

## MINNISBLAÐ

**Til:** Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis

**Frá:** Skrifstofa orku, iðnaðar og viðskipta, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti

**Dags:** 8. júní 2020.

**Efni:** Frumvarp til laga um félög til almannaheilla – 150. löggjafarþing, 181. mál, þingskjali 182.

---

Minnisblað þetta er unnið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu vegna innsendra umsagna við frumvarp til laga um félög til almannaheilla. Í minnisblaðinu er að finna umfjöllun um umsagnirnar og viðbrögð ráðuneytisins við þeim.

Alls bárust umsagnir frá 13 aðilum um frumvarpið en umsagnaraðilar eru Almannaheill, Barnaheill, Fræðsla og forvarnir, Hagsmunasamtök heimilanna, Íþrótt- og Ólympíusamband Íslands (ÍSí), Öryrkjabandalag Íslands (ÖBÍ), Ríkisendurskoðun, Ríkisskattstjóri, Samband íslenskra berkla- og brjóstholsjúklinga, Samband íslenskra sveitarfélaga, Slysavarnafélagið Landsbjörg, Sorgarmiðstöð og Ungmennafélag Íslands (UMFÍ). Efnahags og viðskiptanefnd höfðu borist umsagnir um eldri frumvörp um sama efni og er í minnisblaði þessu einnig að finna umfjöllun um eldri umsagnir eftir því sem við á. Nefndinni barst einnig minnisblað Eyvindar G. Gunnarssonar prófessors við Lagadeild Háskóla Íslands um 5. mgr. 19. gr. frumvarpsins um lögræði sem skilyrði fyrir setu í stjórn félags til almannaheilla. Þá er í minnisblaðinu að finna umfjöllun um lög um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, nr. 119/2019, og þær breytingar sem gerðar voru á frumvarpi til framangreindra laga í meðförum Alþingis. Þá er í minnisblaðinu að finna umfjöllun um umsagnir sem bárust við frumvarp um sama efni sem lagt var fram á 145. og 149. löggjafarþingi.

### Almennar athugasemdir við frumvarpið.

#### Umsögn SÍBS.

Í umsögn SÍBS eru gerðar margvíslegar athugasemdir við frumvarpið og er í umsögninni lagt til að frumvarpinu verði vísa aftur til ráðuneytisins til gagngerrar endurskoðunar sem feli í sér víðtækt samráð við þá sem vinna að góðgerðarmálum. Í umsögninni kemur fram að almennt séu þeir sem starfa innan frjálsra félagasamtaka sammála þeim markmiðum að létta skattaumhverfi félagasamtaka en að afstaða SÍBS hafi verið sú að sérstök lög um félög til almannaheilla séu óþörf og að hægt sé að ná markmiðum frumvarpsins án nýrrar lagasetningar. SÍBS telur að vöntun sé á skilgreindri og rökstuddri þörf á lagasetningunni og að um íþyngjandi og yfirstýrandi regluverk sé að ræða. Í umsögninni kemur m.a. fram að hið opinbera hafi nú þegar í víðtækar heimildir samkvæmt lögum til að hafa eftirlit með þeim aðilum sem þiggja styrki sem greiddir eru af opinberu fé og að hægt sé að binda frekara eftirlit, skýrsluskil og endurgreiðslukvöð í samningi. Bendir SÍBS á að traust til félagasamtaka fái ekki með lagasetningu heldur byggji á orðspori og að gildandi löggjöf, þ.á m. lög um bókhald og ársreikninga og almennur félagaréttur, nægi. SÍBS telur að erfitt geti verið fyrir mörg félög að ná innri samstöðu um breytingar á stjórnskipan sinni og lögum frá grunni. Einnig sé hætta á að verði frumvarpið að lögum þá leggist einstaklingsframtak og jafnvel grasrótastarf af með tímanum þar sem lagaramminn tekur ekki til slíkrar starfsemi. Í umsögninni kemur einnig fram að reglur frumvarpsins um fundarhöld og kosningu hefti starfsemi stjórna og aðalfundi þess en að ekki séu sjáanlegar ástæður þess að reglurnar eru settar. Þá telur SÍBS líkur á því að opinberir aðilar geri kröfu um skráningu félaga í almannaheillafélagaskrá við veitingu fjárstuðnings, skattaívilnana eða gerð samninga og að hætta sé að smærri félög hafi ekki

