

Nefndasvið Alþingis
b.t. Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík 29. apríl 2019

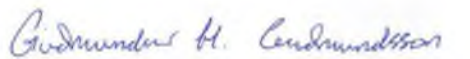
Efni: Frumvarp til breytinga á almennum hegningarlögum o.fl. (misnotkun á félagiformi, hæfisskilyrði).

Samtök atvinnulífsins og Alþýðusamband Íslands („samtökin“) skiluðu sameiginlegri umsögn um drög að frumvarpi til breytinga á almennum hegningarlögum o.fl. (misnotkun á félagiformi, hæfisskilyrði).

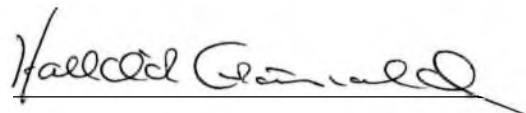
Samtökin styðja í öllum meginatriðum frumvarpið með þeim fyrirvörum sem er að finna í sameiginlegri umsögn þeirra 28. mars sl. og er að finna hér í viðhengi. Með því er stigið skref í þá átt að uppræta kennitölufلاك. Nauðsynlegt er að stíga mun stærri skref, m.a. með því að innleiða hér á landi heimild til að geta svipt vanhæfa einstaklinga tímabundið heimild sinni til að reka félag með takmarkaðri ábyrgð (atvinnurekstrarbann) að norrænni fyrirmynd sem er ekki bundin við refsímál og hægt er að ná fram með skjótvirkum hætti. Ekki er eftir neinu að bíða og mikilvægt að frumvarp þess efnis verði lagt fram í upphafi næsta löggjafarþings og að náð samráð verði haft við samtökin enda miklir hagsmunir í húfi.

Virðingarfyllst,

F.h. Samtaka atvinnulífsins



F.h. Alþýðusambands Íslands



VIÐHENGI

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 28. mars 2019

Efni: Drög að frumvarpi til breytinga á almennum hegningarlögum o.fl. (misnotkun á félagaformi, hæfisskilyrði).

Samtök atvinnulífsins og Alþýðusamband Íslands („samtökin“) skila sameiginlegri umsögn um drög að frumvarpi til breytinga á almennum hegningarlögum o.fl. (misnotkun á félagaformi, hæfisskilyrði).

Samtökin hafa unnið náið saman að tillögugerð um hvernig megi sporna gegn kennitöluflakki, enda líta samtökin á það sem sameiginlegt verkefni að treysta í sessi heilbrigðan vinnumarkað og jafna samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja. Samtökin kunngerðu tillögur sínar, [Stöðvum kennitöluflakk](#) 20. júní 2017 á sérstökum fréttamannafundi auk þess að kynna þær sérstaklega fyrir fjármálaráðherra og ráðherra ferðamála, iðnaðar og nýsköpunar ásamt þeirra aðstoðarmönnum og helstu sérfræðingum í ráðuneytum.

Með kennitöluflakki er átt við að viðkomandi félag hættir starfsemi en rekstur þess heldur áfram í gegnum annað félag með nýrri kennitölu enda sé markmiðið með gjaldþrotinu að komast undan einhverjum eða öllum lagalegum skuldbindingum félagsins.

Við skoðun á kennitöluflakki telja samtökin mikilvægt að gera greinarmuna á kennitöluflakki og hefðbundnum gjaldþrotaskiptum, sbr. flokkun samtakanna á þremur tegundum gjaldþrotaskipta er kemur fram í tillögum samtakanna frá 20. júní 2017.

Hefðbundið gjaldþrot	Kennitöluflakk, ásetningur á síðari stigum	Kennitöluflakk, ásetningur frá upphafi
- Ásetningur að standa við lagalegar skuldbindingar eins og hægt er. - Eignum eða réttu andvirði þeirra er ráðstafað upp í skuldir eftir reglum gjaldþrotaskiptalaga.	- Félag í greiðsluferfiðleikum er rekið í gjaldþrot og stofnað er nýtt félag. Eignir færðar að hluta eða að öllu leyti yfir í hið nýja félag á undirverði eða án endurgjalds. - Nýja félagið almennt starfrækt undir sama viðskiptanafni og út á við eins og engin breyting hafi orðið. - Reksturinn heldur áfram í nýja félaginu og skuldir eldra félagsins eru hreinsaðar.	- Alvarlegasta tegund kennitöluflakks. - Oft litlar sem engar eignir og tilgangur fyrst og fremst að misnota hlutafélagaformið með ólögmaetum hætti. - Í þessum tilvikum er oft um að ræða kerfisbundið gjaldþrot félaga.



Að mati samtakanna er mikilvægast að koma í veg fyrir að vanhæfir einstaklingar geti haldið áfram að valda kröfuhöfum tjóni með kennitöluflakki og annarri misnotkun á félagaforminu.

Nauðsynlegt er því að innleiða hér á landi heimild til að geta svipt vanhæfa einstaklinga tímabundið heimild sinni til að reka félag með takmarkaðri ábyrgð (atvinnurekstrarbann) sem er ekki bundin við refsímál og hægt er að ná fram með skjótvirkum hætti.

Samtökin lögðu fram eftirfarandi tillögur:

- 1) Atvinnurekstrarbannsheimild
- 2) Lífeyrissjóðsiðgjöld verði betur vernduð
- 3) Nefnd skipuð um hvernig megi styrkja stöðu kröfuhafa
- 4) Heimild ráðherra til að slíta félögum skv. 107. gr. hlutafélagalaga færð yfir til ríkisskattstjóra
- 5) Ríkisskattstjóri fái upplýsingar um refsíðoma í tengslum við atvinnurekstur
- 6) Opinberir aðilar marki sér heildstæða stefnu um aðkomu að þrotabúum félaga
- 7) Hæfisskilyrði hlutafélagalaga nái til skuggastjórnanda
- 8) Fræðsla
- 9) Bætt gæði skiptastjóra

Samtökin áréttu mikilvægi þess að taka á misnotkun á félagaforminu með ábyrgum hætti og fagna því að stigið sé skref í þá átt með frumvarpi þessu. Þá virða samtökin það samráð sem hefur verið með fulltrúum ráðuneytisins og vænta þess að framhald verði á því.

Samtökin vilja koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við einstök atriði frumvarpsins:

Lífeyrissjóðsiðgjöld betur vernduð

Í a. og b. lið frumvarpsins er lagt til að 262. gr. almennra hegningarlaga nái jafnframt til meiriháttar brota á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda, þ.e. 3. mgr. 7. gr. laga nr. 129/1997. Samtökin fagna því að lagt sé til að tillaga þeirra verði lögfest orðrétt skv. efni sínu. Samtökin telja afar brýnt að veita lífeyrissjóðsiðgjöldum sambærilega réttarvernd og vörslusköttum en í dag hefur það engar sérstakar lagalegar afleiðingar fyrir stjórnendur að skilja eftir lífeyrissjóðsiðgjöld í eignalausum þrotabúi ólíkt vörslusköttum þótt atvinnurekandi sé vörsluaðili í báðum tilvikum.

