgreiðslu launakrafna og lífeyrissjóðskrafna 22
6. Ábyrgð stjórnenda og framkvæmdastjóra fyrirtækja 23
7. Mögulegar úrbætur. 26
   7.1. Lagabreytingar 26
      7.1.1. Lækkun bótafjárhæðar 26
      7.1.2. Stytting ábyrgðartíma á lífeyrissjóðsiðgjöldum 27
      7.1.3. Breytingar á gjaldþrotalögum 27
   7.2. Önnur úrræði 27
      7.2.1. Skipulagsbreytingar hjá sýslumönnum og dómstólum 27
      7.2.2. Takmörkun á heimildum til að stofna ný félög 28
      7.2.3. Bætt vinnubrögð skiptastjóra 28
      7.2.4. Auka skilvirkni í afgreiðslu mála 29
      7.2.5. Endurkröfur á hendur stjórnendum 29
8. Samantekt 29

1. Inngangur.

Í byrjun september 2004 fór Gissur Pétursson, forstjóri Vinnumálastofnunar þess á leit við mig að ég tæki saman álitsgerð fyrir Ábyrgðasjóð launa um ástæður útgjaldaaukningar úr sjóðnum og hvaða úrræði væru mögulega tæk til að sporna við þróuninni, en í ár stefnir í met hvað varðar greiðslur úr sjóðnum.

Mikil aukning hefur orðið á síðustu árum á greiðslum úr Ábyrgðasjóði launa. Heildargreiðslur Ábyrgðasjóðs launa árið 2003 námu rúmum 733 milljónum króna. Aukning frá fyrra ári samsvarar 2,54% og frá árinu 2001 um 106%. Útgjöld vegna þrotabúa á árinu 2003 voru tæpar 716 milljónir króna. Greiðslur vegna vangoldinna launa og slita á ráðningarsamningi námu um það bil 336,7 milljónum króna og vegna vangoldinna lífeyrissjóðsiðgjalda 228,5 milljónum króna. Launagreiðslurnar lækkuðu hlutfallslega miðað við árið 2002 um 10,79% en lífeyrissjóðsgreiðslurnar jukust um 37,6 %. Lögfræði og innheimtukostnaður hefur einnig aukist verulega á milli ára, en árið 2001 var hann rétt rúmar 12 milljónir, árið 2002 var hann tæpar 28 milljónir og árið 2003 rúmar 47 milljónir. Greiðslur vegna greiðsluerfiðleika fyrirtækja námu um 17,8 milljóna króna á síðasta ári.

2. Efni álitsgerðarinnar

Verkefnið lýtur að því að kanna hvaða ástæður liggi að baki aukningunni og jafnframt kanna hvort einhverjar leiðir séu færar til að spyrna við útgjaldaaukningunni, en fari sem horfir munu útgjöld sjóðsins nema um 800 milljónum króna á árinu 2004.

Útgjaldaaukningin á sér vafalaust allmargar skýringar. Nærtækast er að benda á tölulegar upplýsingar um gríðarlega fjölgun gjaldþrotaskipta og stærri gjaldþrot en áður, en ýmis önnur atriði geta einnig vegið þungt, svo sem lagaumhverfi sjóðsins, breytt viðskiptaumhverfi, réttarkerfið og réttarvörsluaðila, hækkun á lögmannsþóknunum og vinnubrögð skiptastjóra svo dæmi séu nefnd.
Einnig verður reynt að greina hvað veldur því að launa – og lífeyrissjóðskröfur ná að safnast upp hjá fyrirtækjum og af hverju bú reynast oft á tíðum eignalaus. Verður í því sambandi skoðað hvort slaknað hafi á innheimtu opinberra gjalda og hjá lífeyrissjóðunum og hvaða verklagsreglur gilda um innheimtuferilinn hjá þessum aðilum. Voru sendar fyrirspurnir til Tollstjórans í Reykjavík, Ríkislögreglustjóra og samhljóða fyrirspurnir til stærstu lífeyrissjóðanna um innheimtuferlið hjá þeim.

Fram á það var farið að sérstaklega yrði skoðuð ábyrgð forsvarsmanna fyrirtækja. Í álitsgerðinni verður því einnig að finna umfjöllun skyldu fyrirsvarsmanna fyrirtækja til að óska eftir gjaldþrotaskiptum samkvæmt gjaldþrotalögum og fjallað um skaðabótaábyrgð stjórnenda fyrirtækja í tengslum við gjaldþrot.

Við vinnslu álitsgerðarinnar var m.a. rætt við lögmennina Ástráð Haraldsson hrl., Ragnar Hall, hrl., Kristinn Bjarnason, hrl., Arnór Halldórsson, hdl., Guðmund Þór Jónsson, hdl. og Þorstein Einarsson, hrl.

3. Hlutverk Ábyrgðasjóðs

Greiðslur úr Ábyrgðasjóði launa byggja á lögum ar. 88/2003, ásamt reglugerð um ábyrgðarsjóð launa ar. 462/2003. Lögin eru sett með hliðsjón af tilskipun Evrópuráðsins frá 20. október 1980, um samræmingu á lögum aðildarríkjanna um vernd til handa launþegum verði vinnuveitandinn gjaldþrota (80/987/EBE)

Samkvæmt 1. gr. laganna er markmið þeirra að tryggja launamönnum og lífeyrissjóðum greiðslur vegna vangoldinna krafna þeirra við gjaldþrot vinnuveitenda

þeirra eða þegar dánarbú er til opinberra skipta og erfingjar ábyrgjast ekki skuldbindingar.

Samkvæmt 2. gr. laganna skal starfrækja Ábyrgðasjóð launa sem ábyrgist greiðslu á kröfum um vangoldin laun, bætur vegna slita á ráðningarsamningi, orlof, bætur vegna vinnuslysa og lífeyrisiðgjöld í bú vinnuveitanda sem hefur staðfestu og rekur starfsemi hér á landi.

Í lögunum eru svo nánar tiltekin skilyrði greiðslna úr Ábyrgðasjóði og um ábyrgðartímabil. En meginskilyrði greiðslna úr sjóðnum er að krafa launamanns annars vegar og lífeyrissjóðs hins vegar hafi verið viðurkennd sem forgangkrafa í búið samkvæmt 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti, með þeim fyrirvara þó að sjóðurinn hefur ávallt lokaorðið um það hvaða kröfur njóti ábyrgðar. Þannig er Ábyrgðasjóði launa heimilt að hafna ábyrgð á kröfum sem skiptastjóri hefur samþykkt sem forgangskröfu ef sjóðurinn telur þá niðurstöðu skiptastjóra ekki uppfylla lagaskilyrði.

Einnig ábyrgist sjóðurinn greiðslu skiptatryggingar og eðlilegs kostnaðar kröfuhafa vegna innheimtu kröfunnar skv. 9. gr. laganna.

Í lögunum er gert ráð fyrir að ávallt skuli lýsa heildarkröfu launamanns, en jafnframt gera grein fyrir þeim greiðslum sem hugsanlega geta komið til frádráttar, ella getur reynt á endurkröfurétt sjóðsins, sbr. 6. gr. og 26. gr. laganna

4. Meginástæður útgjaldaaukningarinnar

4.1. Greiddar kröfur til þrotabúa

Af samanburðartölum sést að greiðslur til þrotabúa hafa aukist jafnt og þétt:

- Árið 2001 voru greiddar kröfur voru vegna 320 þrotabúa.
- Árið 2002 voru greiddar kröfur til 560 þrotabúa.
- Árið 2003 voru greiddar kröfur til 714 þrotabúa.

4.2. Gjaldþrotaskipti á búum lögaðila – tölulegar upplýsingar

Af upplýsingum um fjölda gjaldþrotaskipta er ljóst, að gríðarleg fjölgun gjaldþrotaskipta á búum fyrirtækja á milli áranna 2001-2003 hlýtur að teljast meginástæða hinnar gríðarlegu útgjaldaaukningu sjóðsins. Helst það í hendur við aukinn fjölda greiðslna úr ábyrgðarsjóði eins og sjá má af neðangreindum upplýsingum:

- **Árið 2001** fjöldi gjaldþrota var 291 hjá einstaklingum og 381 hjá lögaðilum eða samtals **679**
- **Árið 2002** fjöldi gjaldþrota var 369 hjá einstaklingum og 572 hjá lögaðilum eða samtals **941**

- **Árið 2003** fjöldi gjaldþrota var 387 hjá einstaklingum og 687 hjá lögaðilum eða samtals **1074** [1]

4.3. Stærri gjaldþrot

Ástæður útgjaldaaukningarinnar verður einnig rakin til mun fleiri stærri gjaldþrota á milli ára:

- **Árinu 2001** voru einkum tvö þrotabú sem stóðu upp úr, þ.e. Nasa Bolungarvík af. með rúmlega 25 milljónir króna kröfur greiddar og Thermo Plus hf. með rúmlega 20 milljónir króna.
- **Árið 2002** voru sjö stór gjaldþrot áberandi þar sem greiddar kröfur námu frá rúmlega 20 milljónum upp í rúmlega 52 milljónir króna.
- **Á árinu 2003** voru átta fyrirtæki þar sem greitt var frá 20 milljónum króna til 46 milljóna króna.

Vísast nánar til meðfylgjandi yfirlita yfir heildargreiðslur úr Ábyrgðarsjóði launa

4.4. Greiðslur úr Ábyrgðasjóði eftir atvinnugreinum á milli ára

Af greiðslum Ábyrgðasjóðs eftir atvinnugreinaflokkun má sjá að gjaldþrotin virðast vera hvað mest í eftirfarandi atvinnugreinum:

Árið 2001

- Verslun og viðgerðarþjónusta (um 60 milljónir kr. greiddar)
- Byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð (47 milljónir)
- Ýmis sérhæfð þjónusta (34 milljónir) [2]
- Vélsmiði og vélaviðgerðir (33 milljónir)
- Fiskveiðar (29 milljónir)
- Fast á eftir koma fyrirtæki í fataiðnaði, matvælaiðnaði, útgáfustarfsemi, gúmmí – og plastiðnaði, rafmagnsiðnað og hótel og veitingarekstri með greiðslur á bilinu 15 – 18 milljónir.

Frá 1. janúar til 30. september 2002[3]:

- Ýmis sérhæfð þjónusta (97 milljónir)
- Verslun og viðgerðarþjónusta (78 milljónir)
- Hótel og veitingahúsarekstur (62 milljónir)
- Samgöngur og flutningar (43 milljónir)
- Byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð (41 milljón)
- Málmiðnaður (35 milljónir)
- Pappírs – og útgáfustarfsemi (30 milljónir)
- Fyrirtæki í matvælaiðnaði, fataiðnaði, fjármálaþjónustu, samfélagsþjónustu og annarri ótilgreindri starfsemi eru svo með greiðslur á bilinu 11-18 milljónir.

Árið 2003

- Ýmis sérhæfð þjónusta (115 milljónir)

---

1 Skv. uppl. frá Lánstraust ehf. 15. september 2004.

2 Með sérhæfðri þjónustu er að miklu leiti átt átt við tölvu-og tæknifyrirtæki.

3 Byggt á svari Ábyrgðarsjóðs við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur, alþm. Unnið í sept. – okt. 2002.

- Pappírsiðnaður og útgáfustarfsemi (105 milljónir)
- Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð (104 milljónir)
- Verslun og ýmis viðgerðarþjónusta (99 milljónir)
- Hótel og veitingarekstur (57 milljónir)
- Önnur samfélagsþjónusta og félagastarfsemi (40 milljónir)
- Fiskveiðar (37 milljónir)
- Samgöngur og flutningar (37 milljónir)
- Matvælaiðnaður (32 milljónir).

Vísast að öðru leyti til meðfylgjandi yfirlita greiðslna úr Ábyrgðarsjóði launa eftir atvinnugreinaflokkun.

4.5. Aldur gjaldþrota fyrirtækja. Fjöldi eignalausra búa.

Það sem einkennir gjaldþrot fyrirtækja í dag er að búin eru í flestum tilvikum eignalaus. Einnig er um þriðjungur þessara fyrirtækja yngri en fjögurra ára. Við lauslega yfirferð á málaskrám Héraðsdóms Reykjavíkur sést að af þeim 167 einkahlutafélögum sem úrskurðuð voru gjaldþrota á árinu 2001 eru 62 fyrirtæki yngri en 4 ára, þ.e stofnuð 1998 og síðar. Af þessum 167 félögum voru 109 þegar afgreidd sem eignalaus bú, en greiðst hafði upp í forgangskröfur í 10 búum. Aðeins í einu búi sem lokið var skiptum í hafði greiðst eitthvað upp í almennar kröfur. Í 33 tilfellum var skiptum ólokið. Sex hlutafélög voru tekin til skipta árið 2001, þar af voru tvö eignalaus, eitt afhent til frjálsra umráða en skiptum ólokið í þremur búum.

Árið 2002 eru 298 einkahlutafélög úrskurðuð gjaldþrota hjá Héraðsdómi Reykjavíkur, af þeim voru 92 stofnuð 1999 og síðar. Af þessum félögum voru 216 þegar afgreidd sem eignalaus bú, en greiðst hafði upp í forgangskröfur í 16 búum. Í sex búum sem lokið var skiptum í hafði greiðst eitthvað upp í almennar kröfur. Í 57 tilfellum var skiptum ólokið. Tíu hlutafélög voru tekin til skipta árið 2002, þar af voru sjö eignalaus en skiptum ólokið i þremur búum.

Árið 2003 eru 357 einkahlutafélög úrskurðuð gjaldþrota hjá Héraðsdómi Reykjavíkur af þeim voru 98 stofnuð á árinu 2000 og síðar. Af þessum félögum voru 228 þegar afgreidd sem eignalaus bú, en greiðst hafði upp í forgangskröfur i sjö búum. Í fjórum búum sem lokið var skiptum í hafði greiðst eitthvað upp í almennar kröfur. Í 98 tilfellum var skiptum ólokið. Sextán hlutafélög voru tekin til skipta árið 2003, þar af voru fimm eignalaus, greiðst hafði upp í forgangskröfur í einu búi og eitt afhent til frjálsra umráða en skiptum ólokið í níu búum.