burði til að fylgja reglunum og leggi upp laupana. Ennfremur séu félög sem byggja á hlýðnisskyldu eða leyndarskyldu sem gætu ekki fylgt þeim reglum sem settar eru fram í frumvarpinu og njóta hugsanlegra skattfríðinda sem væru tengd við skráningu slíkra félaga í almannaheillafélagaskrá. SÍBS telur að hægt sé að ná markmiðum frumvarpsins með öðrum leiðum og bendir þar á aðgreiningu félaga í fyrirtækjaskrá sem t.d. mætti ná með því að áskilja staðlaða klausu í samþykktum tiltekinna félaga og kynningu á gildandi lagaumhverfi. SÍBS sendi einnig inn umsögn um frumvarp um sama efni sem lagt var fram á 149. löggjafarþingi. Astma og ofnæmisfélagið sendi inn umsögn um frumvarp um sama efni á 149. löggjafarþingi og tók þar undir þau sjónarmið sem fram koma í umsögn SÍBS.

Við meðferð málsins á fyrri þingum komu fram sambærilegar athugasemdir frá SÍBS og gerðar eru við frumvarpsdrögin nú. Gerðar hafa verið nokkrar breytingar á frumvarpinu frá því það var fyrst lagt fram á 145. löggjafarþingi til einföldunar og skýringar.

### Umsögn UMFÍ.

Í umsögn sinni fagnar UMFÍ framlagningu frumvarpsins en gerir þó nokkrar athugasemdir við efni þessi. Í umsögninni kemur fram að UMFÍ og fleiri félagasamtök haldi sambandsþing á tveggja ára fresti en í frumvarpinu sé talað um aðalfund og félagsfund og að aðalfund skuli halda einu sinni á ári. Einnig er í frumvarpinu gert ráð fyrir að hver félagsmaður hafi atkvæðisrétt sem nemur einu atkvæði en í samþykktum UMFÍ og fleiri félaga er kveðið á um fulltrúafjölda á hverju þingi. Hvað varðar ákvæði frumvarpsins um inngöngu og úrsögn úr félagi þá bendir UMFÍ á að aðildarfélög þeirra séu mismunandi og að sum þeirra taki á móti umsóknum á skrifstofu félagsins eða rafrænt en önnur gera kröfu um að umsókn sé send formanni. Þá bendir UMFÍ á að það fyrirkomulag að kosin sé stjórn sem skiptir með sér verkum í kjölfarið sé þekkt fyrirkomulag innan ungmennahreyfingarinnar, sem og að ekki sé krafist greiðslu félagsgjalds af félagsmönnum. Hvað aðalfund félags varðar þá bendir UMFÍ á ákvæði frumvarpsins um að heimilt sé að kveða á um það í samþykktum að stjórn félags ákveði sölu, skipti og veðsetningu eigna félagsins sé til þess fallið að draga úr biðbragðsflýti, seinka nauðsynlegum aðgerðum og valda mögulega tjóni. Telur UMFÍ að félögin eigi frekar að setji sér sjálf reglur um fyrirkomulag ákvarðanatöku um mögulega sölu fasteigna og annarra eigna. UMFÍ bendir einnig á að mörg ungmenna- og íþróttafélög hafi verið stofnuð í kringum aldamótin 1900 og að í mörgum tilvikum séu fornlegir stofnsamningar ekki aðgengilegir. Þá vísar UMFÍ til umsagnar ÍSÍ þar sem fjallað er um ágreiningsmál. Í umsögninni kemur fram hvað varðar ákvæði 2. mgr. 23. gr. frumvarpsins að komi upp sú staða við slit félags að eignir þess séu umfram skuldir þá skuli skiptastjóri framselja eignirnar til ríkisins sem skuli ráðstafa þeim til verkefna sem sambærileg eru þeim sem kveðið er á um í samþykktum félagsins. Telur UMFÍ að slík ráðstöfun geti orðið flókin og réttlátar sé að eignirnar renni til viðkomandi landssambands eða sveitarfélags sem gætu þá úthlutað eignunum til sambærilegrar starfsemi á svæðinu. Í umsögn UMFÍ er einnig fjallað um að innleiða þurfi hvata til að sækja um og viðhalda vottun félagasamtaka, sem og um skattalegt umhverfi félaga í þriðja geiranum. Þar sem framangreind umfjöllun um skattalegt umhverfi félaga í þriðja geiranum fellur utan efnis frumvarpsins mun ráðuneytið ekki fjalla um þau atriði en hvati til að sækja um og viðhalda vottun félagasamtaka tengist skattalegu umhverfi þeirra.