Samtökin vilja að sama skapi ítreka tillögu sína um að samlestur staðgreiðsluskrár við iðgjaldaskrá lífeyrissjóða verði aukinn.

Tímabundin réttindasvipting (atvinnurekstrarbann)

Í d. lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að unnt verði með dómi í sakamáli að banna þeim einstaklingum sem hafa gerst brotlegir gegn 262. gr. almennra hegningarlaga að stofna félag með takmarkaðri ábyrgð félagsmanna, að sitja í stjórn, starfa sem framkvæmdastjóri hlutafélaga eða koma með öðrum hætti að stjórnun slíks félags eða fara með meirihluta atkvæðisréttar í slíku félagi í allt að þrjú ár.

Aðaltillaga samtakanna er að lögfest verði hér á landi samsvarandi heimild og í nágrannalöndum okkar til að geta sett einstaklinga sem teljast vanhæfir í tímabundið bann frá þátttöku í stjórnun hlutafélaga á grundvelli ríkra almannahagsmuna (atvinnurekstrarbann).

Ein meginástæða þess að ekki hafi náðst viðunandi árangur í að sporna gegn kennitölufлакki og annarri misnotkun á hlutafélagaforminu er að mati samtakanna vandkvæði við að færa sönnur á að einstaklingur hafi sýnt af sér refsiverða háttsemi í störfum sínum sem stjórnandi félags. Þá getur langur tími liðið frá því að brot er framið þar til dómur fellur í sakamáli. Afleiðingin er sú að í framkvæmd stendur almenningur, svo sem ríkissjóður, lífeyrissjóðir, starfsmenn og fyrirtæki nær berskjaldaðir gegn kennitöluflokkurum og öðrum þeim sem

misnota hlutafélagaformið. Staðan hér á landi er því um margt lík og hún var í Danmörku áður en lög um atvinnurekstrarbann tóku þar gildi 1. janúar 2014.

Hæfisskilyrði 1. mgr. 64. gr. hlutafélagalaga og 1. mgr. 42. gr. einkahlutafélagalaga um að stjórnarmenn og framkvæmdastjórar megi ekki á síðustu þremur árum í tengslum við atvinnurekstur hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld hefur því engan veginn reynst fullnægjandi.

D-liður 1. gr. frumvarpsins felur ekki í sér útvíkkun á þeim refsilagabrotum sem geta verið grundvöllur vanhæfis stjórnarmanna enda leiða brot á almennum hegningarlögum í tengslum við atvinnurekstur til sjálfkrafa vanhæfis stjórnarmanna samkvæmt gildandi lögum. Að mati samtakanna er eina breytingin fólgin í því að ákvæðið er ekki lengur bundið við skráða stjórnendur. Þá vantar í frumvarpið hvaða viðmið eigi að liggja til grundvallar atvinnurekstrarbanninu. Nærtækara væri að fara þá leið sem samtökin leggja til og útvíkka hæfisreglur hlutafélagalaga þannig að þær nái jafnframt til skuggastjórnenda.

Mikilvægast er að innleiða hér á landi heimild til að geta svipt vanhæfa einstaklinga tímabundið heimild sinni til að reka félag með takmarkaðri ábyrgð (atvinnurekstrarbann) að norrænni fyrirmynd sem er ekki bundin við refsímál og hægt er að ná fram með skjótvirkum hætti. Samtökin fagna því að í frumvarpinu sé boðið að slíkt frumvarp verði lagt fram á næsta löggjafarþingi. Þá vilja samtökin áréttu mikilvægi þess að haft verði samráð við þau við gerð frumvarpsins.

Hæfisskilyrði hlutafélagalaga

Samtökin eru hlynnt því að útvíkka gildissvið hæfisskilyrða hlutafélaga- og einkahlutafélagalaga til samvinnufélaga og sjálfseignastofnana sem stunda atvinnurekstur enda ábyrgðin þar takmörkuð og því sama hætta á misnotkun á félagaforminu og í tilviki hlutafélaga.

Að sama skapi styðja samtökin útvíkkun á hæfisskilyrðum hlutafélaga- og einkahlutafélagalaga til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða enda rökrétt að refsibrot á þeim lögum hafi sömu afleiðingar og brot er varða í dag vanhæfi skv. 1. mgr. 64. gr. hlutafélagalaga og 1. mgr. 42. gr. einkahlutafélagalaga.

Hæfisskilyrði prókúruhafa

Samtökin eru hlynnt 3. og 6. gr. frumvarpsins um hæfisskilyrði prókúruhafa. Prókúruhafar bera mikla ábyrgð og eðlilegt er að mati samtakanna að gera þær kröfur til prókúruhafa að þeir séu lögráða, fjár síns ráðandi og hafi ekki gerst sekir um brot gegn þeim lagaákvæðum.

Ríkisskattstjóri fái upplýsingar um refsidóma í tengslum við atvinnurekstur

Ánægjulegt er að í frumvarpinu komi fram að verið sé að bregðast við tillögu samtakanna um að ríkisskattstjóri fái upplýsingar um refsidóma í tengslum við atvinnurekstur en í dag getur það komið fyrir að einstaklingur sem er vanhæfur skv. hlutafélagalögum skrái sig sem stjórnandi hlutafélags.

Slit á félögum

Að lokum fagna samtökin því að orðið sé við tillögu þeirra um að heimild ráðherra til að slíta félögum skv. 1. mgr. 107. gr. hlutafélagalaga og 1. mgr. 82. gr. einkahlutafélagalaga verði færð yfir til hlutafélagaskrár ríkisskattstjóra.

Frekari úrbóta er þörf!

Auk framangreinds ítreka samtökin aðrar tillögur sínar frá 20. júní 2017. Samtökin telja þannig afar brýnt að:

- **Atvinnurekstrarbann**
Lögfest verði heimild til að geta svipt einstaklinga sem hafa gerst sekir um grófa eða óverjandi viðskiptahætti tímabundið rétti sínum til að reka hlutafélag.
- **Bætt gæði skiptastjórnar**
Gerðar verði auknar kröfur til skiptastjóra t.d. með því að setja það sem hæfisskilyrði að skiptastjóri hafi sótt námskeiðið skiptastjórn þrotabúa hjá Lögmannafélagi Íslands.
- **Stefna opinberra aðila sem kröfuhafar þrotabúa**
Opinberir aðilar marki sér heildstæða stefnu um aðkomu sína að þrotabúum félaga og gangi á undan með góðu fordæmi og taki virkan þátt í riftunarmálum.
- **Staða kröfuhafa verði styrkt í riftunarmálum.**
- **Fræðsla**
Stjórnvöld taki saman höndum með samtökunum og vinni sameiginlega að uppbyggilegri fræðslu.