Sjá töflu hér að neðan varðandi einkahlutafélög

	Fjöldi einkahlutafélaga úrskurðuð	Yngri en 4 ára	Eignalaus bú	Greitt upp í forgangskröfur	Ólokið
2001	**167**	**62**	**109**	**10**	**33**
2002	**298**	**92**	**216**	**16**	**57**
2003	**357**	**98**	**228**	**7**	**98**

Samkvæmt upplýsingum frá Héraðsdómi Reykjavíkur eru bréf send nokkuð reglulega til skiptastjóra sem búnir eru að vera lengur en 6 mánuði með þrotabú. Margir senda bréf til baka og útskýra gang mála eða gera gangskör í að ljúka málum. Alltaf eru þó einhverjir sem svara ekki bréfunum og eru það e.t.v. þeir sem hafa engar afsakanir. Örfáir lögmenn hafa í nokkrum tilvikum verið teknir fyrir eftir að borist hefur kvörtun frá skiptabeiðendum eða þrotamönnunum sjálfum. Hefur þeim þá verið sent bréf og spurst fyrir um fleiri þrotabú sem þeir hafa átt ólokið en ekki hefur verið kvartað yfir. Síðan hafa þeir verið boðaðir í dóminn og í einhverjum tilvikum hafa verið skipaðir nýir skiptastjórar. Þeir skiptastjórar, sem ekki gefa fullnægjandi eða engar skýringar á drætti og liðinn er lengri tími frá því þeir voru skipaðir en eðlilegt má teljast, fá engin mál þar til þeir hafa lokið þeim málum sem fyrirliggjandi eru.

Ekki verður þó séð af málaskrám Héraðsdóms að þessi "regla" sé algild. Virðist a.m.k. sem sumir lögmenn fái úthlutað búum þó þeir hafi ekki lokið skiptum í eldri þrotabúum. Er t.d. einn lögmaður með 3 ólokin bú sem honum voru úthlutuð árið 2001, en hefur engu að síður verið skipaður skiptastjóri í þó nokkrum þrotabúum á árinu 2003. Annar lögmaður er með 4 ólokin bú frá árinu 2002, en hefur engu að síður verið skipaður skiptastjóri í 6 þrotabúum árið 2003 og er þeim öllum ólokið. Það skal þó tekið fram að eðlilegar skýringar kunna að liggja á bak við hvers vegna skiptum er ekki lokið og því hafi viðkomandi lögmenn verið skipaðir skiptastjórar i öðrum þrotabúum. Almennt séð virðast þó þessi mál vera í nokkuð góðu horfi, en um 7-8 lögmenn eiga ólokið fleiri en 4 búum frá árunum 2002 og 2003. Ekki voru könnuð gögn frá árinu 2004, þannig að ekki er útilokað að viðkomandi lögmenn hafi verið skipaðir skiptastjórar í fleiri búum.

4.6. Nýskráning fyrirtækja – tölulegar upplýsingar

Skráðum félögum í hlutafélagaskrá hefur fjölgað verulega á allra síðustu árum og segja má að fjölgun nýskráninga haldist í hendur við aukinn fjölda gjaldþrotaskipta:

- Á árinu 2001 voru 1.871 nýskráning.
- Árið 2002 voru skráningarnar 3.120.
- Árið 2003 voru þær 2.389.

Heildarfjöldi skráðra fyrirtækja, hlutafélaga og einkahlutafélaga var eftirfarandi:

- Árið 2001, 15.037.
- Árið 2002, 17.588.
- Árið 2003, 19.262. [4]

Ástæður þessarar fjölgunar má væntanlega að miklum hluta rekja til breytinga á skattkerfinu, en með lögum nr. 133/2001, nú 56. gr. laga nr. 90/2003, um tekju-og eignaskatt var einstaklingum í atvinnurekstri gert kleyft að stofna einkahlutafélag sem tæki við öllum eignum og skuldum atvinnurekstrarins án þess að sú yfirfærsla hefði í för með sér skattskyldar tekjur fyrir eigandann eða félagið að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Tekið skal fram að ekki er endilega þar með sagt að um fjölgun nýrra fyrirtækja sé að ræða, heldur aðeins að menn hafi verið að breyta um rekstrarform.

4 Skv. uppl. frá Hagstofu Íslands.

4.7. Almennar launahækkanir

Telja verður að launahækkanir á almennum vinnumarkaði geti átt einhvern þátt í auknum útgjöldum sjóðsins:

- Dagvinnulaun milli 1. ársfjórðungs 2000 til 1. ársfjórðungs 2001 hækkuðu að meðaltali um 13,7% á tímabilinu.[5]
- Dagvinnulaun vegna 1. ársfj. 2001 til 1. ársfj. 2002 hækkuðu að meðaltali um 5,8% .[6]
- Regluleg laun á milli 1. ársfjórðungs 2002 og 1. ársfjórðungs 2003 hækkuðu að meðaltali um 5,1%.[7]

4.8. Nýir útgjaldaliðir

- Ábyrgð á viðbótarlífeyrissparnaði kom til framkvæmda 1. janúar 2004 og þá einungis vegna þeirra fyrirtækja sem tekin voru til gjaldþrotaskipta eftir þann tíma. Nokkur óvissa ríkir því um hvaða áhrif þetta hefur á útgjöld sjóðsins.

- Hækkun ábyrðar á launakröfum úr 232.347 kr. í 250.000 kr. tók gildi 1. apríl 2003, sbr. 28. gr. laganna um Ábyrgðasjóðinn. Ekki er þó víst að þetta hafi mikil áhrif á útgjaldaaukninguna þar sem fjárhæðin, fyrir breytingu, var miðuð við þrefaldar atvinnuleysisbætur á mánuði. Í dag eru atvinnuleysisbætur 88.760 kr., þannig að ef greitt væri samkvæmt því sem áður var þá væri hámarksfjárhæðin í dag 266.280 kr.

- Í ágúst 2003 tóku í gildi reglur um greiðslur á innheimtukostnaði lífeyrissjóðanna, sem tóku til þeirra gjaldþrota sem urðu eftir 14. mars 2003, sbr. reglur 644/2003.

4.9. Vaxtakostnaður

Vaxtakostnaður hefur aukist gríðarlega. Vaxtagreiðslur úr sjóðnum voru eftirfarandi:

- Á árinu 2001 greiddar um 36 milljónir króna.
- Árið 2002 voru greiddar um 100 milljónir króna.
- Árið 2003 um 105 milljónir króna.

Aðalástæðan fyrir miklum vaxtakostnaði er að kröfur bera vexti frá gjalddaga til greiðsludags. Þannig geta t.d. lífeyrissjóðskröfur sem hafa verið í vanskilum í 18 mánuði verið greiddar með vöxtum sem ná yfir allt upp í 30 mánaða tímabil, en það ræðst af því hvenær umsagnir skiptastjóra berast og hvenær Ábyrgðasjóður afgreiðir þær. Í þrotabúi DV bárust umsagnir skiptastjóra um lífeyrissjóðskröfur einu ári eftir úrskurðardag, en tekið skal fram að þar var um mikinn fjölda krafna að ræða.

---

5 Fréttatilkynning frá Kjararannsóknarnefnd 12. júní 2001.

6 Fréttatilkynning frá Kjararannsóknarnefnd 10. júlí 2002.

7 Fréttatilkynning frá Kjararannsóknarnefnd 23. júní 2003.

Ársvextir eru í kringum 12% og þegar svo langur tími líður geta vextir numið allt að 35% af kröfufjárhæð í einstökum tilfellum. Vaxtakostnaður á lífeyrissjóðskröfum vegna ársins 2003 var rétt tæpur 25% af höfuðstól krafna. Vextir á laun eru lægri vegna styttri ábyrgðartíma, en á árinu 2003 var vaxtakostnaðurinn rúm 13% af höfuðstóli launakrafna. Hluti af skýringunni á þessum kostnaði er einnig sá að Ábyrgðarsjóður þarf oft á tíðum að óska eftir frekari upplýsingum eða gögnum frá skiptastjórum og er allur gangur á því hve langan tíma það tekur að fá umbeðnar skýringar. Á meðan safnar krafan vöxtum. Aukinn málafjöldi hefur einnig haft í för með sér að Ábyrgðarsjóður hefur ekki alltaf haft tök á að afgreiða kröfur innan 4 vikna, eins og áskilið er í lögunum, og því hafa safnast upp vextir einnig vegna þess. Einnig má rekja aukinn vaxtakostnað til þess hve erfiðlega gengur hjá kröfuhöfum að ná fram árangurslausum fjárnámum og eftir atvikum gjaldþrotaskiptum, en talsverð aukning hefur orðið á málafjölda hjá stjórn Ábyrgðarsjóðs launa skv. 7. gr. laganna um Ábyrðarsjóðinn, en skilyrði þess að greitt úr sjóðnum án undanfarinna gjaldþrotaskipta er að staðfesting um eignaleysi liggi fyrir. Allur seinagangur i innheimtu þessara krafna bitnar því vafalítið á sjóðnum, auk þess sem annar kostnaður, s.s. innheimtukostnaður eykst.

4.10. Lögfræðikostnaður

Aukning útgjalda vegna lögfræðikostnaðar hefur haldist nokkuð í hendur við fjölgun gjaldþrotaskipta og útgjöld sjóðsins vegna launa – og lífeyrissjóðskrafna. Um ábyrgð sjóðsins á innheimtukostnaði gilda reglur nr. 644/2003. Lögfræðikostnaður hefur rúmlega tvöfaldast frá árinu 2001:

- Á árinu 2001 voru greiddar um 15 milljónir króna í kostnað, þar af 3 milljónir vegna skiptatrygginga.
- Árið 2002 voru greiddar um 30 milljónir, þar af 8 milljónir vegna skiptatrygginga.
- Árið 2003 voru greiddar um 33 milljónir, þar af 13 milljónir vegna skiptatrygginga.

Þess ber að geta að fjárhæð skiptatryggingar hjá Héraðsdómi Reykjavíkur eru nú almennt 250.000 krónur, en var árið 2001 almennt 150.000 krónur. Þessi upphæð mun þó vera mishá eftir því hvaða dómstólar eiga i hlut.

Greiðslur á dæmdum málskostnaði hafa einnig aukist verulega:

- Árið 2001 greiddi sjóðurinn rúmlega 4 milljónir króna vegna dæmds málskostnaðar,
- Árið 2002 rúmlega 9 milljónir króna.
- Árið 2003 voru greiddar ríflega 14 milljónir króna.

Samkvæmt upplýsingum frá Héraðsdómi Reykjavíkur hefur dæmdur málskostnaður til lögmanna tekið breytingum. Taflan Hjá Héraðsdómi Reykjavíkur sem notast er við í útivistarmálum er frá hausti 2001. Aðeins var þó um smávægilegar breytingar að ræða í samræmi við almennar verðlagsbreytingar. Hafa engar breytingar verið gerðar á henni eftir það. Málskostnaðarupphæðin miðast við lágmarkskostnað (birting+þingfesting) og lágmarksþóknun, 10.000 kr., auk vissrar prósentu af höfuðstól, sem fer lækkandi eftir því sem höfuðstóllinn hækkar. Við 10.000 kr. verður

málskostnaður 18.500 kr. (án vsk.) sem þýðir þá lágmarksfjárhæð + 35% af höfuðstól. Þá gera þetta 13,5% við 100.000 kr, 12% við 250.000 kr., 11,5% við 500.000 kr., 10,8% við 1.000.000 kr., 5,8% við 5.000.000 kr. og 4% við 10.000.000 kr.
Hámarksfjárhæð hjá Héraðsdómi Reykjavíkur er 415.000 kr. án vsk. og 517.000 kr. með vsk. Innborganir eru dregnar frá höfuðstól við ákvörðun málskostnaðar.

Lögmenn hafa krafist hærri málskostnaðar í vinnulaunamálum, enda séu þau mál flóknari en venjuleg skuldamál og krefjist meiri vinnu. Hefur yfirleitt verið bætt einhverju örlitlu á þau mál en jafnframt tekið tillit til þess að ekki þarf að greiða þingfestingargjald að fjárhæð 3.500 kr. í þeim málum.
Í munnlega fluttum málum er oft miðað við tímagjald lögmanna sem leggja fram yfirlit yfir þann tíma, sem farið hefur i mál, með málskostnaðarreikningi. Algengt timagjald er 8.500 kr. auk vsk. en vsk. er innifalin i málskostnaðarfjárhæð sé ekki annað tekið fram. Í málum, þar sem um gjafsókn hefur verið veitt, leggst þó vsk. ofan á tildæmda fjárhæð.

Hafa ber þó í huga að um greiðslur Ábyrgðarsjóðs launa á innheimtukostnaði vegna krafna sem njóta ábyrgðar sjóðsins gilda reglur nr. 644/2003, er í þeim reglum kveðið á um ákveðnar hámarksgreiðslur vegna innheimtuþóknana. Eru kröfur lögmanna um innheimtuþóknun ávallt færðar til samræmist við hámörkin ef svo ber undir. Samkvæmt upplýsingum starfsmanna Ábyrgðarsjóðs mun algengt að sjóðurinn kalli eftir timaskýrslum frá lögmönnum og geri athugasemdir þegar þurfa þykir. Athygli vekur að skiptastjórar samþykkja um 96% af umkröfðum innheimtukostnað lögmanna en í ábyrgðarsjóður hefur almennt þurft að lækka þessar fjárhæðir verulega og greiðir almennt um 40% af samþykktum innheimtukostnaði.

4.11. Endurtekin gjaldþrot hjá sömu aðilum

Eitthvað er um að það að sömu rekstraraðilarnir sjáist aftur og aftur sem forsvarsmenn og stofnendur gjaldþrota félaga. Þannig virðast menn með sögu gjaldþrota á bak við sig eiga hægt með að stofna ný og ný félög.

Send var fyrirspurn til Lánstraust hf., varðandi fjölda þeirra einstaklinga og lögaðila sem hafa verið stofnendur eða stjórnarmenn í fleiri en 2 gjaldþrota félögum.