Hvað varðar athugasemdir UMFÍ um atkvæðisrétt félagsmanna þá bendir ráðuneytið á að í frumvarpinu segir í 2. mgr. 12. gr. að hver félagsmaður eigi atkvæðisrétt sem nemi einu atkvæði sé ekki annað tekið fram í samþykktum. Þá er í 18. gr. frumvarpsins að finna ákvæði um félagasambönd. Ráðuneytið telur að framangreind ákvæði opni á þann möguleika á að í samþykktum sé kveðið á um ákveðinn fulltrúafjölda á hverjum aðalfundi. Hvað varðar athugasemdir um inngöngu og úrsögn úr félagi þá bendir ráðuneytið á að í 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að hægt sé að kveða á um það í samþykktum félags að aðrir en stjórn taki ákvörðun um aðild að félaginu. Verði talið að orðalag 2. mgr. 6. gr. sé ekki nægilega skýrt hvað þetta varðar gerir ráðuneytið ekki athugasemdir við að skerpt verði á orðalaginu.

Ráðuneytið telur að ákvæði frumvarpsins komi ekki í veg fyrir það að stjórnir félaga til almannaheilla geti skipt með sér verkum eins og tíðkast né að skylt sé að innheimta félagsgjald af félagsmönnum. Hvað ákvæði frumvarpsins um að heimilt sé að ákveða í samþykktum félags að stjórn þess geti ákveðið sölu, skipti og veðsetningu eigna þá er um að ræða mikilsverðar ákvarðanir sem rétt þykir að sé í höndum stjórnar sé slíkt heimilað í samþykktum félags. Hvað varðar þá athugasemd að stofnsamningar margra eldri félaga sem stofnuð eru í kringum aldamótin 1900 séu ekki aðgengilegir þá verður að gera ráð fyrir að í slíkum tilvikum taki fyrirtækjaskrá yfirlýsingu stjórnar þess efnis gilda. Ráðuneytið telur athugasemd UMFÍ um 2. mgr. 23. gr. frumvarpsins og tillögur um breytingar á ákvæðinu séu til bóta og leggur til að tillagan verði tekin til greina.

### Umsögn ÖBÍ.

Í umsögn ÖBÍ er fjallað um félagafrelsisákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu. Fram kemur í umsögninni að mikilvægt sé að tryggja að löggjöf sem þessi þrengi ekki að frjálsum félögum á landinu og að gætt verði að því að ramminn sem settur verði utan um félögin sé ekki of íþyngjandi og að gerðar verði óraunhæfar kröfur til félaganna. Í umsögninni er fjallað um gagnrýni á fyrri frumvörp um sama efni og er sérstaklega nefnt endurskoðun ársreikninga og ákvæði um hvernig fara eigi með sölu fasteigna félags.