Samtökin áréttu ósk sína um að samráð verði haft við þau um þá nauðsynlegu vinnu sem framundan er til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Jafnframt leggja þau áherslu á að þeirri vinnu verði flýtt eins og kostur er, enda miklir hagsmunir í húfi.

Virðingarfyllst,

F.h. Samtaka atvinnulífsins

Gudmundur H. Gudmundsson

F.h. Alþýðusambands Íslands

Hallgrímur Guðmundsson

MINNISBLAÐ

Til: Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis

Frá: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti

Dags.: 23. maí 2019

Efni: Umsagnir um frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög og lögum um sjálfseignastofnanir sem stunda atvinnurekstur - 796. mál á 149. löggjafarþingi 2018-2019.

Minnisblað þetta er unnið vegna innsendra umsagna við frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög og lögum um sjálfseignastofnanir sem stunda atvinnurekstur, þingskjal 1257, 796. mál.

Alls hafa borist sex erindi og umsagnir til efnahags- og viðskiptanefndar varðandi frumvarpið. Umsagnaraðilar eru: Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins, Félag atvinnurekenda, Héraðssaksóknari og Skattrannsóknarstjóri.

Í minnisblaði þessu verður farið yfir helstu athugasemdir umsagnaraðila við frumvarpið og viðbrögð ráðuneytisins.

Umsögn Alþýðusambands Íslands (ASÍ) og Samtaka atvinnulífsins (SA)

Í umsögn ASÍ og SA kemur fram að samtökin styðji í öllum meginatriðum frumvarpið en vísa til umsagnar um drög að frumvarpinu sem birtist í samráðsgátt Stjórnarráðsins í marsmánuði. Í fyrri umsögn samtakanna kemur m.a. fram að frekari úrbóta sé þörf og vísar um það til sameiginlegra tillagna samtakanna frá júní 2017 um leiðir til að sporna við kennitölufлакki í atvinnurekstri.

Samtökin sendu einnig inn erindi í tilefni af umsögn Skattrannsóknarstjóra um frumvarpið en nánar er fjallað um það hér á eftir.

Viðbrögð ANR:

Frumvarpið er unnið í samvinnu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dómsmálaráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis en með því er stigið skref í að bregðast við sameiginlegum tillögum ASÍ og SA frá júní 2017 um leiðir til að sporna við kennitölufлакki í atvinnurekstri. Tillögurnar eru í nýu liðum og varða nokkur málefnasvið. Líta má á það frumvarp sem hér er lagt fram sem ákveðið fyrsta skref en í greinargerð með frumvarpinu er m.a. boðað að lagt verði fram frumvarp á næsta löggjafarþingi til breytinga á lögum um gjaldþrotaskipti. Er þar um að ræða viðbót til fyllingar þeim breytingum sem eru lagðar til í frumvarpi þessu. Vinna við þær lagabreytingar er í höndum dómsmálaráðuneytis og hún er þegar hafin og verður haft samráð við ASÍ og SA við útfærslu á því frumvarpi í framhaldi af því samráði sem átt hefur sér stað undanfarna mánuði. Aðrar tillögur samtakanna frá júní 2017 eru ýmist komnar til skoðunar eða koma til skoðunar í ráðuneytunum þremur á næstu misserum.

Umsögn Félags atvinnurekenda (FA)

Í umsögn FA kemur fram að félagið lýsi yfir stuðningi við markmið frumvarpsins en í umsögninni eru gerðar tvíþættar athugasemdir.

Annars vegar er í umsögninni er gerð athugasemd við þau ákvæði frumvarpsins sem miða að því að skýra hvað lagabálkar teljast til laga um opinber gjöld skv. 1. mgr. 66. gr. laga um hlutafélög, 1. mgr. 42. gr. laga um einkahlutafélög og 1. mgr. 15. gr. laga um sjálfseignastofnanir sem stunda atvinnurekstur, sbr. tillögur í c-lið 2. gr., c-lið 5. gr. og b-lið 8. gr. frumvarpsins. Leggur félagið til að í framangreindum ákvæðum verði talið upp með tæmandi hætti hvaða lagabálkar falla þar undir.

Hins vegar bendir FA á að þar sem markmiðið með frumvarpinu sé að sporna gegn kennitölufлакki að nauðsynlegt sé að gera breytingu á 36. gr. laga um samningsveð, nr. 75/1997 en að ákvæðið komi í veg fyrir að fyrirtæki geti stofnað söluveð í hlutum sem ætlaðir eru til endursölu. FA telur að hér sé um að ræða brýnt hagsmunamál innflytjenda og heildsala sem oft verði fyrir verulegu tjóni við gjaldprot fyrirtækja vegna þess að eignarhald þeirra á vörum, sem hafa verið afhentar en ekki greiddar, er ekki tryggt. Bendir FA á að tjón fyrirtækjanna sé iðulega hlutfallslega mikið samanborið við tjón stærri kröfuhafa og kann að hafa áhrif á fjöldann allan af smærri fyrirtækjum með tilheyrandi samfélagslegu tjóni. FA telur brýnt að taka á þessu í máli í baráttunni við kennitöluflack.

FA sendi einnig inn erindi í tilefni af umsögn Skattrannsóknarstjóra um frumvarpið en nánar er fjallað um það hér á eftir.

Viðbrögð ANR:

Hvað varðar fyrri athugasemd FA þá telur ráðuneytið að hér sé um góða tillögu að ræða og gerir ekki athugasemd við að breytingartillaga FA verði tekin til greina.

Hvað síðari athugasemd FA varðar þá barst ráðuneytinu sama athugasemd við frumvarpsdrögin í samráðsgátt Stjórnarráðsins. Ráðuneytið telur að tillagan þarfnist skoðunar og ekki sé rétt að tefja framgang málsins vegna þessa. Ráðuneytið tekur fram að þar sem lög um samningsveð falla skv. forsetaúrskurði undir málefnasvið dómsmálaráðuneytis mun ráðuneytið framsenda umsögn FA til þess ráðuneytis.