Niðurstöðurnar eru eftirfarandi (m.v. 5. nóvember 2004) :

a) **58** skráðir **einstaklingar** í Rekstrarsöguskrá LT voru **stofnendur** í **2** félögum (skráðum í Hlutafélagaskrá), **eða fleirum**, sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota skv. birtingarreglu LT á þessum gögnum í Rekstrarsöguskrá.

b) **5** skráðir **einstaklingar** í Rekstrarsöguskrá LT voru **stofnendur** í **3** félögum (skráðum í Hlutafélagaskrá), **eða fleirum**, sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota skv. birtingarreglu LT á þessum gögnum í Rekstrarsöguskrá.

c) **0** skráðir **einstaklingar** í Rekstrarsöguskrá LT í dag voru **stofnendur** voru stofnendur í **4** félögum (skráðum í Hlutafélagaskrá), **eða fleirum**, sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota skv. birtingarreglu LT á þessum gögnum í Rekstrarsöguskrá.

d) **4** skráðir **lögaðilar** í Rekstrarsöguskrá LT voru **stofnendur** í **2** félögum (skráðum í Hlutafélagaskrá), **eða fleirum**, sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota skv. birtingarreglu LT á þessum gögnum í Rekstrarsöguskrá.

e) **2** skráðir **lögaðilar** í Rekstrarsöguskrá LT voru **stofnendur** í **3** félögum (skráðum í Hlutafélagaskrá), **eða fleirum**, sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota skv. birtingarreglu LT á þessum gögnum i Rekstrarsöguskrá

f) **0** skráðir **lögaðilar** í Rekstrarsöguskrá LT voru **stofnendur** í **4** félögum (skráðum í Hlutafélagaskrá), eða fleirum, sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota skv. birtíngarreglu LT á þessum gögnum í Rekstrarsöguskrá

g) **490** skráðir **einstaklingar** í Rekstrarsöguskrá LT voru **stjórnarmenn** í **2** félögum (skráðum í Hlutafélagaskrá), **eða fleirum,** sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota á sl. 4 árum.

h) **132** skráðir **einstaklingar** í Rekstrarsöguskrá LT voru stjórnarmenn í **3** félögum (skráðum í Hlutafélagaskrá), **eða fleirum**, sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota á sl. 4 árum.

i) **43** skráðir **einstaklingar** í Rekstrarsöguskrá LT voru **stjórnarmenn** í **4** félögum (skráðum í Hlutafélagaskrá), **eða fleirum**, sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota á sl. 4 árum.

j) **14** skráðir **einstaklingar** í Rekstrarsöguskrá LT voru **stjórnarmenn** i **5** félögum (skráðum i Hlutafélagaskrá), **eða fleirum**, sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota á sl. 4 árum.

k) **6** skráðír **einstaklingar** í Rekstrarsöguskrá LT voru **stjórnarmenn** í **6** félögum (skráðum í Hlutafélagaskrá), **eða fleirum**, sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota á sl. 4 árum.

l) **5** skráðir **einstaklingar** í Rekstrarsöguskrá LT voru **stjórnarmenn** í **7** félögum (skráðum í Hlutafélagaskrá), **eða fleirum,** sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota á sl. 4 árum.

m) **3** skráðir **einstaklingar** í Rekstrarsöguskrá LT voru **stjórnarmenn** í **8** félögum (skráðum í Hlutafélagaskrá), **eða fleirum**, sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota á sl. 4 árum.

n) **2** skráðir **einstaklingar** í Rekstrarsöguskrá LT voru **stjórnarmenn** í **9** félögum (skráðum í Hlutafélagaskrá), **eða fleirum**, sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota á sl. 4 árum.

o) **1** skráður **einstaklingur** í Rekstrarsöguskrá LT var **stjórnarmaður** í **10** félögum (skráðum í Hlutafélagaskrá), eða **fleirum**, sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota á sl. 4 árum.

Varðandi a-liðinn er það að segja að stofnendur félaga eru ekki skráðir í Rekstrarsöguskrá LT nema þeir hafi verið stofnendur félags sem úrskurðað er

gjaldþrota á fyrstu 3 árunum frá stofnun þess. Verði félag gjaldþrota að þeim tíma liðnum eru stofnendur ekki skráðir í Rekstrarsöguskrá.

Þeir sem eru í stjórn félags sem úrskurðað er gjaldþrota eru alltaf skráðir í Rekstrarsöguskrá LT (miðað er við skráningu stjórnar á úrskurðardegi) en upplýsingar eru þó ekki birtar fyrr en um 2 eða fleiri félög er að ræða á undangengnu 4 ára tímabili. [8]

Er vert að benda hér sérstaklega á niðurstöður g.-liðar og h.-liðar svars Lánstrausts hf. Samkvæmt g.-lið hafa samtals **490 einstaklingar** samkvæmt Rekstrarsöguskrá LT verið stjórnarmenn í 2 félögum eða fleirum, sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota á sl. 4 árum. Samkvæmt h.-lið hafa samtals **123 einstaklingar** í Rekstrarsöguskrá LT verið stjórnarmenn í **3** félögum (skráðum í Hlutafélagaskrá), eða fleirum, sem úrskurðuð hafa verið gjaldþrota á sl. 4 árum.

Í bréfi greinargerð frá lífeyrissjóðnum Framsýn segir eftirfarandi (sjá meðfylgjandi greinargerð sjóðsins dags. 27. september 2004): *" Almennt er rétt að árétta að lengi hefur verið bent á að aðilum hefur reynst létt að stofna ný fyrirtæki á nýjum kennitölum og halda í raun áfram rekstri fyrirtækja sem fara í gjaldþrot. Eru dæmi um að fyrirtæki séu rekin í 1-2 ár, eða þar til lánadrottnar knýja þau í þrot. Fyrirsvarsmenn halda áfram á nýrri kennitölu og það oftar en einu sinni, án þess að þeim sé gert að setja fram tryggingar vegna vörslufjár. Er þetta áberandi í veitingarekstri og hjá smærri verktakafyrirtækjum. Rík þörf er á að sporna enn frekar við kennitöluflakki, með því m.a. að setja fram stífari reglur varðandi tryggingar vegna vörslufjár."*

Hafa öðru hvoru verið uppi raddir í þjóðfélaginu um að setja þyrfti einhverjar takmarkanir á að einstaklingar með slóð gjaldþrota fyrirtækja geti verið í virðisaukaskattskyldum rekstri. Á norðurlöndunum gilda eftirfarandi reglur varðandi heimildir manna til að stofna á ný til reksturs eftir gjaldþrot:

- **Danmörk** – Í dönsku hegningarlögunum nr. 960/2004, eru ákvæði varðandi missi réttar til að vera stofnandi, stjórnandi eða stjórnarmaður í fyrirtækjum sem háð eru opinberum leyfum eða viðurkenningu, hafi maður verið dæmdur fyrir refsiverðan verknað og hætta þyki á að viðkomandi muni misfara með stöðu sína. Í dönsku innheimtulöggjöfinni (Opkrævningsloven) er skatta – og tollyfirvöldum einnig heimilt, undir vissum kringumstæðum, að krefja aðila, sem hefur verið eigandi að eða setið í stjórn fyrirtækis sem tekið hefur verið til gjaldþrotaskipta á síðustu 5 árum á undan og skuldar opinber gjöld, um tryggingu m.a. vegna vörsluskatta vegna stofnunar eða setu í stjórn nýs fyrirtækis, að fjárhæð 50.000 DKR. [9]

---

8 **Lánstraust hf.**

9 **Sjá bls. 2 í meðfylgjandi svarbréfi frá Told og Skat dags. 12. nóvember 2004.**

Stk. 2. De statslige told- og skattemyndigheder kan pålægge en virksomhed, der anmeldes til registrering m.v. efter skatte- og afgiftslove, hvor opkrævningen reguleres efter denne lov, at stille sikkerhed, såfremt en fysisk eller juridisk person, som er eller inden for de seneste 5 år har været ejer af en anden virksomhed eller medlem af bestyrelsen eller direktionen i en anden virksomhed, der er gået konkurs eller er blevet konstateret insolvent, hvorved told- og

- **Svíþjóð** – Almennt eru ekki neinar takmarkanir á heimildum aðila, sem áður hafa setið í stjórnum gjaldþrota fyrirtækja, að stofna eða koma að stjórn nýs fyrirtækis. Hægt er þó að dæma menn í "rekstrarbann" refsimáli vegna fjárdráttarbrota að nánar uppfylltum skilyrðum. Slíkt mun þó vera tiltölulega óvenjulegt.[10]

4.12. Bú koma seint til skipta

Það var samdóma álit þeirra lögmanna sem rætt var við að bú komi oft á tíðum allt of seint til skipta. Bæði er að illa gengur oft fyrir kröfuhafa að koma fyrirtækjum í þrot og svo hitt að forsvarsmenn fyrirtækja fara í flestum tilvikum allt of seint af stað með að biðja um skipti þegar sú skylda er orðin virk samkvæmt gjaldþrotalögunum. Menn fari lítið eftir gjaldþrotalögunum í þessum efnum og reka fyrirtækin allt of lengi. Það sjáist einna best á því að í miklum meirihluta tilvika eru það kröfuhafarnir sem biðja um skipti, en ekki fyrirsvarsmenn fyrirtækjanna. Þetta veldur einnig því að fyrirtækin eru nánast alltaf eignalaus. Verður nánar fjallað um skyldu forsvarsmanna fyrirtækja til að óska eftir gjaldþrotaskiptum síðar í álitinu.

4.13. Flöskuhálsar í kerfinu

Bú fyrirtækja og einstaklinga verða, samkvæmt gildandi lögum, almennt ekki tekin til gjaldþrotaskipta nema viðkomandi aðili eða fyrirsvarsmaður fyrirtækis hafi lýst yfir eignaleysi. Er algengast að gjaldþrotaskiptakrafa sé byggð á árangurslausri fjárnámsgerð er stafar frá sýslumanni í viðkomandi umdæmi. Ein meginástæða þess að bú koma seint til skipta að mati lögmanna, er að Sýslumannsembættið í Reykjavik sé ekki nógu skilvirkt, en að einnig sé um seinagangi hjá Héraðsdómi Reykjavíkur að kenna. Mikill tími hjá lögmönnum fari í að elta uppi menn. Lög reikni með að ferlið frá fjárnámsbeiðni til gjaldþrotaskipta taki nokkrar vikur, enda ber sýslumanni að ákveða fyrirtöku svo fljótt sem við verður komið samkvæmt 20. gr. laga nr. 90/1989 um aðför, en það taki í reynd oft marga mánuði að fá árangurslaust fjárnám og svo aftur marga mánuði að fá gjaldþrotaúrskurð kveðinn upp hjá Héraðsdómi. Stundum tekur þetta ferli ár eða lengur. Réttarkerfið bjóði upp á að menn komist undan og því koma búin seint í gjaldþrot. Þetta sé slæmt fyrir búin þar sem þarna vinnst tími til að skjóta undan eignum og stundum hafa riftunarfrestir liðið. Fyrirtækin kannski farin á kennitöluflakk því kerfið er svo svifaseint og því oft á tíðum of seint að grípa í taumana.

---

skattemyndighederne har et ikke fuldt sikret tilgodehavende, eller staten er blevet påført et samlet tab på mere end 50.000 kr. vedrørende skatter og afgifter m.v., der opkræves efter denne lov,

1) er ejer af virksomheden,

2) reelt driver virksomheden og er knyttet til ejeren på samme måde som fastsat i aktieselskabslovens § 115, stk. 1, 2. pkt., eller

3) er et medlem af virksomhedens bestyrelse eller direktion.

10 De enda fall når hinder mot att driva näringsverksamhet eller sitta i ny juridisk persons styrelse är när en person av domstol har belagts med näringsförbud. Detta är relativt ovanligt. Förutsättningar för detta är att näringsidkare grovt åsidosatt vad som ålegat honom i hans näringsverksamhet i enlighet med vissa angivna rekvisit i näringsförbudslagen. Det vanligaste fall då detta förekommer är i samband med att person även ådöms straff för grov ekonomisk brottslighet

Við úrvinnslu álits þessa voru send erindi til Tollstjórans í Reykjavík og á helstu lífeyrissjóðina og óskað eftir greinargerð frá þeim varðandi verklag við innheimtu.(Sjá meðfylgjandi bréf vinnumálastofnunar dags. 15. september 2004). Svör bárust frá Sameinaða lífeyrissjóðnum, Lifiðn, lífeyrissjóðnum Framsýn, Lífeyrissjóði verslunarmanna, Frjálsa Lífeyrissjóðnum og Tollstjóranum í Reykjavík. Athygli vekur að erfiðlega virðist ganga að ná fram fjárnámum:

Í svari frá Lífeyrissjóðinum Framsýn, segir m.a.:

"Varlega áætlað má segja að það líði að lágmarki 3 mánuðir frá því að aðfararbeiðni er send sýslumanni, þar til gert er árangurslaust fjárnám hjá skuldara. Mun lengri tími getur liðið þar sem algengt er að skuldarar virði að vettugi boðun sýslumanns um að mæta til fjárnámsfyrirtöku. Úrræði kröfuhafa í slíkum tilfellum er að fela sýslumanni að leita aðstoðar lögreglu eða að fara í útifjárnám með fulltrúa sýslumanns í því skyni að hafa upp á skuldara. Hér verður reyndar að hafa í huga að staðan er mjög mismunandi milli einstakra sýslumannsembætta. Sýnu verst er staðan hjá sýslumanninum í Reykjavík, bæði hvað varðar þann tíma sem líður frá móttöku aðfarabeiðni þar til boðað er til fyrstu fyrirtöku og eins varðandi það úrræði að leita aðstoðar lögreglu. Orðin mannekla og mikill málafjöldi koma ítrekað fyrir þegar leitað er skýringa hjá embætti sýslumanns."

Í svari Framsýnar kemur fram að árið 2003 voru sendar 345 fjárnámsbeiðnir til sýslumannsembættanna og lauk 98 þeirra með árangurslausu fjárnámi. Eru 53 óafgreiddar aðfararbeiðnir nú hjá Sýslumanninum í Reykjavík.

Í svarbréfi Lífeyrissjóðs verslunarmanna segir (sjá meðfylgjandi svar sjóðsins dags. 9. nóvember 2004), segir m.a: " *Það er afar mismunandi hversu langur tími líður frá því að send er fjárnámsbeiðni fyrir hönd sjóðsins þar til árangurslaust fjárnám er gert. Getur það verið allt frá 3-4 mánuðum upp í 18-20 mánuði og jafnvel lengur. Helsta vandamál lífeyrissjóðanna við innheimtu lífeyrissjóðsiðgjalda hjá launagreiðendum liggur í því hversu seinvirkt ferlið er hjá sýslumannsembættunum. Ef forsvarsmenn fyrirtækja sinna ekki venjubundnum boðunum í fyrirtökur hjá embættunum, sem er mjög algengt, eru úrræði til að koma fram fjárnámi ekki skilvirk í framkvæmd. Er að mati Lífeyrissjóðs verslunarmanna afar áríðandi að þessi framkvæmd fjárnámsgerða verði tekin til rækilegrar skoðunar".*

Í svari Lífeyrissjóðs verslunarmanna kemur fram að árið 2003 voru sendar 578 fjárnámsbeiðnir á hendur fyrirtækjum til sýslumannsembættanna og lauk 133 þeirra með árangurslausu fjárnámi. Eru 135 óafgreiddar aðfararbeiðnir nú hjá Sýslumanninum í Reykjavík. Mjög svipaða sögur er að segja hjá Lífiðn, þ.e. 214 fjárnámsbeiðnir og 44 lokið með árangurslausu fjárnámi.