Í frumvarpinu er að finna umfjöllun í samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar. Fram kemur að í frumvarpinu sé ekki að finna takmarkanir á rétti manna til að stofna og ganga í félög en í frumvarpið sé að finna reglur um félög til almannaheilla. Ráðuneytið telur að reglur frumvarpsins séu samræmi við stjórnarskrá Íslands en frelsi manna til að stofna og ganga í félög er verndað af 74. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.

### 1. gr. – Gildissvið.

Í umsögn Slysavarnarfélagssins Landsbjargar er vísað til umfjöllunar um 1. gr. í greinargerð með frumvarpinu og leggur félagið á það áherslu að þegar um er að ræða heildarsamtök smærri félaga þá nægi að heildarsamtökin séu skráð í almannaheillafélagaskrá

Í umsögn Íþrótt- og Ólympíusambands Íslands (ÍSí) kemur fram að sambandið leggist gegn frumvarpinu sem mati sambandsins eigi að bregðast við vanda sem sé íþróttahreyfingunni óviðkomandi. ÍSí bendir á að innan sambandsins starfi félögin eftir reglum sem þau hafi sett sér í samræmi við lög ÍSí, því valdi skortur á samráði við ÍSí við vinnslu frumvarpsins vonbrigðum, og að fyrirhugaðar breytingar séu gerðar án samráðs, skýringa eða upplýsinga um hvaða nauðsyn til breytinga knýi málið áfram hvað íþróttahreyfinguna varðar. Fram kemur í umsögninni að með frumvarpinu sé vegið að grundvelli íþróttahreyfingarinnar og að litið sé fram hjá ríku sjálfstæði hennar og forræði eigin málefna. Vakin sé athygli á því að sum ákvæði frumvarpsins virðast fela í sér íþyngjandi ákvæði fyrir hreyfinguna án þess að skýring hafi komið fram um nauðsyn þess. Hins vegar nái regluverk ÍSí yfir öll álitæfni sem snúi að hreyfingunni og starfsemi hennar. Muni aukið eftirlit sem boðað hefur verið með frumvarpinu fyrirsjáanlega hafa í för með sér aukinn kostnað og vinnu fyrir sjálfboðaliða innan íþróttahreyfingarinnar. Veki það upp spurningar hvaða tilgangi fyrirhuguð löggjöf þjóni, þegar ekki sé um sambærilega löggjöf að finna í Danmörku, Noregi eða Svíþjóð. Á Norðurlöndunum byggi félagaréttur á þeirri grundvallarreglu að almenn félög hafi sjálfsákvörðunarrétt eða rétt til að setja sér eigin lög með samþykktum sínum innbyrðis. Byggi einnig íþróttahreyfingin alla sína starfsemi á sjálfsákvörðunarrétti sem sé viðurkenndur bæði í Evrópu og í alþjóðarétti. Telur ÍSí að með því að fella þau og önnur íþróttafélög undir lög verði ávallt að gæta varkámi og gæta þess að atriði séu ekki þrengri

stakkur sniðinn að íþróttahreyfingunni, en geti það skapað réttaróvissu um sjálfsákvörðunarrétt íþróttahreyfingar. Sé með áætluðum breytingum fyrrséd að breyta þurfi lögum fjölda félaga, sem kosti mikla vinnu. ÍSÍ ítreki að sambandið geti ekki fallist á að íþróttahreyfingin verði felld undir þær reglur sem frumvarpið boðar og telji réttast að henni verði haldið utan við gildissvið þess. Í umsögnum ÍSÍ á fyrri þingum kemur m.a. fram að Ólympíuhluti hreyfingarinnar sé bundinn af Ólympíusáttmálanum og sérsambönd, félög og deildir af reglum alþjóðlegra sérsambanda. ÍSÍ bendir á að sjálfsákvörðunarréttur íþróttahreyfingarinnar sé almennt viðurkenndur meðal þjóða heims og bendir í því sambandi á Ólympíusáttmálann sem fyrst hafi verið settur árið 1949, Nice-yfirlýsingarinnar frá 2003 og hvítbók framkvæmdastjórnar ESB frá 2007.