Umsögn Skattrannsóknarstjóra ríkisins (SRS)

Athugasemdir í umsögn SRS um frumvarpið eru tvíþættar. Annars vegar eru gerðar athugasemdir við a-lið 1. gr. frumvarpsins en í ákvæðinu er lagt til að við upptalningu í 1. mgr. 262. gr. almennra hegningarlaga verði bætt tilvísun til 3. mgr. 7. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Athugasemdir SRS lúta m.a. að því að ákvæði 262. gr. almennra hegningarlaga taki til alvarlegri skattsvika- og bókhaldsbrota og að rétt sé í því sambandi að skoða eðli lífeyrissjóðsiðgjalda samanborið við skatta. Telur SRS að rétt sé að skoða hvort gera þurfi greinarmun á þeim hluta lífeyrissjóðsiðgjalda sem atvinnurekanda ber að halda eftir fyrir launþega annars vegar og mótframlagi atvinnurekanda hins vegar. Telur SRS rétt að skoða hvort sú skylda launagreiðanda til að standa lífeyrissjóði skil á eigin framlagi vegna launþega síns verði talin svo sérstaks eðlis að tilefni sé til að vanskil slíkra krafna verði refsingu og að þeim sé þannig gert hærra undir höfði en öðrum skuldum. Þannig sé vangreiðsla launa ekki refsiverð sem slík. Í umsögninni kemur fram að SRS telji að tillaga ákvæðisins væri ekki í samræmi við ákvæði 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti, nr. 21/1991, um rétthæð krafna við gjaldþrot. SRS bendir einnig á að það kunni að varða refsingu skv. fjárdráttarákvæði 247. gr. almennra hegningarlaga ef launagreiðandi heldur eftir iðgjöldum við útborgun launa og vanrækir að skila fénu til lífeyrissjóða. Að lokum bendir SRS á að embættið fari með rannsóknir að því er varðar

efnissvið nógildandi 262. gr. almennra hegningarlaga en hafi ekki samkvæmt lögum heimild til rannsóknar á vanskilum lífeyrissjóðsiðgjalda.

Í erindi FA og sameiginlegu erindi ASÍ og SA til efnahags og viðskiptanefndar er tekið undir þau sjónarmið sem fram koma í umsögn SRS að gera þurfi greinarmun annars vegar á þeim hluta lífeyrissjóðsiðgjalda sem atvinnurekenda ber að halda eftir fyrir launþega og skila til viðkomandi lífeyrissjóðs og hins vegar móttframlagi atvinnurekenda.

Hins vegar gerir SRS athugasemd við c-lið 1. gr. frumvarpsins en embættið telur að breytingin sem þar er lögð til komi í ljósi reynslunnar af áþekktum ákvæðum í hlutafélagalöggjöfinni ekki til með að hafa veruleg áhrif.

Viðbrögð ANR:

Hvað athugasemd SRS við a-lið 1. gr. frumvarpsins varðar þá hefur ráðuneytið verið í sambandi við fulltrúa SRS og farið yfir þau sjónarmið sem fram koma í umsögninni. Ráðuneytið hefur einnig farið yfir málið með fulltrúum dómsmálaráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis. Í ljósi þeirra sjónarmiða sem fram koma í umsögn SRS telja ráðuneytin þrjú að málið þarfnist frekari skoðunar af þeirra hálfu áður en hægt er að bregðast við umsögninni. Ráðuneytið telur því rétt að leggja til að ákvæði a-liðar 1. gr. frumvarpsins verði felld brott og að málið verði tekið til nánari skoðunar hjá dómsmálaráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti með það að markmiði að bregðast við tillögu ASÍ og SA um að veita lífeyrissjóðsiðgjöldum aukna vernd. Til samræmis leggur ráðuneytið einnig til að ákvæði b-liðar 2. gr., b-liðar 5. gr. og a-liðar 8. gr. verði felld brott.

Hvað varðar athugasemd SRS við c-lið 1. gr. frumvarpsins þá kemur fram í frumvarpinu að breytingin sem lögð er til með c-lið 1. gr. nái ekki að fullu því markmiði að vernda kröfuhafa og samfélagið í heild fyrir hættu á tapi sem líklega hlytist af misnotkun á hlutafélagaforminu. Unnið sé að frekari lagabreytingum og stefnt að framlagningu frumvarps til breytinga á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., á 150. löggjafarþingi.

Umsögn Héraðssaksóknara

Í umsögn sinni tekur Héraðssaksóknari undir þau sjónarmið sem koma fram í umsögn SRS.

Viðbrögð ANR:

Vísað er til viðbragða ráðuneytisins við umsögn SRS.

Nefndasvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 14. maí 2019

Efni: Viðbótarumsögn um frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög og lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur (misnotkun á féлагаformi og hæfisskilyrði), 796. mál.

Þann 12. apríl sl. óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Félags atvinnurekenda (FA) um ofangreint frumvarp. FA skilaði inn umsögn 2. maí sl. þar sem stuðningi var lýst við frumvarpið.

Félagið telur ástæðu til að gera viðbót við umsögn sína eftir yfirferð umsagnar skattrannsóknarstjóra ríkisins, sem barst nefndinni 3. maí sl. Lögfræðingur félagsins mætti á fund nefndarinnar 8. maí sl. og gerði grein fyrir breyttri umsögn félagsins munnlega. Umsögn þessi er þeirri umsögn til eftirfylgni.

FA lýsir sem fyrr yfir stuðningi við markmið frumvarpsins, enda er kennitölufلاكk alvarleg meinsemd í íslensku atvinnulífi, en telur þó rétt að tillögur frumvarpsins verði teknar til frekari skoðunar. Þá telur félagið framkomið frumvarp fela í sér skynsamlegri leið heldur en fyrri tillögur sem lagðar hafa verið fyrir þingið.

Í umsögn skattrannsóknarstjóra er gerð athugasemd við a-lið 1. gr. frumvarpsins þar sem ætlunin er að veita lífeyrissjóðsiðgjöldum sömu vernd og vörslusköttum. Lagt sé að jöfnu greiðsla iðgjalda af launum launþega sem vinnuveitanda ber að halda eftir af launum launþega og standa skil á til lífeyrissjóðs annars vegar og framlag vinnuveitanda vegna launþegans hins vegar. Fram til þess hafi verið litið svo á að vanræksla vinnuveitanda á að standa skil á iðgjaldahluta launþega sem hafi þó verið dreginn af launum hans varði við fjárdráttarákvæði almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Vanræksla á skilum á framlagi vinnuveitanda feli hins vegar í sér skuld við lífeyrissjóðinn og það sé umhugsunarefni hvort slíkar kröfur skuli njóta refsiverndar umfram aðrar kröfur. Verði breytingin samþykkt myndu meiri háttar brot varðandi skil iðgjalda falla undir 262. gr. alm hgl. en ekki minni háttar brot, sem myndu enn varða við fjárdráttarákvæði laganna. FA tekur undir umsögn skattrannsóknarstjóra hvað þetta varðar, þ.e. að þetta sé varla æskileg staða.

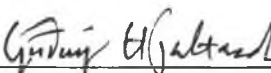
Frumvarpinu er ætlað að gera greinarmun á milli hefðbundinna gjaldþrota og gjaldþrota þar sem ásetningur er til kennitölufلاكks en framangreind breyting kann að hafa í för með sér að menn verði sóttir til saka fyrir dómi fyrir að standa ekki skil á framlagi vinnuveitanda þó ekki hafi verið ásetningur til kennitölufلاكks. Þá hefur lífeyrissjóðsiðgjöldum með þessum hætti verið veitt refsivernd umfram aðrar kröfur, m.a. launakröfur og kröfur heildsala og annarra birgja, og kann afleiðingin því að verða sú að aðilar velji að greiða fremur lífeyrissjóðsiðgjöldin á kostnað annarra krafna.