Í svari Sameinaða lífeyrissjóðsins og Lífiðnar (sjá meðfylgjandi svör sjóðanna dags. 4. nóvember 2004), kemur fram að: " *...misjafnt er hversu hratt skuldara bregðast við boðunum sýslumanns eða hvort þeir mæti yfir höfuð sjálfviljugir til fyrirtöku hjá sýslumanni. Þá er einnig misjafnt hversu fljótt sýslumenn boða til fyrirtöku og hversu fljótt þeir bregðast við ef ekki er mætt af hálfu skuldara. Á árunum 2000 – 2002 voru í gildi takmarkanir á heimildum fulltrúa sýslumannsins í Reykjavík til að vinna yfirvinnu. Tafði það verulega framgang innheimtumála hjá embættinu. Er afgreiðsla*

mála þar nú í mun betri farvegi. Almennt má segja að í dag líði um 4-6 mánuðir frá því að aðfarabeiðni er send sýslumanni þar til árangurslaust fjárnám liggur fyrir ef mál endar með slíkum hætti. "

Sameinaði Lífeyrissjóðurinn lagði fram 213 fjárnámsbeiðnir á hendur fyrirtækjum árið 2003 til sýslumannsembættanna og lauk 43 þeirra með árangurslausu fjárnámi. Eru 26 beiðnir óafgreiddar hjá sýslumanninum í Reykjavík.

Í svari frá KB banka (sjá meðfylgjandi svar dags. 10. nóvember 2004) kemur fram að Frjálsi lífeyrissjóðurinn lagði fram 123 fjárnámsbeiðnir á hendur fyrirtækjum og lauk 14 þeirra með árangurslausu fjárnámi. Eru 12 óafgreiddar beiðnir hjá sýslumanni. Aðeins tvær gjaldþrotaskiptabeiðnir voru lagðar fram af hálfu sjóðsins á árunum 2001-2003 og var önnur þeirra dregin tilbaka.

Í svari Tollstjórans í Reykjavík (Sjá svarbréf dags. 1. okt. 2004), kemur fram að fjöldi þeirra lögaðila og einstaklinga með rekstur sem lagður var í gjaldþrotaúrskurð hefur tvöfaldast frá árinu 2001 til ársins 2003. Ekki er krafist gjaldþrotaskipta hjá lögaðilum nema samanlagður höfuðstóll allra skulda nemi hærri fjárhæð en einni milljón króna. Eftir að árangurslaust fjárnám er gert gefst aðilum færi á að gera greiðsluáætlanir til sex mánaða eða skila inn skýrslum ef um áætlanir er að ræða og staðfestingu frá skattstjóra eða RSK um að framtölum hafi verið skilað inn. Þann 30. ágúst sl. voru samtals 1843 óafgreiddar aðfararbeiðnir á lögaðila hjá sýslumanninum í Reykjavík. Elstu aðfararbeiðnirnar eru frá árinu 2000

Varðandi afgreiðslu fjárnáma hjá sýslumannsembættinu í Reykjavík, segir i svari tollstjóra eftirfarandi:

"Eftir að aðfararbeiðni er send til sýslumannsins í Reykjavík líður yfirleitt einn og hálfur mánuður þar til viðkomandi fyrirsvarsmaður er boðaður. Frá því að lögregluboðun eða útfjárnám er framhaldið geta liðið frá 2 mánuðum í allt að eitt og hálft ár þar til gerðinni lýkur. Síðan tekur við handtaka í þessu ferli og geta því liðið 2 til 3 ár áður en málinu lýkur".

Sem dæmi má nefna að þegar lífeyrissjóðirnir senda fjárnámsbeiðni líður alltaf a.m.k. mánuður þar til viðkomandi skuldari er boðaður til fyrirtöku hjá sýslumanni. Ef skuldari mætir ekki þegar hann er boðaður líða a.m.k. 5-6 mánuðir þar til hann er boðaður á ný með lögregluboðun. Þetta sé alltof langur tími fyrir utan þá staðreynd að boðun frá lögreglu virðist hafa lítil áhrif þar sem mönnum líðist að mæta heldur ekki þrátt fyrir að hafa verið boðaðir af hálfu lögreglu. Lítið sé um að menn séu beinlínis handteknir og færðir fyrir sýslumann, ef þá nokkuð. Eftir það sé aðeins um það að ræða að reyna að heimsækja skuldara á heimili til að knýja fram fjárnám. Hafði m.a. einn lögmaður haft af því spurnir að gerðarþolar hafi verið boðaðir með sams sendingum frá lögreglunni. Skuldarar komast þannig upp með að mæta ekki í fjárnám þrátt fyrir boðanir sýslumanns eða lögregluboðanir. Þetta sé á allra vitorði. Mál vilja því oft drabbast niður i meðförum sýslumannsembættisins. Töldu menn ástandið þó heldur skárra út á landsbyggðinni
Greinilegt er að það getur samkvæmt ofangreindu verið miklum vandkvæðum bundið fyrir innheimtuaðila að ná fram árangurslausu fjárnámi og þar með gjaldþrotaskiptum, ef það er ætlun gerðarþola að forðast innheimtuaðgerðir. Þar sem skuldarar virðast geta tafið mál óendanlega með því að hundsa boðanir yfirvalda.

Leitað var eftir skýringum hjá Sýslumanninum í Reykjavík og eru þær eftirfarandi:

"Óhjákvæmilega hefur hægt á afgreiðslum fjárnámsbeiðna hjá embættinu undanfarin tvö til þrjú ár. Stafar það eingöngu af mikilli fjölgun beiðna á þessum árum, sem því miður hefur ekki reynst unnt að afgreiða með þeim hraða sem ákjósanlegt og jafnvel ásættanlegt hefði verið sökum ónógra fjárveitinga til embættisins. Embættið hefur í samskiptum sínum við dómsmálaráðuneytið ítrekað bent á úrræði, sem leyst gætu þennan vanda að nokkru eða öllu leyti, m.a. með því að leggja til breytingar á aðfararlögum þannig að heimildir til að ljúka fjárnámi án nærveru gerðarþola væru auknar, eflingu lögregluboðana og/eða aukningu fjárveitinga til þessa málaflokks. Fallist hefur verið á sjónarmið embættisins og lagt aukið fé til málaflokksins þannig að nú er að hefjast átak í þessum efnum með auknum útifjárnámum, sem vonandi leysir þennan vanda að verulegu leyti."

Samkvæmt svari dómsmálaráðherra við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur, alþingismanns, munu árangurlaus fjárnám hjá fyrirtækjum og einstaklingum á síðastliðnum fjórum árum hafa numið um 61 milljarði króna. [11]

4.14. Verklagsreglur við innheimtu gjalda

Samkvæmt verklagsreglum tollstjórans í Reykjavík er ekki krafist gjaldþrotaskipta hjá lögaðilum nema samanlagður höfuðstóll allra skulda þeirra hjá innheimtumönnum nemi hærri fjárhæð en einni milljón króna. Hjá Lífeyrissjóðunum er reglan almennt sú að beiðni um gjaldþrotaskipti er send innan þriggja mánaða frá því að upplýsingar um árangurslaust fjárnám liggja fyrir og þarf skuldari að greiða verulega inn á iðgjaldaskuld sína til að forða skiptum. Leysist því verulegur fjöldi mála á því stigi þar sem tiltölulega fá mál fara alla leið í gjaldþrotaúrskurð.

Það var mat sumra þeirra lögmanna sem rætt var við að lífeyrissjóðirnir hefðu gríðarlega öflug innheimtukerfi sem eflaust mætti nýta til að bæta innheimtuna. T.d. að fara mun fyrr af stað með innheimtuna en gert. Hjá Lífeyrissjóði verslunarmanna er eru vanskil ekki sett í lögfræðilega innheimtu fyrr en eftir að 100 dagar eru liðnir frá eindaga og Lífeyrissjóðurinn Framsýn fer af stað með lögfræðilega innheimtu 90 dögum eftir eindaga. Hjá Sameinaða lifeyrissjóðnum og Lífiðn líða 4 mánuðir frá vanskilum þar til mál er sett í lögfræðilega innheimtu. Ekki eru þó tök á því í stuttu áliti sem þessu að leggja mat á það hvort nægilega vel sé staðið að innheimtu iðgjalda og vissulega virðast lifeyrissjóðirnir glíma við sama vanda og aðrir kröfuhafar þegar kemur að "flöskuhálsinum" svonefnda.

Athugandi væri þó hvort ekki mætti binda ábyrgð sjóðsins við að lífeyrissjóðirnir hefji innheimtuaðgerðir fyrr, t.d. að skilyrði fyrir greiðslu sé að þeir hafi hafið innheimtuaðgerðir ekki seinna en tveimur mánuðum eftir að vanskil hefjast.

4.15. Breytt viðskiptaumhverfi

Margt bendir til þess að breytt viðskiptaumhverfi hér á landi sé einn hluti skýringarinnar á því af hverju þrotabú koma seint til skipta og af hverju þau í

11 Fréttablaðið 19. nóvember 2004.

langflestum tilfellum séu eignalítil þegar til kastanna kemur. Hafa menn í þessu sambandi bent á stóraukinn hlut banka og annarra lánastofnana og svo hinar auknu heimildir til veðsetningar samkvæmt lögum ar. 75/1997 um samningsveð.

Í samtölum við lögmenn kom fram að þeir töldu siðferði fyrirtækja gjörbreytt frá því sem áður var. Mörgum fyrirtækjum finnist í góðu lagi að borga ekki iðgjöld og skatta.

Viðskiptaumhverfið og lögin um samningsveð eigi stóran þátt í því að lítið fæst upp í kröfur. Allar greiðslur í viðskiptum orðnar rafrænar og bankarnir gjörsamlega með púlsinn á þessum fyrirtækjum frá degi til dags og hirða allt sem kemur inn. Allar kortafærslur orðnar veðsettar og þá er ekkert eftir nema það sem greitt er með peningum og það er nánast liðin tíð að fólk greiði með beinhörðum peningum. Var það mat sumra lögmanna að það væri ríkjandi viðhorf hjá bönkunum að þeir eigi að fá allt greitt út úr sölu eigna þar sem þeir eigi allsherjarveð í eignum. Þeir eigi þetta og eigi ekki að þurfa að greiða fyrir að farið sé vandlega yfir launakröfur.

4.15.1. Lánastofnanir og fjármálafyrirtæki

Það var almennt álit þeirra sem rætt var við að það sem hefur breyst mikið á undanförnum árum er að bankarnir eru orðnir miklu meiri gerendur í þessum stærri búum en áður var. Þeir eru komnir inn í málin löngu áður en skipti eiga sér stað og eru að höndla með sína hagsmuni. Bankarnir séu farnir í auknum mæli að fá svokölluð allsherjarveð hjá fyrirtækjunum þ.e.a.s. veð í viðskiptakröfum, hlaupareikningum og vörum, fasteignum og innbúi svo dæmi séu nefnd. Þannig eru búin oft keyrð hart og lengi áður en þau koma til skipta, en bankinn þá jafnframt búinn að hirða allt sem máli skiptir. Þrotabú eiga þannig aldrei orðið krónu. Einn af viðmælendum nefndi dæmi þess að hann hefði fengið til sín menn sem tala um að bankinn sinn hafi hjálpað viðkomandi í að skjóta undan eignum til að verja sína hagsmuni og jafnframt veitt aðstoð við að stofna nýtt fyrirtæki.

Eitt skýrasta dæmið um þetta er líklega mál þrotabús Íslenskrar Útivistar ef (Nanooq-málið), **HRD 60/2004: Jóhannes Rúnar Jóhannesson og Þorbjörn Stefánsson gegn Austurbakka hf:** Í því máli reyndi á bótaábyrgð stjórnarformanns og framkvæmdastjóra fyrirtækisins. Málavextir voru í stuttu máli þeir að Íslensk útivist ef. (sem rak Nanooq búðina) var rekin með tapi frá upphafi. Spron var með allsherjarveð í öllum kröfum, lager og bankareikningum. Allar rafrænar greiðslur vegna sölu á vörum runnu þannig beint til sparisjóðsins.
Fyrirtækið var jafnframt í reikningsviðskiptum við Austurbakka ehf., sem sá félaginu fyrir vörubirgðum.
Þegar Austurbakki lokaði á frekari viðskipti vegna skulda sömdu fyrirsvarsmenn fyrirækisins við Austurbakka um áframhaldandi viðskipti gegn útgáfu víxla. Skömmu síðar felldi sparisjóðurinn yfirdráttarheimild íslenskrar útivistar niður og fyrirtækið varð gjaldþrota. Austurbakki fékk þannig hvorki víxlana né vöruna greidda.

Austurbakki taldi í málinu að fyrirsvarsmenn fyrirtækisins hafi þannig blekkt þá til að afhenda vöru á þeim tíma sem ljóst var að þeir gæti ekki greitt og að þetta hafi fyrirsvarsmönnunum verið ljóst. Hæstiréttur vísaði máli þessu frá Héraðsdómi vegna vanreifunar, en samkvæmt upplýsingum lögmanns stefnanda mun málið verða rekið fljótlega á ný fyrir Héraðsdómi.

Í ofangreindu máli er aðstaðan sú að öll vörukaup fyrirtækisins voru til hagsbóta fyrir sparisjóðinn. Allir peningarnir sem fengust fyrir vörur runnu beint til sparisjóðsins. Á meðan sparisjóðurinn hélt þannig lífi í fyrirtækinu safnaði það launaskuldum upp á rúmar 26.000.000 sem á endanum lenti á Ábyrgðarsjóði launa að greiða út. Ekki verður annað séð en að launagreiðandinn (sparisjóðurinn) hafi tekið mið af ábyrgðarsjóðsreglunum varðandi laun starfsmanna því launakröfur fyrir hvern starfsmann voru nánast allar um 2 – 3 mánaða gamlar. Það hlýtur óneitanlega að hafa áhrif á uppsöfnun launaskulda þegar bæði fyrirtæki, lífeyrissjóðirnir og fjármálastofnanir gera sér mat úr ábyrgðarsjóðsreglunum á þennan hátt.