Í umsögn Knattspyrnusambands Íslands (KSÍ) um málið á 149. löggjafarþingi er m.a. bent á ákvæði 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins þar sem segir að lögin gildi ekki um félög sem stofnuð er til með lögum frá Alþingi og að íþróttalög nr. 64/1998 gildi um íþróttafélög og skipulag íþróttahreyfingarinnar og því verði ekki séð að félög innan ÍSÍ falli undir gildissvið frumvarpsins.

Eins og frumvarpið ber með sér var litið svo á að íþróttafélög geti fallið undir gildissvið laganna óski þau eftir skráningu í almannaheillafélagaskrá eða þegar opinberir aðilar gera kröfu um slíka skráningu. Bendir ráðuneytið í því sambandi á texta í greinargerð með frumvarpinu þar sem segir að lögin gildi ekki um félagsskap sem stofnaður er með lögum frá Alþingi nema kveðið sé á um það í samþykktum hans en að gert sé ráð fyrir að þau lög sem um ræðir séu svo samín að ljóst sé að ákvæðum laganna sé ætlað að mynda fullnægjandi lagaramma um tiltekið félag. Ráðuneytið hefur litið svo á að þrátt fyrir að í íþróttalögum nr. 64/1998 sé kveðið á um það að Íþrótt- og Ólympíusamband Íslands sé æðsti aðili frjálsrar íþróttastarfsemi í landinu og í erlendum samskiptum íþróttahreyfingarinnar og að Ungmennafélag Ísland sé sjálfstæð félagasamtök á sviði íþróttá þá sé ekki um að ræða fullnægjandi lagaramma um framangreind félög. Í þessu sambandi er einnig rétt að nefna að gera má ráð fyrir að önnur félög til almannaheilla en íþróttahreyfingin sé hluti af alþjóðlega samtökum sem ákveði regluverk utan um starfsemi sinna félaga en litið hefur verið svo á að það komi ekki í veg fyrir að þau geti fallið undir ákvæði frumvarpsins. Eins og fram kemur í frumvarpinu voru við vinnslu þess m.a. höfð til hliðsjónar finnsk lög um almenn félög, Föreningslag 26.05.1989/503. Samkvæmt upplýsingum sem ráðuneytið hefur aflað þá falla þau íþróttafélög sem óska skráningar í finnsku félagaskránnar undir ákvæði framangreindra laga sem hafa að einhverju leyti að geyma ítarlegri ákvæði en frumvarp til laga um félög til almannaheilla.

Með vísan til þess sem að framan greinir leggur ráðuneytið ekki til breytingu á gildissviði frumvarpsins en bendir þó á að vert sé að skoða hvort hægt sé að koma til móts við athugasemdir ÍSÍ og KSÍ sé í frumvarpinu að finna ákvæði sem hindra eða raska starfsemi félaganna, s.s. hvað varðar úrlausn ágreiningsmála.

#### **4. gr. frumvarpsins – Stofnsamningur.**

Skatturinn leggur til að kveðið verði á um það í ákvæðinu að í stofnsamningi skuli koma fram nöfn, kennitölur og heimilisföng stofnenda félags og tilgangur félagsins. Einnig er lagt til að stofnsamningur skuli undirritaður af öllum stofnendum félagsins.

Í 4. gr. frumvarpsins segir að stofnsamningur félags til almannaheilla skuli vera dagsettur og undirritaður af a.m.k. þremur lögráða félagsmönnum. Þrátt fyrir að það sé ekki kveðið sérstaklega á um það í ákvæðinu er gert ráð fyrir að stofnsamningur félagsins innihaldi upplýsingar um stofnendur þess. Ráðuneytið gerir ekki athugasemdir við að brugðist sé við framangreindri tillögu Skattsins og að í

ákvæði 4. gr. frumvarpsins komi fram að í stofnsamningi skuli koma fram að nöfn, kennitölur og heimilisföng stofnenda.