Félagið telur að lokum nauðsynlegt að ítreka það sem fram kom í fyrri umsögn þess, og vikið var að á fundi nefndarinnar 8. maí sl., um nauðsyn þess að breyting verði gerð á 36. gr. laga um samningsveð nr. 75/1997 en samkvæmt ákvæðinu verður söluveð ekki stofnað í hlutum sem ætlaðir eru til endursölu þó kaupverð hafi ekki verið greitt. Ákvæðið er sett til að koma í veg fyrir að hlutir sem ætlaðir eru til endursölu verði ekki sóttir til kaupanda en hefur þær afleiðingar að

heildsalar geta ekki tekið veð í vörum sínum þó að þær séu óseldar og ógreiddar. Það getur þriðji aðili hins vegar gert með allsherjarveði. Eru þannig dæmi um að fyrirtæki, sem stefna í þrot, panti vörur af heildsölum skömmu fyrir gjaldþrot. Við uppgjör búsins á svo þriðji aðili veðrétt í vörunum á meðan kröfur heildsalanna hafa stöðu almennra krafna. Þarna verður því ákveðin eignatilfærsla. Þetta er brýnt hagsmunamál innflytjenda og heildsala, sem verða oft fyrir verulegu tjóni við gjaldþrot fyrirtækja vegna þessa. Tjón fyrirtækjanna er iðulega hlutfallslega mikið samanborðið við tjón stærri kröfuhafa og kann að hafa áhrif á fjöldann allan af smærri fyrirtækjum með tilheyrandi samfélagslegu tjóni. Í baráttunni gegn kennitöluflakki er brýn þörf á að taka á þessu máli.

Félagið skilyrðir því stuðning sinn við frumvarpið með vísan til framangreinds.

Virðingarfyllst,
f.h. Félags atvinnurekenda


Guðný Hjaltadóttir, lögfr. FA

Nefndasvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. maí 2019

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög og lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur (misnotkun á félagiformi og hæfissskilyrði), 796. mál.

Þann 12. apríl sl. óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Félags atvinnurekenda (FA) um ofangreint frumvarp.

Tilgangur frumvarpsins er að stemma stigu við misnotkun á hlutafélagiforminu og kennitöluflakki í atvinnurekstri. Það skal gert með þrennum hætti samkvæmt frumvarpinu; í fyrsta lagi með breytingu á lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög og lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur, þannig að hert verði á hæfissskilyrðum stjórnarmanna og framkvæmdastjóra slíkra félaga og stofnana, sem og útibússtjóra hlutafélaga og einkahlutafélaga. Einnig er lagt til að sambærileg skilyrði og gilda um stjórnarmenn hlutafélaga og einkahlutafélaga gildi einnig um þá sem fengið hafa prókúruumboð í slíkum félögum og stofnunum. Í öðru lagi með því að heimild ráðherra samkvæmt lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög, til að krefjast skipta á búi slíkra félaga, verði færð til hlutafélagaskrár. Í þriðja lagi með því að hægt verði að úrskurða einstaklinga í atvinnurekstrarbann í allt að þrjú ár með dómi hafi viðkomandi gerst sekur um brot sem varða við 262. gr. almennra hegningarlaga. Má þetta teljast veigamesta tillaga frumvarpsins.

FA lýsir yfir stuðningi við markmið frumvarpsins, enda er kennitöluflakki alvarleg meinsemd í íslensku atvinnulífi. FA telur þá leið, sem hér er lögð til í því skyni að sporna gegn misnotkun hlutafélagiformsins skynsamlegri og síður íþyngjandi en tillögur fyrri frumvarpa, sem lögð hafa verið fyrir Alþingi, um að stofnendur eða fyrirsvarsmenn félaga megi ekki hafa verið í forsvari fyrir félög sem orðið hafi gjaldþrota. FA hefur talið að sú leið takmarki rétt manna til að stofna félög, sitja í stjórnnum eða gegna starfi framkvæmdastjóra með of almennum hætti.

Tillögur frumvarpsins eru hæfilega sértækar og stuðla að því að bann við stofnun félags, að sitja í stjórn þess eða hafa framkvæmdastjórn með höndum, nái ekki til annarra en þeirra sem hafa hlotið dóm vegna meiriháttar brots á lögum um tekjuskatt, staðgreiðslu opinberra gjalda, tryggingagjald, virðisaukaskatt, bókhald, ársreikninga og skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Í 2. gr., 5. gr. og 8. gr. frumvarpsins er lagt til að á eftir orðinu „*gjaldþrot*“ í ákvæðum 1. mgr. 66. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995, 1. mgr. 42. gr. laga um einkahlutafélög nr. 138/1994 og 1. mgr. 15. gr. laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur nr. 33/1999 komi: „*skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða*“ og á eftir orðinu „*gjöld*“ í framangreindum ákvæðum komi: „*svo sem lögum um tekjuskatt, virðisaukaskatt og tryggingagjald.*“ Þannig taki hæfissskilyrði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra hlutafélaga, einkahlutafélaga og sjálfseignarstofnana sem stunda atvinnurekstur einnig til dóma sem einstaklingur hefur hlotið í tengslum við brot gegn lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og hnykkt verði á því að lög um tekjuskatt, lög um virðisaukaskatt og lög um tryggingagjald séu meðal þeirra lagabálka sem framangreind ákvæði taka til. Í greinargerð

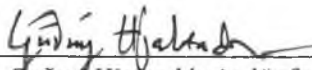
frumvarpsins segir enn fremur: „Rétt er í þessu sambandi að taka fram að þegar rætt er um lög um opinber gjöld getur verið um að ræða aðra lagabálka svo sem tollalög.“ FA telur þetta geta opnað á ágreining um til hvaða lagabálka tilvitnuð ákvæði taka, þá sérstaklega með vísan til laga um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987, og leggur til að í ákvæðunum komi fram með tæmandi hætti hvaða lagabálkar falli þar undir.

FA hvetur að öðru leyti til þess að frumvarpið verði samþykkt. Félagið er jafnframt sammála því sem fram kemur í greinargerð frumvarpsins að breytingar þurfi að gera á lögum um gjaldþrotaskipti til fyllingar tillögðum breytingum frumvarpsins.