Vakna hér óneitanlega spurningar um ábyrgð bankana í tilfellum sem þessum, þar sem þeir eru með púlsinn á fyrirtækjunum frá degi til dags og hafa oft á tíðum í hendi sér hvað er greitt og hvað ekki. Veltu sumir af þeim sem rætt var við hvort ekki væri orðið tímabært að skoða hlut þeirra og auka ábyrgðarhlutverk. Tími ríkisbankanna er liðinn og einkavæðing bankanna hafi leitt til hnignandi siðferðisábyrgðar þeirra. Bankarnir geta nú getað dekkað sína hagsmuni nokkuð lengi á kostnað annarra kröfuhafa, m.a. með þessum auknu veðsetningarheimildum. Vinnubrögð bankana varðandi meðferð fyrirtækja sem eru í gjörgæslu hjá þeim eru áreiðanlega ekki opinber og sennilega mjög erfitt að fá hjá þeim einhverjar verklagsreglur um þær. Lánastofnanir hafa þó bent á að það sé samkeppni um fjármagn á markaðnum og því þurfi þær í auknum mæli að huga að gæðum tryggginga eigi atvinnulífið að fá fjármagn.

Það sem einnig vekur athygli varðandi þrotabú Íslenskrar Útivistar hf. er að lýstar kröfur vegna slita á ráðningarsamningi námu rúmum 21.000.000 króna, en Ábyrgðarsjóðurinn skar þær niður í rúmar 5.000.000 króna.

Í þrotabúi Móa ehf. voru búskröfur að myndast á löngum tíma vegna þess að fyrirtækið var í greiðslustöðvun í ca. 11 mánuði (þ.e. greiðslustöðvun í des 2002 og gjaldþrotaúrskurður í nóvember 2003). Þetta er óvenjulega langur tími, en Ábyrgðarsjóður greiddi ríflega 24 milljónir króna vegna launa og lífeyrissjóðskrafna í því tilviki.

Nýjasta dæmið af svipuðum toga er þrotabú Véla og þjónustu hf. Fyrrum eigendur þrotabúsins seldu mikið af munum gamla fyrirtækisins til nýs fyrirtækis sem þeir stofnuðu rétt áður en til gjaldþrots kom. KB banki og fyrrum eigendur fyrirtækisins keppast nú um umboðin og er bankinn að taka fast á móti gjörningnum hjá fyrirsvarsmönnunum sem eru að reyna að hirða alla viðskiptavildina (umboðin) út úr hinu gjaldþrota félagi. Hefur verið óskað eftir opinberri rannsókn á ýmsum þáttum í rekstri félagsins.

4.15.2. Lögin um samningsveð

Eins og rakið var hér að framan er ljóst að með nýjum lögum um samningsveð (svl.) nr. 75/1997, skapaðist nýtt viðskiptaumhverfi sem hefur haft í för með sér ákveðinn kerfislægan vanda. Veðsetningarheimildir atvinnuveganna voru rýmkaðar verulega í nýju lögunum. Þetta lýsti sér annars vegar i því, að heimildin til að veðsetja lausafé með fasteignum atvinnurekstrar sem sérstakt fylgifé var gerð almenn, og tók hún til allra sem atvinnurekstur stunda, sbr. ákvæði 24. gr. svl. Hins vegar lýsir þetta sér í því að mun fleiri tegundir lausafjárverðmæta verða settar að sjálfsvörsluveði sem

heildarsafn muna ein sér og sjálfstætt.[12] Slíkt hefur haft í för með sér aukið fjárstreymi til fyrirtækjanna, en jafnframt gert hlut annarra kröfuhafa verri, þar sem veðréttarhafar (oftast bankar og aðrar lánastofnanir) eigi orðið veð í öllu sem máli skiptir hjá fyrirtækjunum.

4.15.3. Lífeyrissjóðirnir

Eins og áður hefur komið fram fer hlutfall greiðslna úr Ábyrgðarsjóði vegna lífeyrissjóðsiðgjalda stigvaxandi. Árið 2001 námu greiðslurnar rúmum 45 milljónum króna, árið 2002 166 milljónum króna og árið 2003 228 milljónum króna. Hafa vanskil á lífeyrissjóðsiðgjöldum aukist þannig gríðarlega.

Um reglur um eftirlit og innheimtu lífeyrissjóðsiðgjalda gildir 18. gr. laga nr. 127/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Það var álit flestra þeirra sem rætt var við að 18 mánaða ábyrgðartíminn á lífeyrissjóðsiðgjöldum væri óvenjulega langur og á þessi langi tími þannig sinn þátt í skýringunni á því af hverju skipti ern að dragast á langinn. Lifeyrissjóðirnir veita mönnum endalausa fresti, svo lengi sem kröfurnar haldast innan 18 mánaða. Þetta gerir stöðu Ábyrgðarsjóðsins tvímælalaust verri, því allt verklag lífeyrissjóðanna virtist oft taka mið af ábyrgðarsjóðsreglunum. Vakna óneitanlega upp þær spurningar hvort ekki þyrfti að stytta þennan tíma verulega, því ef fyrirtæki geta ekki greitt lífeyrissjóðskröfur þá eru þau í raun orðin gjaldþrota og þá ber að skipta þeim upp. Í Danmörku takmarkast ábyrgð á lífeyrissjóðskröfum t.d.við 6 mánuði.

Í þrotabúi Móa hf., sem áður var hér nefnt, náðu nær allar lífeyrissjóðskröfurnar yfir 18 mánaða timabil. Greiddi Ábyrgðarjóður launa yfir 15 milljónir vegna þessara krafna. Þetta skýrist af óvenjulega löngum greiðslustöðvunartíma hjá fyrirtækinu, en meginreglan er sú að óheimilt að greiða skuldir á greiðslustöðvunartima samkvæmt gjaldþrotalögum

4.15.4. Meðferð skiptastjóra á kröfum

Um hlutverk skiptastjóra er fjallað í 8. kafla gjaldþrotaskiptalaga. Ekki er ástæða til að tíunda hlutverk þeirra sérstaklega, en áréttað skal að skiptastjórar teljast opinberir sýslunarmenn á meðan þeir gegna starfanum.

Flestir af þeim sem rætt var við voru sammála um að það væri allur gangur á því hjá skiptastjórum hve grannt réttmæti krafna á hendur Ábyrgðasjóði launa væru kannaðar áður en skiptastjórar samþykkja þær sem forgangskröfur í þrotabú. Menn voru heldur ekki sammála um hve grannt skiptastjórum beri að skoða kröfur, sérstaklega þegar um eignalítil bú er að ræða. Verður reynt að kanna þátt skiptastjóra í þessu sambandi og hvaða úrbætur megi gera til að herða á eftirliti sjóðsins á afgreiðslu krafna.

Í 119. gr. GÞL er kveðið á um skyldu skiptastjóra til að taka afstöðu til innsendra krafna og þá hvernig hann telji að viðurkenna eigi hverja kröfu fyrir sig. Þetta gildir þó ekki ef ljóst er að ekkert fæst upp í kröfuna. Ljóst er þó samkvæmt dómi Hæstaréttar nr. 47/2002, að skiptastjórum ber að taka afstöðu til krafna sem fallið geta

12 Þorgeir Örlygsson, Veðréttur bls. 33. Bókaútgáfa Orators 2002.

í ábyrgð hjá Ábyrgðarsjóði launa.[13] Skiptastjórar lenda því stundum í þeirri aðstöðu að þurfa að taka afstöðu til fjölda krafna í búum sem eru eignalaus. Í samtölum við lögmenn kom fram að í þeim tilvikum er tilhneiging til að samþykkja kröfur í stað þess að vera að kafa ofan í þær og e.t.v. hafna þeim og lenda svo í málaferlum eða ágreiningi sem enginn vill bera kostnað af. Samkvæmt 87. gr. GÞL, skulu skiptastjórar gera tafarlausar ráðstafanir til að tryggja að þeir fái bókhaldsgögn i hendur. Oft sést á ytri einkennum búa hvernig reksturinn hefur verið. Í minni búum er bókhald oft mjög óaðgengilegt og stundum er ekkert bókhald til. Er þá algengast að hlaupareikningar og opinberar skráningar séu skoðaðar auk hefðbundinnar skýrslutöku af fyrirsvarsmönnum.

Í stórum þrotabúum getur það verið margra vikna vinna að fara yfir launa – og lífeyrissjóðskröfur. Jafnvel þó gott bókhald sé til staðar og aðgangur að t.d. gjaldkerum eða bókurum.

Í þrotabúi DV og Fréttablaðsins er um þessar mundir deilt um uppsagnarfrestinn hjá blaðberum. Hvort að um uppsagnarfrestinn fari samkvæmt samningum Verslunarmannafélags Reykjavíkur. Skiptastjórinn mun láta á þetta reyna fyrir dómi til að fá svör, jafnvel þótt hagsmunir búsins séu engir af því að fá niðurstöðu. Í samtali við skiptastjóra þrotabúsins kom fram að það væri alltaf spurning hversu langt skiptastjórar eiga að ganga í að fá niðurstöðu í mál þegar hagsmunir búsins eru engir. Í þessu tilviki gæti skiptastjóri gert samkomulag við kröfuhafa um réttmæti kröfu, samkomulag sem bindur ekki Ábyrgðarsjóð launa. Dómur myndi hinsvegar binda sjóðinn.

Í samtölum við lögmenn kom fram að þeir urðu stundum varir við að menn séu að reyna að svindla á uppsagnarfrestinum. Segja rangt til um tekjur í uppsagnarfresti eða segja hann lengri en hann raunverulega er. Skiptastjórar skoða almennt ekki hvort menn séu að vinna annarstaðar í uppsagnarfrestinum. Það skal þó tekið fram að Ábyrgðarsjóður launa kannar í hverju einasta tilviki þegar um kröfur vegna launa í uppsagnarfresti er að ræða hvort viðkomandi aðili hafi tekjur annarstaðar eða þiggi t.d. atvinnuleysisbætur sem koma þá til frádráttar greiðslu. Það skal þó áréttað að

---

13 Þrotabú Ísness ehf. gegn Jóhanni Boga Guðmundssyni: Skiptastjóri í þrotabúi Í ehf. neitaði að taka afstöðu til kröfu J sem hann hafði lýst í búið um það bil fjórtán mánuðum eftir að frestur til þess var á enda. Í kröfulýsingu J var greint frá þeim atvikum að baki kröfunni að tilteknu skipi í eigu Í ehf. hefði verið siglt á skip í eigu J. Á þessum tíma rak J mál á hendur tryggingafélaginu V til greiðslu sömu kröfu í skjóli ábyrgðartryggingar, sem Í ehf. hafði keypt vegna skips síns. Héraðsdómur sýknaði V af kröfunni þar sem ákvæði 1. mgr. 95. gr. laga nr. 20/1954 um vátryggingarsamninga stæðu í vegi fyrir að J gæti sótt kröfu sína beint á hendur því. Í kjölfarið óskaði J á nýjan leik eftir því að skiptastjóri tæki afstöðu til kröfunnar, en skiptastjóri ítrekaði fyrri afstöðu sina. Hæstiréttur taldi að skýra yrði heimild skiptastjóra samkvæmt lokamálslið 1. mgr. 119. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. til að taka ekki afstöðu til kröfu með tilliti til þess að með henni væri vikið frá meginreglu 1. mgr. 119. gr. sömu laga og sýnilega í þeim tilgangi að einfalda skiptastjóra störf þegar engir lögvarðir hagsmunir gætu tengst því að hann legði mat á einstakar kröfur. Þegar hagsmunir J væru virtir yrði ekki fallist á að skiptastjóri mætti neyta fyrrnefndrar heimildar til að víkjast undan því að taka afstöðu til kröfu J. Þá var ekki talið að skiptastjóri gæti neitað að taka afstöðu til kröfunnar án þess að J gæfist áður kostur á að koma henni að við gjaldþrotaskiptin eftir reglu 1. töluliðar 118. gr. laga nr. 21/1991. Var því felld niður ákvörðun skiptastjóra í þrotabúi Í ehf. um að taka ekki afstöðu til kröfu J.

sjóðnum ber í að leggja sjálfstætt mat á réttmæti hverrar kröfu sem berst sjóðnum. Sjóðurinn er þannig t.a.m. ekki bundinn af mati skiptastjóra um að krafa sé forgangskrafa eða almenn krafa,

Þetta er þó ekki almennt að reynt sé að svindla á uppsagnarfrestinum, en hefur komið upp. Þetta mætti skoða betur í þeim tilvikum þar sem launakrafa á hendur sjóðnum er sérstaklega há. Þetta á sérstaklega við þar sem sérfræðingar hafa verið að vinna hjá viðkomandi fyrirtæki sem hafa möguleika á að ná sér í tekjur í uppsagnarfresti. Einn af þeim lögmönnum sem rætt var við nefndi dæmi um þrotabú sem hann hafði til skiptameðferðar, en þar höfðu verið tölvumenn sem stofnuðu annað fyrirtæki í uppsagnarfrestinum, en sögðust ekki hafa neinar tekjur þar sem þeir væru að byggja upp.

Samkvæmt upplýsingum frá starfsmönnum Ábyrðarsjóðs er algengt að skiptastjórar samþykki launa – og lífeyrissjóðskröfur vegna stjórnarmanna og skyldmenna og senda sjóðnum sem forgangskröfur. Sjóðurinn fer svo yfir og leiðréttir eða hafnar. Þetta mun vera algengast í eignalitlu búunum þar sem skiptastjórar fara ekkert eða litið ofan í málin. Þegar um önnur bú er að ræða er þetta ekki stórt vandamál, þá fara skiptastjórar yfir þetta áður en þeir samþykkja kröfur og hafna þeim sem ekki eiga rétt á greiðslu úr sjóðnum skv. lögunum. Það sjónarmið sé víða uppi meðal lögmanna að þeim finnist óþarfi að kafa grannt í málin þar sem þeir séu engir vörslumenn fyrir ábyrgðarsjóðinn. Í eignarlausu búunum sé einnig rík tilhneiging til að kvitta bara uppá kröfurnar.

Einn af þeim lögmönnum sem rætt var við taldi sig hafa séð merki þess í ýmsum tilvikum að launakröfum væri lýst þannig í þrotabú að gerð væri krafa um hærri fjárhæðir en réttur stæði til. Nefnt var tilfelli þar sem lögmaður setti fram kröfur fyrir allnokkurn fjölda launþega, byggðar á útreikningum stéttarfélags sem augljóslega hefði ekki tekið tillit til þess hvort laun samkvæmt launaseðlum hefðu verið greidd eða ekki. Við athugun á heimabanka viðkomandi fyrirtækis hafi komið í ljós að búið var að borga stóran hluta krafnanna. Einnig taldi sami lögmaður að kröfur væru oft gerðar um lengri uppsagnarfrest en réttur stæði til og oft gengi seint og illa að fá upplýsingar hjá launþegum og lögmönnum þeirra um hvort viðkomandi launþegar hefðu haft vinnutekjur á uppsagnarfrestinum, en skiptastjórar eru ekki í aðstöðu til að krefja t.d. skattyfirvöld um gögn varðandi einstaka launþega sem gera kröfu, heldur verða að kalla eftir þeim gögnum frá aðilum sjálfum.