Verði fallist á framangreinda tillögu Skattsins þá telur ráðuneytið rétt að gerð verði sambærileg breyting á 3. gr. laga um félög til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, nr. 119/2019.

#### **5. gr. frumvarpsins – Samþykktir.**

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er lagt til að í samþykktum skuli tilgangi félagsins lýst með beinni tilvísun til þeirra málefna sem ætlunin er að efla. Einnig er lagt til að almannaheillafélagaskrá verði heimilt að óska eftir nánari gögnum varðandi fyrirætlanir um starf í þágu almannaheilla. Telur Samband íslenskra sveitarfélaga að tillagan sé til þess fallin að styðja við annað eftirlit sem fram fer með faglegri starfsemi, t.d. með þjónustu- og rekstraráðilum í þjónustu við fatlað fólk. Tillagan felur í sér útfærslu á hefðbundnum lögmætiseftirliti eins og það er skilgreint í íslenskum stjórnsýslurétti.

Við skráningu félagasamtaka í fyrirtækjaskrá þarf að fylla út umsókn um skráningu og úthlutun kennitölu (sjá hér: [https://www.rsk.is/media/rsk17/rsk\\_1701.is.pdf](https://www.rsk.is/media/rsk17/rsk_1701.is.pdf)) og skal senda með umsókninni afrit af samþykktum viðkomandi félags. Samþykktir félagsamtaka þurfa að innihalda upplýsinga um tilgang félagsins með skýrum og lýsandi hætti fyrir þá starfsemi sem félaginu er ætlað. Við skráningu er umsókn og fylgigögn yfirfarin af starfsmönnum Skattsins. Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við að kveðið sé á um heimildir almannaheillafélagaskrár til að óska eftir nánari gögnum varðandi fyrirætlanir um starf í þágu almannaheilla en bendir þó á að telji opinberir aðilar þörf á frekari upplýsingum um starfsemi og tilgang félags við styrkveitingu sé ávallt hægt að óska eftir því sérstaklega.

#### **19. gr. – Hæfisskilyrði stjórnarmanna.**

Í umsögnum Almannaheilla og Barnaheilla er framlagningu frumvarpsins almennt fagnað en framangreindir aðilar gera athugasemd við það skilyrði 19. gr. frumvarpsins að stjórnarmenn félags skuli vera lögráða. Almannaheill hvetur til þess að skoðað verði sérstaklega hvort útfæra megi ákvæði 19. gr. um hæfi stjórnarmanna í því skyni að ungmenni eigi möguleika á að sitja í stjórn félaga til almannaheilla. Barnaheill hvetja til þess að kveðið verði á um það í 19. gr. að ákveða megi í samþykktum félags að börn geti tekið sæti í stjórn þó þannig að börn megi ekki mynda meiri hluta stjórnar og þeim, sem stjórnarmönnum, verði ekki veittur réttur til að rita firma félagsins. Telur Barnaheill að þannig væri ábyrgðin í samræmi við aldur og þroska í samræmi við almennar reglur skaðabótaréttar og refsiréttar. Þá leggur Barnaheill til að kveðið verði á um það að allar ákvarðanir í félagi til almannaheilla skuli teknar í samræmi við það sem börnum er fyrir bestu og að félög skuli í störfum sínum taka tillit til hagsmuna barna. Við umfjöllun um málið á fyrri þingum komu einnig fram athugasemdir frá Landssambandi ungmennafélaga og Sambandi íslenskra framhaldsskólanema við framangreint skilyrði um lögræði stjórnarmanna.