Þar sem markmiðið um að sporna gegn kennitöluflakki er hér til umræðu, vill FA enn og aftur vekja athygli á nauðsyn þess að gera breytingu á 36. gr. laga um samningsveð nr. 75/1997, en ákvæðið kemur í veg fyrir að fyrirtæki geti stofnað söluveð í hlutum sem ætlaðir eru til endursölu. Þetta er brýnt hagsmunamál innflytjenda og heildsala, sem verða oft fyrir verulegu tjóni við gjaldþrot fyrirtækja vegna þess að eignarhald þeirra á vörum, sem hafa verið afhentar en ekki greiddar, er ekki tryggt. Tjón fyrirtækjanna er iðulega hlutfallslega mikið samanborðið við tjón stærri kröfuhafa og kann að hafa áhrif á fjöldann allan af smærri fyrirtækjum með tilheyrandi samfélagslegu tjóni. Í baráttunni gegn kennitöluflakki er brýn þörf á að taka á þessu máli.

FA áskilur sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum málsins. Þá er félagið reiðubúið að funda með þingnefndinni.

Virðingarfyllst,
f.h. Félags atvinnurekenda


Guðný Hjaltadóttir, lögfr.

Góðan dag.

Embætti héraðssaksóknara tekur undir það sem fram kemur í umsögn skattrannsóknarstjóra um frumvarpið varðandi það að þörf sé á að ígrunda betur hvort rétt sé að bæta vanskilum á iðgjaldi til lífeyrissjóðs við upptalningu í 1. mgr. 262. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 og tekur undir rökstuðning skattannsóknarstjóra þar að lútandi.

Að öðru leyti gerir héraðssaksóknari ekki athugasemdir við frumvarpið.

F.h. embættis héraðssaksóknara,

Björn Þorvaldsson saksóknari og sviðsstjóri ákærusviðs efnahags- og skattalagabrota.

Nefndasvið Alþingis
b.t. Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
nefndasvið@althingi.is

Reykjavík 14. maí 2019

Efni: Frumvarp til breytinga á almennum hegningarlögum o.fl. (misnotkun á félagaformi, hæfisskilyrði) vegna a. liður 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins .

Samtök atvinnulífsins og Alþýðusamband Íslands („samtökin“) skiluðu sameiginlegri umsögn um frumvarp til breytinga á almennum hegningarlögum o.fl. (misnotkun á félagaformi, hæfisskilyrði) 17. apríl 2019. Á fundi með Efnahags- og viðskiptanefnd 8. maí sl. var óskað eftir því að samtökin skiluðu frá sér skriflegum viðbrögðum um þær athugasemdir sem Skattrannsóknarstjóri ríkisins gerir við a. lið 1. mgr. 1. gr. sama frumvarps.

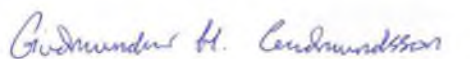
Samtökin taka undir með skattrannsóknarstjóra að mikilvægt sé að gera greinarmun annars vegar á þeim hluta lífeyrissjóðsiðgjalda sem atvinnurekanda ber að halda eftir fyrir launþega og skila til viðkomandi lífeyrissjóðs og hins vegar mótframlagi atvinnurekanda. Í fyrrnefnda tilvikinu er atvinnurekandi í hlutverki vörsluaðila. Lögð eru refsiviðurlög við meiri háttar vörsluskattsbrotum sem framin eru af ásetningi eða stórfelldu gáleysi í 262. gr. almennra hegningarlaga. Eðlilegt er að mati samtakanna að sömu refsiviðurlög liggi við meiri háttar lífeyrissjóðsiðgjaldabrotum þar sem atvinnurekandi er í hlutverki vörsluaðila. Samtökin taka þó undir með skattrannsóknarstjóra að sömu rök eigi ekki við þann hluta lífeyrissjóðsiðgjalda sem atvinnurekandi ber sjálfur að standa straum af.

Í ljósi framangreinds leggja samtökin til að a. lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins verði breytt og hann orðist svo:

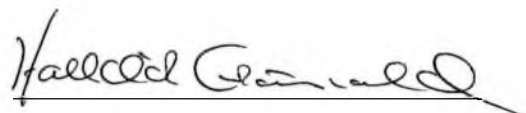
- a. Á eftir orðinu „tryggingagjald“ í 1. mgr. kemur: gegn 3. mgr. 7. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða **vegna iðgjaldshluta launþega.**

Virðingarfyllst,

F.h. Samtaka atvinnulífsins



F.h. Alþýðusambands Íslands





Efni: Umsögn skattrannsóknarstjóra ríkisins um frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög og lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur (misnotkun á félagiformi og hæfisskilyrði), þskj. 1257 – 796. mál.

Skattrannsóknarstjóri ríkisins telur ástæðu til að gera athugasemdir við ákvæði 1. gr. ofangreinds frumvarps. Athugasemdir varðandi a-lið eru eftirfarandi:

Með a. lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting á ákvæði 262. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, að setningunni „gegn 3. mgr. 7. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða“ verði bætt inn í 1. mgr. ákvæðisins, þ.a. við upptalningu á ákvæðum skattalaga verði bætt við tilvísun til ákvæðis laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Í 1. mgr. 262. gr. hegningarlaganna, svo sem það nú hljóðar, er kveðið á um að hver sá sem af ásetningi eða stórfelldu gáleysi gerist sekur um meiri háttar brot gegn tilteknum ákvæðum tekjuskattslaga, laga um tekjustofna sveitarfélaga, laga um staðgreiðslu opinberra gjalda, tryggingagjalds og ákvæða laga um virðisaukaskatts skuli sæta fangelsi allt að 6 árum, og að heimilt sé að dæma fésekt að auki samkvæmt þeim ákvæðum skattalaga. Ákvæði 2. mgr. lýtur einnig að refsingu vegna meiri háttar brotum gegn tilteknum ákvæðum laga staðgreiðslu opinberra gjalda, laga um virðisaukaskatt, bókhaldslaga og ársreikningalaga. Lokamálsgrein ákvæðis 262. gr. lýtur síðan að því skilyrðum þess að verknaður teljist til meiri háttar brota skv. 1. og 2. mgr. ákvæðisins.

Núgildandi ákvæði 262. gr. hegningarlaganna var lögfest á árinu 1995 með 1. gr. laga nr. 39/1995, um breytingu á almennum hegningarlögum. Fyrir breytingu þessa laut 262. gr. laganna aðeins að bókhaldsbrotum. Með þeim breytingum sem gerðar voru var með setningu laga nr. 39/1995 var stefnt að auknum varnaðaráhrifum refsíákvæðanna með því að leggja refsingu við hinum alvarlegri skattsvika- og bókhaldsbrotum í hegningarlögum. Hins vegar var stefnt að þyngri refsivíðurlögum í framkvæmd með því að herða og binda neðra refsimarkið þegar tilteknar aðstæður væru fyrir hendi. Samhliða fór fram heildarendurskoðun á víðurlagaákvæðum í skattalögum og bókhaldslögum. Kemur fram í athugasemdum við frumvarp breytingalaganna að 1. mgr. hins nýja ákvæðis taki til þeirra skattalaga sem mesta þýðingu hafi varðandi skattsvik. Brot á öðrum skattalögum og á tollalögum falli ekki undir ákvæðið. Heppilegt þygi að hafa gildissvið ákvæðisins vel skilgreint að þessu leyti. Einnig kemur fram að setning hins nýja ákvæðis 262. gr. hegningarlaganna sé þáttur í heildarendurskoðun víðurlagaákvæða í skattalögum og bókhaldslögum og liður í samfelldri heildaráætlun um aðgerðir gegn skattsvikum. Var varðandi lagasetningu þessa litið til Danmerkur, en þar hafði verið lögfest í hegningarlögum ákvæði um meiri háttar skatta- og tollabrot, sem þótti hafa gefið góða raun. Ástæða og tilgangur að setningu 262. gr. almennra hegningarlaga var því að taka enn frekar á skattsvikum.