Töldu sumir af viðmælendum að í lögmannastéttinni væri því miður alltof margir lögmenn sem ekki hefðu annaðhvort nennu eða getu til að sinna búskiptum með þeim hætti sem æskilegast væri. Væri jafnvel kominn tími til að kröfuhafar fengju eitthvað um það að segja hverjir yrðu skipaðir skiptastjórar í búum. Í gjaldþrotalögunum frá 1991 var þó alveg tekið fyrir það að kröfuhafar hefðu nokkuð um það að segja hver yrði skipaður skiptastjóri.

4.15.5. Ábendingar skiptastjóra vegna ætlaðra brota

Ekki virðist vera mikil festa í ábendingum skiptastjóra til lögreglu. Í stórum hluta allra þrotabúa eru einhver tilvik sem mætti kæra, en ef tölurnar eru lágar er ekkert gert. Skiptastjórar senda yfirleitt ekki inn ábendingar vegna smærri brota þar sem þau mál

fá engan framgang hjá lögreglunni. Hjá viðmælendum mínum kom fram að lögmenn eru almennt gríðarlega ósáttir við hvernig tekið er á t.d. auðgunarbrotakærum hjá efnahagsbrotadeild Ríkislögreglustjóra. Kærum vegna undanskota eigna ekkert sinnt og flestir almennt hættir að kæra slík brot. Oft heyrist það viðhorf hjá skiptastjórum að innheimtumaður ríkissjóðs og lífeyrissjóðirnir eigi að kæra fjárdráttarbrot og fara í skaðabótamál við stjórnendur. Töldu sumir sem rætt var við að menn séu orðnir værukærir í þessu.

Í svari frá efnahagsbrotadeild lögreglunnar í Reykjavík, dags. 5. nóvember, við fyrirspurn Vinnumálastofnunar, (sbr. meðfylgjandi bréf Ríkislögreglustjóra dags,. 5. nóvember 2004), segir eftirfarandi: " *Tilkynningar skiptastjóra á grundvelli 84. gr. laga nr. 21, 1991, um gjaldþrotaskipti eru ekki kærur heldur ábending til skiptastjóra vegna atvika sem vekja grun um brot. Almennt sé ekki vandað til þessara ábendinga skiptastjóranna, enda hafa skiptastjórar ekki mannafla né svigrúm til þess að kanna atvik til þess að rökstyðja grunsemdir eins og tíðkast með kærur og takmörkuð gögn fylgja oft til rökstuðnings þeim.*"

Ennfremur segir í svari Ríkislögreglustjóra: Flestar skiptastjóraábendingar varða ætluð vanskil á vörslusköttum eingöngu og byggja grunsemdir skiptastjóranna á kröfulýsingum tollstjóra. Í mörgum tilfellum er um lágar fjárhæðir að ræða og er þá málunum lokið, eins og öðrum slíkum, innan skattkerfisins án þess að gefin sé út ákæra. Í mörgum tilfellum er um að ræða áætlanir tollstjóra á skilaskildum skatti vegna vanrækslu skattaðila á að skila inn virðisaukaskattskýrslum en slíkar áætlanir verða aldrei grundvöllur lögreglurannsóknar né ákæru. Nokkur hluti þessara ábendinga leiðir til rannsóknarefnahagsbrotadeildar og ákæru og er þar um að ræða hluta af þeim 30 ákærum sem deildin gefur út að jafnaði vegna skattalagabrota ár hvert. Fáeinar ábendinganna varða skilasvik (brot gegn 250. gr. almennra hegningarlaga nr. 19, 1940) vegna gruns skiptastjóra um undanskot eigna eða vegna þess að skiptastjórum gengur illa að hafa upp á einhverjum munum í eigu þrotabúsins. Einstaka ábending varðar grun um fjárdrátt (brot gegn 247. gr. alm. hgl.) á afdregnum stéttarfélagsiðgjöldum og lífeyrissjóðsiðgjöldum. Rannsóknir þeirra brota falla undir verksvið lögreglustjóra og forræði þeirra kráfna eru í höndum viðkomandi lífeyrissjóðs eða stéttarfélags. Ekki liggur fyrir hversu mörg slík mála koma til rannsóknar hjá lögreglustjórunum."

Í svarinu kemur einnig fram að fjöldi ábendinga skiptastjóra til ríkislögreglustjóra voru árið 2001 rúmlega 70, árið 2002 rúmlega 80 og árið 2003 rúmlega 130. Hjá efnahagsbrotadeild eru nú innan við 10 mál til rannsóknar sem eiga uppruna sinn í ábendingum skiptastjóra, en til þess er að líta að hluti ábendinganna varða mál vegna brota sem einnig hafa verið Kærð af skattrannsóknastjóra ríkisins.

Ábyrgðarsjóður launa greiðir vangoldin lífeyrissjóðsiðgjöld sem vinnuveitandi hefur dregið af launum starfsmanns en ekki staðið skil á. Slíkt telst tvímælalaust vera fjárdráttur skv. 247. gr. almennra hegningarlaga. Spurning hvort sjóðurinn eigi ekki að kæra slík tilvik eða að reyna að innheimta þau hjá stjórnarmönnum. Ekki er þó hægt að segja fyrir um hve miklum fjármunum yrði þannig hægt að ná inn í sjóðinn, þar, en telja má víst að slíkar aðgerðir gætu falið í sér almenn varnaðaráhrif til stjórnenda fyrirtækja. Þess skal þó getið að þegar farið er í refsimál vegna vanskila á vörslugjöldum er yfirleitt ákært vegna vanskila á lífeyrissjóðsiðgjöldum í leiðinni.

Lífeyrissjóður verslunarmanna hefur kært fjárdrátt, þ.e. vanskil á 4% iðgjöldum sem hafa verið dregin af launum en ekki skilað. Sjóðurinn hefur þó þá stefnu að kæra eingöngu stærstu málin. Þrátt fyrir slíkar kærur gerist lítið hjá lögregluyfirvöldum, sem virðast vanbúin til að fylgja slíkum málum eftir. Lögmaður sem starfar við innheimtu á iðgjöldum fyrir sjóðinn man eftir að hafa fengið einn dóm á sl. 15 árum vegna slíkra brota.

Ekki eru þó tök á að meta hér hvort það sem hér hefur verið fjallað um eigi einhvern þátt í útgjaldaaukningunni hjá Ábyrgðasjóði launa, en vissulega hlýtur sú staðreynd að litið virðist gert með ábendingar skiptastjóra, hafa einhver áhrif á það umhverfi sem sjóðurinn starfar í.

5. Ferill við afgreiðslu launakrafna og lífeyrissjóðskrafna

Í 2. mgr. 15. gr. laga um Ábyrgðarsjóð launa er kveðið á um að sjóðurinn skuldi staðreyna, áður en greiðsla er inn af hendi, hvort krafan hafi að einhverju eða öllu leyti fengist greidd úr búi vinnuveitandans og skulu þær greiðslur dragast að fullu frá greiðslu úr Ábyrgðarsjóðnum skv. reglum laganna.

Ákveðnar skriflegar reglur gilda um meðferð krafna hjá Ábyrgðarsjóði launa. Verður ekki annað séð en að nokkuð vandlega sé farið yfir þær kröfur sem berast þrátt fyrir mikinn fjölda krafna. Þegar um launakröfur er að ræða er tiltölulega auðvelt að staðreyna hvort þær séu réttar, þ.e. með því að skoða launaseðla, ráðningar – og kjarasamninga ofl., starfsmenn sjóðsins kanna hvort skilyrðum sé laga sé uppfyllt, þ.e. að þær séu innan tímaramma ofl. Öðru máli gegnir með kröfur um laun í uppsagnarfresti, þá er eftirlitið erfiðara, það er meiri gagnaöflun þar sem kalla þarf eftir gögnum úr staðgreiðslukerfi RSK, kanna bætur og gögn um virka atvinnuleit ofl. sem hugsanlega gæti komið til frádráttar eða niðurfellingar greiðslu bóta.

Í frumvarpinu með lögunum segir að Ábyrgðarsjóður greiði í fæstum tilvikum kröfur launamanna óbreyttar, sbr. ákvæði um hámarksábyrgð, frádrátt vegna launa í uppsagnarfresti o.s.frv.

Samkvæmt upplýsingum starfsmanna ábyrgðarsjóðs er algengast að kalla þurfi eftir skýringum hjá skiptastjórum varðandi nánari sundurliðun á samþykktri kröfu. Einnig er mikill misbrestur á að gerður sé greinarmunur á skyldmennum og öðrum, en sjóðurinn kannar það sjálfstætt í öllum tilvikum hvort um sé að ræða kröfu frá aðila sem falla undir ákvæði laganna um undanþágu frá ábyrgð, þ.e. framkvæmdastjóra, stjórnarmanna, skyldmenni o.s.frv.
Oft þarf einnig að kalla eftir gögnum frá lögmönnum sjálfum, þ.e. þeim sem gera kröfuna fyrir hönd launamanns. Algengast er að sjóðurinn þurfi að biðja um nánari upplýsingar varðandi þau tímabil sem launa er krafist fyrir, en einnig hvaða ráðningar – eða kjarasamningur liggi á bak við kröfu. Í meirihluta tilvika er þetta þó nokkuð fullnægjandi, en sem dæmi má nefna að sjóðurinn sendi nýverið út fyrirspurn til lögmannstofu sem sendi inn launakröfu vegna 30 aðila, en einskis getið um fyrir hvaða tímabil væri verið að krefja um.

6. Ábyrgð stjórnenda og framkvæmdastjóra fyrirtækja

Í ritgerð Árna Harðarsonar, hdl, um skaðabótaábyrgð stjórnenda hlutafélaga, segir eftirfarandi: " Ef þessi ábyrgð ríkissjóðs (Ábyrgðasjóðs launa, innsk. höf.) væri ekki til staðar, er öruggt að í einhverjum tilvikum myndi launþegi eiga skaðabótakröfu á hendur stjórnendum hlutafélags persónulega, á grundvelli ólögmætra ráðstafana þeirra, t.d. vegna þess að félag var ekki fyrr gefið upp til gjaldþrotaskipta, með þeim afleiðingum að stafsmaður fékk ekki laun sín greidd. Þar sem ríkissjóður greiðir launþegum, án tillits til þess hvort stjórnendur gætu verið persónulega ábyrgir eða ekki, verður að telja að í þeim tilvikum þar sem slík bótaskylda er til staðar eigi ríkissjóður endurkröfurétt á hendur stjórnendum félags. Ríkissjóður hefur hinsvegar aldrei látið reyna á slíkan rétt sinn."[14]

Samkvæmt 64. gr. GÞL er skuldara, sem er bókhaldsskyldur skylt að gefa bú sitt upp til gjaldþrotaskipta þegar svo er orðið ástatt fyrir honum að hann getur ekki staðið í fullum skilum við lánardrottna sína þegar kröfur þeirra falla í gjalddaga og ekki verður talið sennilegt að greiðsluörðugleikar hans muni líða hjá innan skamms tíma. Rökin fyrir því að lögð er skylda á þessa aðila til þess að gefa bú sitt upp til gjaldþrotaskipta undir þessum kringumstæðum eru þau að oft er um verulega fjármuni að tefla samfara því að gjaldþroti er auðleynt.[15]

Samkvæmt 76. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995, mega félagstjórn og framkvæmdastjóri ekki gera neinar þær ráðstafanir sem bersýnilega eru fallnar til þess að afla ákveðnum hluthöfum eða öðrum ótilhlýðilegra hagsmuna á kostnað annarra hluthafa eða félagsins. Spurningin um bótaábyrgð stjórnenda kemur ekki upp fyrr en illa er farið og varða oftast gjaldþrota félög. Gjaldþrot hafa aukist gífurlega á undanförnum árum og þessum möguleika verið gefinn aukin gaumur í framhaldi af því.[16]

Í álitsgerð frá árinu 1994 kemur fram að lítið hafi verið fjallað um skaðabótaábyrgð stjórnenda í íslenskri lögfræði og að afar sjaldan hafi verið látið á slíkt reyna fyrir dómstólum. Ákvæði (þáverandi) hlutafélagalaga um bótaábyrgð stjórnenda hafi verið fátækleg og litlar viðmiðanir gefnar í lögunum um mat á sök.[17] Það er þó sennilega flestum til hagsbóta að hafa sakarmatið strangt og hafa háan staðal á mati og almennt er þekkingarleysi á rekstri eða lagafyrirmælum ekki afsökun, getur kannski haft áhrif til refsilækkunar þó bótaábyrgð sé til staðar. [18] Reynt hefur þó á skaðabótaábyrgð stjórnenda hlutafélaga í nokkrum dómsmálum. Ein ástæða þess að lítið hefur á hana reynt er að ábyrgðartryggingar hafa ekki tíðkast.[19] Stjórnendur geta nú tryggt sig gegn hugsanlegum bótakröfum sem taka til fjárhagslegs tjóns sem valdið er með athöfnum eða athafnaleysi við störf í þágu félagsins.

---

14 Árni Harðarsson, Skaðabótaábyrgð stjórnenda hlutafélaga. Úlfljótur 1994 bls. 287.

15 Stefán Már Stefánsson, Íslenskur gjaldþrotaréttur, bls. 82

16 Árni Harðarsson, Skaðabótaábyrgð stjórnenda hlutafélaga. Úlfljótur 1994 bls. 274

17 Álitsgerð um skaðabótaábyrgð stjórnenda Miklagarðs hf. Vegna gjaldþrots félagsins: Skarphéðinn Þórisson og María Thjell, 1994.

18 Árni Harðarsson, hdl., Ábyrgð stjórnenda hlutafélaga, raunveruleikinn, afleiðingar vanrækslu, mistaka og lögbrota. Fyrirlestur 1. september 2004.

19 Jakob R. Möller, hrl. Fyrirlestur á vegum EHÍ 24. apríl 2001.

Talsverð þróun hefur átt sér stað síðustu ár. Hún hefur fremur leitt til þess að herða ábyrgð framkvæmdastjóra og stjórnarmanna í hlutafélögum. Um þetta er reyndar ekki mikið af dómum á sviði skaðabótaréttar á þessu sviði, en nokkrir á sviði refsiréttar

Það er þó ljóst að þegar hlutafélag á í erfiðleikum þá hvílir sérstök skylda á stjórnendum til strangara og nákvæmara eftirlits með málefnum félagsins, þar sem i slíkum tilfellum eykst hættan á að lánadrottnar bíði tjón.[20]

Samkvæmt 134. gr. laga nr. 2/1995, um hlutafélög geta stofnendur, stjórnarmenn, framkvæmdastjórar og endurskoðendur og skoðunarmenn hlutafélags, svo og matsmenn og rannsóknarmenn, orðið skyldir til að bæta hlutafélagi það tjón, er þeir valda félaginu í störfum sínum, hvort sem er af ásetningi eða gáleysi.

Það getur valdið kröfuhöfum tjóni ef fyrirtæki eru rekin áfram þrátt fyrir að þau séu í raun orðin gjaldþrota. Í þeim tilvikum getur reynt á bótaábyrgð fyrirsvarsmanna. Sbr. HRD 1995/835.[21] Það er því klárt að stjórnendur geta bakað sér bótaábyrgð með því að gefa fyrirtæki ekki upp til gjaldþrotaskipta þegar skilyrði fyrir slíku eru komin fram. Af dómaframkvæmd verður þó ekki annað ráðið en að lítið reyni á ábyrgð stjórnenda, þar sem dómstólar gera miklar sönnunarkröfur um að kröfuhafar sanni að forsvarsmönnum hefði mátt vera ljóst að viðkomandi ráðstöfun yrði kröfuhafa til tjóns. Sjá hér einnig HRD 1987/1091. [22]

Kröfuhafar eru hérlendis alltaf í þeirri stöðu að þurfa að sýna fram á sök fyrirsvarsmanna samkvæmt almennum skaðabótareglum. Eru sumir þeirrar skoðunar að væri ekkert óeðlilegt við að leggja meiri sönnunarkröfur á fyrirsvarsmenn fyrirtækja um að þeim hefði ekki mátt vera ljóst að fyrirtækið ætti ekki fyrir skuldum þegar einhver tiltekin ráðstöfun var gerð. Í íslenskum og dönskum rétti hefur þó verið hafnað hverskyns tillögum um öfuga sönnunarbyrði.[23] Varla er þetta þó algilt því að einu leyti sérstaklega hafa þó sönnunaratriði sérstöðu í þessum málum. Fyrir utanaðkomandi aðila, tjónþola, getur verið mjög erfitt að sanna atriði er varða innri málefni félags eða leggja fram skjöl til sönnunar máli sínu. Þannig getur verið mjög erfitt að fyrir tjónþola að sýna fram á að staða félags hafi verið með þeim hætti að það hafi borið að gefa það upp til gjaldþrotaskipta skv. 64. gr. gþl. Meginmarkmið reglna um sönnunarbyrði er annarsvegar að leiða hið sanna í ljós og hinsvegar að menn nái fram rétti sínum. Dómstólar hafa frjálst mat um það hvor aðili beri sönnunarburði um tiltekin atriði, sem vafi leikur á um, og ef sérstaklega stendur á getur verið rétt að

---

20 Álitsgerð um skaðabótaábyrgð stjórnenda Miklagarðs hf. Vegna gjaldþrots félagsins: Skarphéðinn Þórisson og María Thjell, 1994.

21 *HRD 1995/835:* Hlutafélag var stofnað til að annast útihátíð norðanlands. Hátíðin gekk ekki eins vel og vænst hafði verið og varð félagið gjaldþrota. Ríkissjóður taldi að félagið hefði mismunað kröfuhöfum og látið greiðslu söluskatts sitja á hakanum. Ennfremur segir i dómi Hæstaréttar, " Af hálfu aðaláfrýjanda er því haldið fram hér fyrir dómi, að af honum megi sjá að greiðst hefðu 85% af kröfu hans, hefðu gagnáfrýjendur gefið félagið upp til skipta strax að lokinni útihátíð. Hefur þessu ekki verið mótmælt".

22 *HRD 1987/1031:* Í dómi Hæstaréttar segir: " Svo sem fram kemur í Héraðsdómi var stærstum hluta af andvirði eigna félagsins varið til að greiða kröfur þær er mál þetta snýst um (Það er einkum þær kröfur sem þeir voru í persónulegum ábyrgðum fyrir). Fóru greiðslurnar að mestu fram áður en skilanefnd tók til starfa. Telja verður að aðaláfrýjendur hafi fellt á sig skaðabótaábyrgð sem stjórnarmenn fyrir þessum greiðslum eins og síðar greinir, þótt kröfurnar væru gjaldkræfar bökuðu þeir sér eigi að síður bótaábyrgð.....".

23 Jakob R. Möller, hrl. Fyrirlestur á vegum EHÍ 24. apríl 2001

víkja frá meginreglunni um að sönnunarbyrði um sök hvíli á tjónþola. Í samræmi við það er heimilt að láta þann aðila, sem nær stendur að tryggja sér sönnun um staðreynd og auðveldara er fyrir að færa sönnur á tiltekið atriði, bera hallann af skorti á sönnun. [24] Hefur Hæstiréttur beitt þessu sjónarmiði í dómum, sbr. HRD 1974:905.

Í tveimur nýlegum Hæstaréttardómum í málunum nr: 7/2004 og 60/2004 var þó fjallað um skyldu fyrirsvarsmanna til að krefjast búskipta. [25] Af báðum þessum dómum verður ekki annað ráðið en að skyldan til að krefjast gjaldþrotaskipta sé ekki mjög rík. Í seinna málinu vísaði Hæstiréttur málinu frá Héraðsdómi, sem hafði komist að þeirri niðurstöðu að forráðamönnum félagsins hefði verið löngu orðið skylt að gefa bú félagsins upp til gjaldþrotaskipta og að forráðamenn félagsins hefðu haft uppi sviksamlegt atferli.

Hæstiréttur segir eftirfarandi í báðum dómunum:

"Samkvæmt 2. mgr., sbr. 1. mgr. 64. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. er skuldara, sem er bókhaldsskyldur, skylt að krefjast gjaldþrotaskipta á búi sínu ef hann getur ekki staðið í fullum skilum við lánardrottna sína þegar kröfur þeirra falla í gjalddaga, enda verði ekki talið sennilegt að greiðsluörðugleikar hans líði hjá innan skamms tíma. Skylda sú, sem hér um ræðir, ræðst eftir hljóðan ákvæðisins eingöngu af fyrirsjáanlegri getu skuldarans til að standa í skilum með greiðslu skuldbindinga sinna þegar þær falla í gjalddaga. Takist skuldara það, hvort sem er með því að verða sér úti um fé með aflahæfi sínu eða með því að ganga á eignir sínar eða taka fé að láni, er honum hvorki rétt né skylt samkvæmt ákvæðinu að krefjast gjaldþrotaskipta á búi sínu. Gildir þá einu út af fyrir sig hvort tap hafi orðið af atvinnurekstri hans eða andvirði eigna hrökkvi ekki fyrir skuldum."

Þar sem það lá ekki fyrir í málinu hvort þessi tímapunktur hafi verið kominn og málið valt á því var því vísað frá vegna vanreifunar.

---

24 Árni Harðarsson, Skaðabótaábyrgð stjórnenda hlutafélaga. Úlfljótur 1994 bls. 314

25 *HRD 7/2004*: Acco Limited gegn Theodóri Skúla Halldórssyni: B ehf. hafði verið tekið til gjaldþrotaskipta og búið reynst eignalaust. Kröfuhafinn A höfðaði þá skaðabótamál á hendur T, fyrrverandi framkvæmdastjóra og stjórnarmanni B ehf. (síðar Í ehf.) en rekstur þess félags hafði verið keyptur af B hf. Í málinu krafðist A skaðabóta úr hendi T vegna þess að honum hafi mátt vera ljóst að B ehf. yrði ófært um að greiða vörur sem pantaðar voru eftir 15. desember 1998. Talið var í ljós leitt að slik skylda hafi hvílt á T eftir 16. mars 1999, en hins vegar lá ekkert fyrir í málinu um það hvort T hafi verið orðið skylt að krefjast skipta á búinu fyrir síðarnefnda tímamarkið. Vegna þessarar vanreifunar var málinu vísað sjálfkrafa frá héraðsdómi.

***HRD 60/2004*: Jóhannes Rúnar Jóhannesson og Þorbjörn Stefánsson gegn Austurbakka hf:Þegar bú Í hf. var tekið til gjaldþrotaskipta voru ógreiddir reikningar vegna vöruúttekta félagsins hjá A. A krafðist skaðabóta úr hendi J, fyrrverandi stjórnarformanns Í hf., og Þ, fyrrverandi framkvæmdastjóra Í hf., þar sem hann taldi þá hafa átt viðskipti við sig eftir að þeim hafi verið orðið skylt að gefa félagið upp til skipta. Talið var að ekki lægju fyrir næg gögn í málinu til þess að unnt væri að meta hvort J og Þ hafi verið orðið skylt vegna ákvæða 64. gr. laga nr. 21/1991 að krefjast gjaldþrotaskipta á búi þess fyrr en raun varð á. Var málið svo vanreifað að þessu leyti að óhjákvæmilegt var að vísað því sjálfkrafa frá héraðsdómi.**

Ekki verður annað ráðið af ummælum Hæstaréttar að ef skuldari eigi möguleika á að leysa skuldbindingar sínar með láni þá sé honum ekki skylt að gefa bú sitt upp til gjaldþrotaskipta.

Það hversu fá íslensk dómafordæmi eru til á þessu sviði, felur ekki í sér ástæðu til að ályktа að dómstólar séu sérlega tregir til að leggja bótaábyrgð á þessu tilvikum. Á sama hátt er ekki ástæða til að ætla að þetta sé vegna þess að staðall stjórnenda íslenskra hlutafélaga sé það hár. Hér verður að leita annarra orsaka. Ástæðurnar getur verið að finna í miklum sönnunarörðugleikum, ógjaldfærni stjórnenda eða jafnvel hugsanlegri samkennd milli aðila viðskiptalifsins sem leiðir af sér að þeir eru tregari en ella til málshöfðunar á hendur stjórnendum annarra fyrirtækja persónulega.[26] Á heildina litið virðast þó dómstólar vera nokkuð umburðalyndir gagnvart stjórnendum i fjárhagslega bágstöddum hlutafélögum að því er varðar aðgerðir þeirra skömmu fyrir gjaldþrot, svo lengi sem að þeir framkvæma í góðri trú.[27] Dómur Héraðsdóms í Nanooq – málinu virtist boða mikla breytingu í þessum efnum, en eftir ummæli Hæstaréttar virðist þetta umburðarlyndi klárlega vera upp á borðinu.

7. Mögulegar úrbætur.

7.1. Lagabreytingar

7.1.1. Lækkun bótafjárhæðar

Þar sem lögin um ábyrgðasjóð eru byggð á EES- samningnum er vandséð að hægt sé að breyta ákvæðum um t.d. ábyrgðartímann, en meginreglan um að sjóðurinn ábyrgist allt að 3 mánaða laun 18 mánuði aftur í tímann er lögfest í tilskipun 80/987/EBE. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar er það meginregla að allir launþegar eiga rétt á greiðslu frá ábyrgðarsjóði launa verði vinnuveitandi gjaldþrota. Tilskipunin heimilar tvær undanþágur frá meginreglunni og er önnur þeirra í 2. mgr. 1. gr., en þar er aðildarríkjum heimilt að undanþiggja kröfur tiltekinna hópa vegna ráðningarsamning eða ráðningarsamkomulags af sérstökum toga eða vegna annars konar trygginga sem veita launþegum sambærilega vernd og kveðið er á um í tilskipuninni. Hin undanþágan er í 10. gr. tilskipunarinnar, en þar er kveðið á um rétt aðildarríkjanna til að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir misnotkun og til að hafna eða lækka greiðsluskyldu komi í ljós að skuldbindingin sé óréttmæt vegna sérstakra tengsla milli launþegans og vinnuveitandans og sameiginlegra hagsmuna sem leiðir til þess að þeir geri með sér leynilegt samkomulag.

Samkvæmt þessu gæti íslenska ríkið ekki stytt ábyrgðartímabilið, en heimilt væri að lækka bótafjárhæðina að svo miklu leiti sem félagslegum markmiðum tilskipunarinnar teldist fullnægt, en aðildarríkin ráða upphæð bótafjárhæðar sjálf.

---

26 **Árni Harðarsson, Skaðabótaábyrgð stjórnenda hlutafélaga. Úlfljótur 1994 bls. 274**

27 **Árni Harðarsson, Skaðabótaábyrgð stjórnenda hlutafélaga. Úlfljótur 1994 bls. 301**

7.1.2. Stytting ábyrgðartíma á lífeyrissjóðsiðgjöldum

Ábyrgðartímann á lífeyrissjóðsiðgjöldunum mætti stytta með lagabreytingu. slík breyting myndi að vísu fela í sér lakari vernd fyrir launþega, en á hinn bóginn yrði hún til þess fallin að þrýsta á lífeyrissjóðina um að hefja innheimtuaðgerðir fyrr á hendur vinnuveitendum.
Stytting ábyrgðartímans, t.d. í 12 mánuði í stað 18 nú, myndi þýða minni útgjöld fyrir Ábyrgðasjóð launa. Þetta er þó pólitísk ákvörðun á hverjum tíma og hugmyndir um skemmri tíma en 18 mánuði ekki nýjar af nálinni. Verður því ekki frekar fjallað um það hér að öðru leiti en því, að á það skal bent að samkvæmt lauslegri samantekt greiddi sjóðurinn á bilinu 36-40 milljónir króna ásamt vöxtum vegna lífeyrissjóðsiðgjalda sem voru vegna tímabila utan 12 mánaða á síðasta ári.

7.1.3. Breytingar á gjaldþrotalögum.

Ljóst er að "flöskuhálsinn" í innheimtu krafna er sá að erfiðlega gengur að ná fram árangurslausum fjárnámum á hendur skuldara. Slíkt hefur án vafa þau áhrif að bú koma seint til skipta auk þess sem kröfur geta hlaðist upp, þ.á.m. launakröfur, ef ekki tekst að grípa nægjanlega fljótt inn í. Það er að mati margra löngu orðið tímabært að breyta gjaldþrotalögum á þann hátt að hægt sé að knýja fram gjaldþrotaskipti á grundvelli árangurslauss fjárnáms þótt gerðarþoli hafi ekki mætt og lýst yfir eignaleysi og engar skráðar eignir til tryggingar kröfum að finna. Gerðarþoli gæti svo mætt þegar málið væri tekið fyrir í Héraðsdómi og haldið uppi vörnum þar, t.d. með því að benda á eignir og þannig forðað gjaldþroti. Hugsanlega mætti breyta lögunum þannig að þetta gildi aðeins um félög, en ekki einstaklinga, enda kannski eðlilegra að leggja ríkari ábyrgð á fyrirsvarsmenn fyrirtækja að þeir mæti eða láti mæta við fjárnám hjá sýslumanni. Með þeim hætti væri einnig minni hætta á að árangurslaus fjárnám yrðu gerð hjá einstaklingum vegna "mistaka"eða gleymsku. Lagabreyting sem þessi myndi án efa auka mjög alla skilvirkni í afgreiðslu aðfaramála hjá sýslumannsembættunum.