Með þeirri breytingu á ákvæði 262. gr. hegningarlaganna nr. 19/1940 sem til er lögð með ofangetinni 1. gr. frumvarpsins er umsögn þessi varðar er lagt til að lífeyrissjóðsiðgjöld fái sambærilega vernd refsíákvæðis hegningarlaganna og vörsluskattar. Skatttrannsóknarstjóra þykir rétt að skoða eðli lífeyrissjóðsiðgjalda samanborið við skatta. Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða er launagreiðanda skylt að halda eftir af launum iðgjaldshluta launþega og standa viðkomandi lífeyrissjóði skil á honum, ásamt iðgjaldahluta sínum. Þannig er annars vegar um að ræða hluta af launum launþega sem launagreiðanda ber að halda eftir og skila til viðkomandi lífeyrissjóðs og hins vegar hluta sem launagreiðanda ber að standa skil á sem sínu framlagi vegna launþegans. Verður þannig talið að ef launagreiðandi dregur áskilið framlag launþega til lífeyrissjóðs af launum hans án þess að standa skil á framlaginu í lífeyrissjóð sé um fjárdrátt að ræða. Vanræksla launagreiðanda á að standa skil á því framlagi sem honum ber að greiða í lífeyrissjóð vegna hins sama launþega er annars eðlis. Er þar um að ræða skuld launagreiðandans sjálfs við lífeyrissjóðinn. Visast nánar varðandi þetta til dóms Hæstaréttar í máli nr. 344/1996, sem upp var kveðinn 27. febrúar 1997. Ekki verður betur séð en að sú breyting á 262. gr. hegningarlaganna sem til er lögð leggi vanskil beggja hlutanna að jöfnu. Telur skatttrannsóknarstjóri að hvað sem öðru líði sé það íhugunarefni hvort skylda launagreiðanda til að standa lífeyrissjóði skil á eigin framlagi vegna launþega síns verði talin svo sérstaks eðlis að tilefni sé til að vanskil slíkra krafna verði refsingu og að þeim sé þannig gert hærra undir höfði en öðrum skuldum. Þannig er t.d. vangreiðsla launa ekki refsiverð sem slík. Jafnframt telur skatttrannsóknarstjóri að hin ráðgerða refsíabyrgð vanskila á framlagi launagreiðanda til lífeyrissjóðs væri berlega ekki í samræmi við ákvæði um rétthæð krafna við gjaldþrot í 112. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti. Myndi umrædd breyting leiða til hróplegs mismunar milli ákvæða þeirra laga og ákvæða hegningarlaganna. Einnig rís sú spurning hvort staðan yrði sú að gerðri þeirri breytingu sem til er lögð með nefndum a-lið 1. gr. frumvarpsins að vanskil lífeyrisiðgjalda yrðu refsiverð óháð því hvort höfuðstóll launa hefði verið greiddur út til launamanns. Ekkert kemur fram um þetta í greinargerð með frumvarpinu en ekki verður betur séð en að vanskil iðgjalda yrðu refsiverð óháð greiðslu til viðkomandi launamanns.

Varðandi þann þátt iðgjalda sem launagreiðandi dregur af launum launamanns bendir skatttrannsóknarstjóri á að ef launagreiðandi heldur eftir iðgjöldum við útborgun launa og vanrækir að skila fénu til lífeyrissjóða kann sú háttsemi að varða refsingu samkvæmt fjárdráttarákvæði 247. gr. almennra hegningarlaga, sbr. m.a. hinn ofangreinda dóm Hæstaréttar. Þá er rétt að geta þess að sú leið hefur nokkrum sinnum verið farin að í ákæra í sama máli bæði fyrir meiri háttar skattalagabrot samkvæmt 262. gr. almennra hegningarlaga vegna vangoldinnar staðgreiðslu opinberra gjalda og fyrir fjárdráttarbrot samkvæmt 247. gr. sömu laga að því er varðar vanrækslu á skilum lífeyrissjóðsiðgjalda. Í ljósi þessa blasir ekki við að þörf sé á að kveða á um refsingu í 262. gr. laganna vegna þeirrar háttsemi að skila ekki afdregnu iðgjaldi í lífeyrissjóð.

Ef hin til lagða breyting myndi ganga fram og vanskil iðgjalda í lífeyrissjóði yrðu talin í 1. mgr. 262. gr. hegningarlaganna myndu ákvæði 3. mgr. laganna eiga við þannig að það yrðu aðeins meiri háttar brot varðandi skil iðgjalda samkvæmt skilgreiningu 3. mgr. er falla myndu undir ákvæðið. Sem sérákvæði tæmir 262. gr. hegningarlaganna sök gagnvart hinu almenna fjárdráttarákvæði 247. gr. laganna. Myndi hið sama eiga við varðandi vanskil iðgjalda í lífeyrissjóði ef þau yrðu gerð refsiverð samkvæmt 262. gr. Hvað skattalagabrot varðar er um að ræða sérlæg sem koma til skjalanna varðandi refsingar vegna brota sem ekki eru svo stórfelld að þau verði við 262. gr. hegningarlaganna. Verður ekki betur séð en að minni háttar brot vegna



vanskila lífeyrissjóðsiðgjalda gætu eftir sem áður verið refsiverð sem fjárdráttur samkvæmt 247. gr. hegningarlaganna hvað varðar vanskil á afdregnum hluta af launum launamanns. Væri það þó sérstæð og naumast æskileg tilhögun í ljósi þess að refsiramma beggja greinanna er hinn sami.

Skattrannsóknarstjóri ríkisins hefur með höndum rannsóknir að því er varðar efnissvið núgildandi 262. gr. almennra hegningarlaga. Skattrannsóknarstjóri vísar máli til héraðssaksóknara til frekari meðferðar og sakamálarannsóknar ef háttsemi er talin varða við 262. gr. almennra hegningarlaga. Skattalagabrot eru refsiverð samkvæmt sérlögum og sæta brotin viðurlögum hjá skattrannsóknarstjóra, yfirséðanefnd og fyrir dómstólum. Alvarleg brot á þeim lögum varða hins vegar við 262. gr. almennra hegningarlaga eins og áður segir. Ekki er að lögum um að ræða heimildir til að skattrannsóknarstjóri rannsaki vanskil lífeyrissjóðsiðgjalda. Myndi því að óbreyttu verða sú breyting á að einn flokk brota er varðaði refsingu samkvæmt 262. gr. hegningarlaganna yrði að rannsaka á öðrum vettvangi.

Með vísan til þess sem að ofan er rakið telur skattrannsóknarstjóri að þörf sé á að ígrunda frekar hvort þarft sé að efna til þeirrar breytingar sem til er lögð með a-lið 1. gr. hins ofangreinda frumvarps og þá jafnframt hvort hún kalli á breytingar á öðrum lögum eigi hún að ganga fram.

Vegna þeirra breytingar sem til er lögð með c-lið 1. gr. frumvarpsins tekur skattrannsóknarstjóri eftirfarandi fram:

Með c-lið 1. gr. frumvarps samkvæmt þingskjali 1257 er lagt til að við 262. gr. hegningarlaganna nr. 19/1940 verði bætt nýrri málsgrein er þar sem kveðið verði svo á að hafi maður gerst sekur um brot gegn umræddri lagagrein þá megi í dómi í sakamáli á hendur honum jafnframt banna honum að stofna félag með takmarkaðri ábyrgð félagsmanna, að sitja í stjórn, starfa sem framkvæmdastjóri eða að koma með öðrum hætti að stjórnun eða fara með meiri hluta atkvæðisréttar í slíku félagi í allt að þrjú ár.

Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að með þessu sé ætlunin að stemma stigu við kennitölflakki í atvinnurekstri og misnotkun á hlutafélagaforminu og að byggt sé á stjórnsáttmála ríkisstjórnarinnar. Skattrannsóknarstjóri tekur undir að afar æskilegt sé að vinna að umræddum markmiðum, enda eru stórfelld skattsvik samfara þeirri brotastarfsemi með fram fer með kennitölflakki. Er í þessu sambandi oft um skipuleg afbrot að ræða og er ljóslega afar skaðlegt heilbrigðu atvinnulífi svo verði farið fram. Til þess er hins vegar að líta að í lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög er nú þegar kveðið svo á að stjórnarmenn eða framkvæmdastjórnar skuli vera lögráða, fjár síns ráðandi og að þeir megi ekki á síðustu þremur árum hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldprot eða opinber gjöld. Vísast hér til ákvæða 1. mgr. 66. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995 og 1. mgr. 42. gr. laga um einkahlutafélög nr. 138/1994. Reynsla skattrannsóknarstjóra er þó sú að efamál sé að umrædd ákvæði leggi raunverulegar hömlur á þá sem stunda vilja kennitölflakk. Er því einfalda úrræði beitt að hlutaðeigandi fá aðra einstaklinga til að skrá sig til þeirra hlutverka sem þeir geta ekki sjálfir gegnt í eigin persónu vegna ákvæða hlutafélaga- og einkahlutafélagalaga. Þessi leikur hefur orðið enn hægari í raun nú hin síðustu ár eftir að dómaframkvæmd hefur tekið þá stefnu að það sé raunverulegur stjórnandi fremur en hinn skráði sem beri refsíábyrgð vegna skattalaga- og bókhaldsbrota í starfsemi lögaðila. Er það því orðið áhættuminna en áður að takast á hendur fyrirvar lögaðila að nafninu til. Hvað sem þessu líður er þó staðan sú eftir að félag hefur verið rekið með vanskilum og skattundanskotum sem



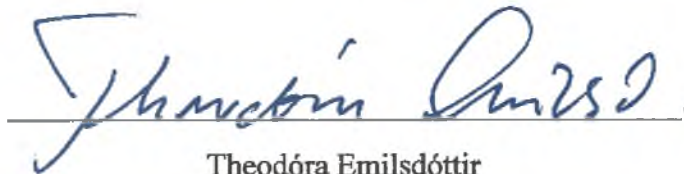
uppskátt verður um að eftir situr refsíábyrgð fyrirvarsmanna, annaðhvort á grundvelli skráningar eða raunverulegrar framkvæmdastjórnar. Refsingar eru jafnan fésektir að lágmarki sem nemur tvöfaldri fjárhæð vangoldinna skatta og fangelsisrefsing að auki ef um ræðir stórfelld brot. Þeir sem eftir sitja með refsíábyrgð vegna félaga sem úti hefur verið haldið í ferli kennitöluflakks eru í langflestum tilvikum eignalausir þannig að ekkert verður innheimt frá þeim. Verður ætlað að formlegir fyrirvarsmenn séu oft einmitt valdir með hliðsjón af því að svo sé ástatt hvað þá varði. Þá hefur til skamms tíma ekki verið rými í fangelsum landsins til að hægt hafi verið að láta viðkomandi afplána vararefsingu vegna sekta. Er því raunin sú að til skamms tíma a.m.k. hafa refsingar vegna þeirra brota sem dæmt hefur verið fyrir í tengslum við brot er varða refsingu samkvæmt 262. gr. hegningarlaganna ekki haft viðunandi fælingarárrif.

Þau ákvæði sem til er lagt að bætt verði við 262. gr. hegningarlanna samkvæmt c-lið 1. gr. ofangreinds frumvarps ganga lengra en þau ákvæði hlutafjárlöggjafar sem að ofan getur. Er þar um að ræða heimildina til að banna manni að stofna félag, að fara með meiri hluta atkvæðisréttar og „að koma með öðrum hætti að stjórnun“. Ekki verður þó séð að raunhæfir kostir séu til að hafa eftirlit með því að viðkomandi brjóti ekki gegn hinu síðastgreinda banni. Öðrum þáttum virðist hins vegar verða framfylgt með því að upplýsingar um viðkomandi takmarkanir liggi fyrir hjá opinberum skráningaaðilum, svo sem á við varðandi ofangreindar takmarkanir hlutafjárlöggjafarinnar.

Skattrannsóknarstjóri telur að það ákvæði sem til er lagt með c-lið 1. gr. frumvarpsins feli í sér úrræði sem þjóni þeim markmiðum sem að er stefnt með frumvarpinu. Í ljósi reynslunnar af þeim áþekku ákvæðum sem þegar eru fyrir hendi í hlutafélagalöggjöf verður hins vegar ekki búist við að áhrif af hinni ráðgerðu viðbót við 262. gr. hegningarlaganna verði veruleg. Til að sporna við þeirri háttsemi sem um ræðir telur skattrannsóknarstjóri að nauðsynlegt sé að dæmdum refsingum vegna brota er varða við 262. gr. hegningarlaganna verði framfylgt þannig að þær hafi áhrif í raun.

Virðingarfyllst,

f.h. skattrannsóknarstjóra ríkisins



Theodóra Emilsdóttir