7.2. Önnur úrræði

7.2.1. Skipulagsbreytingar hjá sýslumönnum og dómstólum

Að mati þeirra lögmanna sem rætt var við þyrfti sýslumannsembættið í Reykjavík i samvinnu við lögreglu að gera verulegt átak í að handtaka skuldara sem ekki sinna boðunum yfirvalda. Handtaka menn samdægurs ef þeir ekki sinna lögregluboðunum. Svoleiðis átak í 3-4 mánuði myndi vera fljótt að fréttast og skuldarar myndu því sinna boðunum betur en áður.

Margvíslegar ástæður geta verið fyrir því að búskipti dragist á langinn. Eignalausum og tiltölulega einföldum búum á þó almennt verið hægt að ljúka innan eðlilegra tímamarka, eða á um sex mánuðum. Telja verður brýnt að dómstólar sinni eftirfylgni með skiptastjórum, þannig að búskipti dragist ekki óþarflega á langinn og að lögmenn sem ekki gefi haldgóðar skýringar á töfum á skiptum fái undantekningalaust ekki úthlutað búum á meðan svo er.

7.2.2. Takmörkun á heimildum til að stofna ný félög

Í ljósi þeirra upplýsinga sem fram koma í álitinu varðandi fjölda þeirra aðila sem átt hafa aðild að fyrirtækjum sem ítrekað hafa farið í gjaldþrot, vaknar sú spurning hvort ekki verði að fara að líta til norðurlandanna og innleiða einhverjar takmarkanir á heimildum manna til að fara í rekstur hafi þeir áður verið stofnendur eða stjórnarmenn í fyrirtækjum sem tekin hafa verið til gjaldþrotaskipta. Annað hvort þannig að aðilum verði gert ókleyft að stofna til virðisaukaskattskylds reksturs í einhvern ákveðinn tíma eða að þeim verði gert að leggja fram tryggingar vegna rekstursins.

7.2.3. Bætt vinnubrögð skiptastjóra

Ljóst er að allur gangur virðist vera á því hvernig skiptastjórar afgreiða þrotabú og greinir menn á um hversu ítarlega skiptastjórar eiga að kanna réttmæti launakrafna þegar ekki eru til peningar í búunum til að kafa djúpt í málin. Orðaði einn lögmaðurinn það svo að það væri almenn tilhneiging hjá lögmönnum að "kvitta" upp á eignalausu búin. Töldu sumir þeirra að ein möguleg lausn á þessu væri e.t.v. að hafa skiptatryggingar hærri í þeim tilfellum sem búast má við að launakröfur komi fram í búum. Heimildin til að hafa skiptatryggingar hærri í einstökum tilvikum er fyrir hendi, en væri lítið notuð. Töldu sumir lögmenn að eitthvað kerfi þyrfti að vera fyrir hendi sem tryggði greiðslu fyrir kostnaði við rannsókn á launakröfum, t.d. að Ábyrgðarsjóður legði út fyrir vinnu við að kanna launakröfur. Töldu menn að það gæti verið góð fjárfesting fyrir sjóðinn ef farið væri vel ofan í hverja einustu kröfu af hálfu skiptastjóra.

Skoða mætti þann möguleika að skiptastjórum yrði gert skylt að setja sig í samband við sjóðinn þegar launakröfur eru t.d. að fara yfir einhver mörk. Að þeir hafi þá fund með sjóðnum áður en þeir viðurkenna kröfu. Þannig getur sjóðurinn fengið allt upp á borðið og þannig séð hvort ástæða sé til að gera athugasemdir við vinnubrögð skiptastjóra við meðferð þeirra á kröfum

Sjóðurinn ætti að gera þá kröfu að skiptastjórar sendi sjóðnum kröfuskrár um leið og þær liggja fyrir ásamt boðun á skiptafund. Þá getur sjóðurinn metið hvort hann telur ástæðu til að mæta og hafa eftir atvikum uppi athugasemdir.

Einnig væri áhugavert fyrir sjóðinn að kanna þann möguleika að skiptastjórum sé gert skylt að senda með umsögnum sínum útfyllt og undirritað form eða eyðublað þar sem fram kemur staðfesting skiptastjóra á hvaða gögn lágu fyrir þegar afstaða hans til réttmætis krafna var tekin. Slíkt myndi auðvelda sjóðnum að sjá hvaða vinna liggur að baki afstöðu skiptastjóra til krafna. Þessar auknu skyldur yrðu þó væntanlega umdeildar á meðal lögmanna og því e.t.v. nauðsynlegt að gera slíkt í samráði við Lögmannafélag Íslands.

Framkvæmd greiðslna úr Ábyrgðasjóði launa má að sumu leiti líkja við endurgreiðslur opinberra gjalda, þ.e.a.s. greiðslur eru byggðar á upplýsingum frá þeim sem krefur sjóðinn, að teknu tilliti til eftirlitskerfis þess sem beitt er við skoðun á kröfum. Í skattalögum eru margskonar viðurlög við ófullnægjandi upplýsingagjöf, nægir þar að nefna t.d. 109. gr. laga nr. 75/1981, um tekju – og eignaskatt.[28] Í

28 **1. mgr. 109. gr. Skýri skattskyldur maður af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi rangt eða villandi frá einhverju því sem máli skiptir um tekjuskatt sinn eða eignarskatt skal hann greiða fésekt allt að tífaldri skattfjárhæð af þeim**

lögunum um Ábyrgðasjóð eru einungis ákvæði er varða endurkröfurétt sjóðsins ef síðar kemur í ljós að greiðsla er ranglega fengin með rangri upplýsingagjöf, sbr. 26. gr. Samkvæmt ákvæðinu ber því að endurgreiða þann hluta sem ofgreiddur var. Skoða mætti þann möguleika að setja inn ákvæði í lögin um Ábyrgðasjóð þar sem einhverskonar viðurlög, hugsanlega missir réttar til greiðslu, væru við bersýnilega rangri upplýsingagjöf til sjóðsins sem greinilega er til þess fallin að afla greiðslu með röngum hætti úr sjóðnum, t.d. í þeim tilvikum sem menn láta hjá líða að geta um tekjur eða bætur sem kæmu til frádráttar greiðslu úr sjóðnum. Þó ekki sé hægt að fullyrða með vissu hvaða áhrif slík ákvæði hefðu á útgjöld sjóðsins má þó reikna með að þau yrðu til þess fallin að lögmenn lýstu nákvæmari kröfum en nú er gert fyrir skjólstæðinga sína og þeim tilfellum sem sjóðurinn þarf að afla viðbótarupplýsinga myndi fækka.

7.2.4. Auka skilvirkni í afgreiðslu mála

Reyna verður að finna leiðir til að gera afgreiðslu krafna skilvirkari, m.a. i þeim tilgangi að spara vaxtakostnað. Kröfur sem ekki eru afgreiddar tímanlega, bæði hjá skiptastjórum og hjá Ábyrgðarsjóði launa safna vöxtum sem sjóðurinn ber á endanum kostnaðinn af. Samkvæmt upplýsingum er nú unnið að því að koma á rafrænni kröfuskráningu lífeyrisjóðs – og launakrafna. Lögmenn senda þá kröfur sínar með rafrænum hætti í gegnum tölvupóst til sjóðsins og er þá hægt að lesa gögnin beint inn á Navision tölvukerfið. Með þessu skapast hagræðing í frumskráningu krafna. Jafnframt rafrænu sendingunni senda lögmenn þá einnig kröfur sinar í pappírsformi og við móttöku þeirra er borið saman hvort innlestur hafi verið réttur eða ekki.

7.2.5. Endurkröfur á hendur stjórnendum

Samkeppnismál hafa óneitanlega verið mikið í umræðunni og vangaveltur um ábyrgð stjórnarmanna verið áberandi. Miklir fjármunir og völd hafa verið að skipta um hendur í stórum hlutafélögum og hér á landi hefur verið vakning í anda þess sem gerist t.d. í Bandaríkjunum varðandi málssóknir.[29] Vaknar því óneitanlega sú spurning hvort Ábyrgðarsjóður launa þyrfti ekki í auknum mæli að kanna möguleika á málsóknum á hendur stjórnendum hlutafélaga persónulega, sérstaklega í þeim tilvikum sem vænta má að bótaábyrgð sé fyrir hendi annarsvegar og að þeir eða sá sem krafa beinist að sé gjaldfær hinsvegar.

8. Samantekt

Í álitsgerð þessari hefur verið fjallað um nokkur álitaefni varðandi útgjaldaaukningu hjá Ábyrgðasjóði launa og umhverfi það sem sjóðurinn starfar í. Í álitsgerðinni er m.a. bent á eftirfarandi atriði:

Útgjaldaaukningin:

---

skattstofni sem undan var dreginn og aldrei lægri fésekt en nemur tvöfaldri skattfjárhæðinni. Skattur af álagi skv. 108. gr. dregst frá sektarfjárhæð. Stórfellt brot gegn ákvæði þessu varðar við 1. mgr. 262. gr. almennra hegningarlaga.

Í 2.mgr. 109. gr. er svofellt ákvæði: "Hver sá sem af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi lætur skattyfirvöldum í té rangar eða villandi upplýsingar eða gögn varðandi skattframtöl annarra aðila eða aðstoðar við ranga eða villandi skýrslugjöf til skattyfirvalda skal sæta þeirri refsingu er segir i 1. mgr. þessarar greinar

29 Árni Harðarsson, hdl., Ábyrgð stjórnenda hlutafélaga, raunveruleikinn, afleiðingar vanrækslu, mistaka og lögbrota. Fyrirlestur 1. september 2004.

- Árið 2003 fól í sér 106% aukningu frá árinu 2001.
- Lífeyrissjóðsgreiðslurnar jukust um 37,6 %.
- Vaxtakostnaður fjórfaldaðist.
- Lögfræði og innheimtukostnaður hefur fjórfaldast.

Ástæður útgjaldaaukningarinnar:

- Gríðarlega fjölgun gjaldþrotaskipta og stærri gjaldþrot en áður.
- Þriðjungur gjaldþrota fyrirtækja yngri en fjögurra ára.
- Ábyrgð stjórnenda fyrirtækja. Bú koma alltof seint til skipta – Búin ekki gefin upp til skipta þegar timinn er kominn.
- Mikill meirihluti þrotabúa eignalaus.
- Fyrirtæki farin á kennitöluflakk og skjóta undan eignum.
- Lagaumhverfi sjóðsins, langur ábyrgðartími lífeyrissjóðsiðgjalda.
- Breytt viðskiptaumhverfi og siðferði – Allsherjarveð lánastofnana. (Nanooq-málið).
- Flöskuhálsar í kerfinu – Sýslumannsembættið í Reykjavík óskilvirkt, seinagangur í fjárnámum.
- Vinnubrögð skiptastjóra – Kanna kröfur misjafnlega vel. Tilhneiging til að "kvitta" upp á eignalausu búin. Skipti dragast á langinn.
- Hækkun á lögmannsþóknunum og dæmdum málskostnaði.
- Endurtekin gjaldþrot aðila.

Mögulegar úrbætur:

- Stytta ábyrgðartímann á lífeyrissjóðsiðgjöldunum.
- Breyta gjaldþrotalögum þannig að krefjast megi gjaldþrotaskipta þótt gerðarþoli hafi ekki mætt sannanlega boðaður til fyrirtöku hjá sýslumanni.
- Gera sýslumannsembættin skilvirkari (aðallega í Reykjavík).
- Auka skilvirkni í innheimtu lífeyrissjóðsiðgjalda.
- Gera auknar kröfur til vinnubragða skiptastjóra.
- Auka virkni Ábyrgðarsjóðs gagnvart þrotabúum. Mæta á skiptafundi.
- Auka skilvirkni í afgreiðslu mála. Rafræn skráning krafna.
- Endurkröfur (skaðabótakröfur) á hendur stjórnendum þar sem bótaábyrgð er líkleg og stjórnendur gjaldfærir.
- Setja hömlur á heimildir manna, sem verið hafa í gjaldþrota fyrirtækjum, til að hafa afskipti af fyrirtækjum á ný.

Ljóst er að aðalorsökin fyrir hinum auknu úrgjöldum Ábyrgðarsjóðs launa er hin gífurlega aukning gjaldþrota sem gengið hafa yfir þjóðfélagið í þó nokkurn tíma og virðist ekkert lát þar vera á. Það hlýtur að vera ástæða fyrir stjórnvöld, aðila vinnumarkaðarins og fjármálafyrirtæki, að kanna ástæður aukningar á gjaldþrotum og reyna að spyrna við þeim með einhverjum hætti.

Fylgiskjöl:

1. Bréf Vinnumálstofnunar til sex lífeyrisjóða dagsett 15. september 2004.

2. Bréf Vinnumálstofnunar til tollstjórans í Reykjavík dags. 15. september 2004.
3. Bréf Vinnumálastofnunar til Ríkislögreglustjóra dags. 22. september 2004.
4. Greinargerð lífeyrisjóðsins Framsýnar dags. 27. september 2004.
5. Greinargerð tollstjórans í Reykjavík dags. 1. október 2004.
6. Greinargerð Sameinaða lífeyrissjóðsins dags.4. nóvember 2004.
7. Greinargerð Lífiðnar dags.4. nóvember 2004.
8. Greinargerð Lífeyrissjóðs verslunarmanna dags. 9. nóvember 2004.
9. Greinargerð KB banka vegna Frjálsa lífeyrissjóðsins dags. 10. nóvember 2004.
10. Bréf til Sýslumannsins í Reykjavik dags. 2. nóvember 2004.
11. Svarbréf sýslumannsins í Reykjavík dags. 9. nóvember 2004.
12. Svarbréf Ríkislögreglustjóra dags. 5. nóvember 2004.
13. Fyrirspurn til norðurlandanna dags. 11. nóvember 2004.
14. Bréf frá Told og Skat í Danmörku dags. 12. nóvember 2004.
15. Bréf frá Svíþjóð dags. 17. nóvember 2004.
16. Yfirlit yfir heildargreiðslur úr Ábyrgðarsjóði launa vegna áranna 2001, 2002 og 2003.
17. Yfirlit greiðslna úr Ábyrgðarsjóði launa eftir atvinnugreinaflokkun.

Reykjavík 20. nóvember 2004

Harri Ormarsson, lögfræðingur