Hagsmunasamtök heimilanna gera athugasemdir við 3. málsl. 5.mgr. 19. gr. frumvarpsins. Telja samtökin að vandséd að málefnaleg rök séu fyrir því að útiloka einstaklinga sem hafa orðið gjaldþrota alfarið frá því að taka þátt í störfum stjórna félaga til almannaheilla. Samtökin benda á að framangreint skilyrði geti torvelað starfsemi félaga sem starfa í þágu einstaklinga í fjárhagserfiðleikum. Samtökin telja eðlilegt að sett verði skilyrði þess efnis að hafi bú einstaklings verið tekið til gjaldþrotaskipta skuli hann láta af fjáráðum eða yfirstjórn í félagi, s.s. stöðu gjaldkera, formanns eða framkvæmdastjóra. Leggja samtökin til að skilyrðið um að vera fjár síns ráðandi verði breytt þannig að það eigi ekki við um meðstjórnendur félaga til almannaheilla ef þeir fara ekki með fjárreiður eða yfirstjórn félaganna.

Í tilefni af umsögnum um málið á fyrri þingum fékk ráðuneytið Eyvindur G. Gunnarsson prófessor í Háskóla Íslands til að taka saman minnispunkta um málið. Efnahags- og viðskiptanefnd hefur þegar fengið senda minnispunkta Eyvindar um málið og eru þeir birtir á vef Alþingis. Í framangreindum minnispunktum kemur m.a. fram að ekki verði annað ráðið en að skilyrðið 5. mgr. 19. gr. frumvarpsins sem tekur til almennra hæfisskilyrða sem stjórnarmenn og framkvæmdastjórar í félagi þurfa að uppfylla sé hefðbundið og í samræmi við þau skilyrði sem gerð eru til almenns hæfis stjórnarmanna í öðrum félögum, t.d. hlutafélögum, einkahlutafélögum o.fl. Dæmi séu um það í lögum að gerð séu aukin skilyrði til stjórnarmanna, svo sem í fjármálafyrirtækjum en alls staðar virðist gert ráð fyrir lögræði sem skilyrði fyrir stjórnarsetu í félögum. Í minnispunktunum er fjallað um þau verkefni sem almennt hvíla á stjórnnum félaga varðandi fjármál og að þau séu um margt flóknari en fjármála einstaklinga. Í minnispunktunum segir m.a.:

“Frá sjónarhóli almannahagsmuna má því spyrja hvort eðlilegt sé að einstaklingur, sem ekki telst fær um að ráða sínum eigin fjármálum, sé talinn fær um að binda lögaðila við sams konar ráðstafanir. Hafi löggjafinn á annað borð talið að hann hafi ekki þroska og reynslu til slíkra ráðstafana, sbr. 1. gr. lögræðislaga, að því er varðar eigin málefni, virðist einkennilegt að hann verði talinn hafa þennan sama þroska og reynslu til að binda lögaðila fjárhagslega og undirrita ársreikninga fyrir hans hönd.“

Við undirbúning málsins í ráðuneytinu var skoðað hvort rétt væri að leggja til að einstaklingar undir 18 ára aldri geti setið í stjórn félaga til almannaheilla ef viðkomandi kemur ekki að neinum ákvörðunum sem varða fjárhagslegar skuldbindingar félagsins. Framangreint samrýmast illa því hlutverki sem stjórn er ætlað að gegna í félagi. Í hlutafélögum er miðað við það að stjórnarmenn meti sjálfstætt og á eigin ábyrgð hvort ákvarðanir þeirra eru lögmætar eða ekki. Í almennum félögum bera stjórnarmenn ríkar skyldur, bæði gagnvart félagsmönnum, svo og gagnvart þriðja aðila, t.d. viðsemjendum félagsins. Ákvarðanir sem teknar eru af stjórn geta þannig t.d. bakað stjórnarmanni skaðabótaskyldu, að uppfylltum skilyrðum bótaábyrgðar, gagnvart þessum aðilum. Til samanburðar má nefna, hvað varðar skaðabótaábyrgð stjórnarmanna í hlutafélögum, að sama mælikvarða er að meginstefnu beitt gagnvart öllum stjórnarmönnum. Þannig skiptir almennt ekki máli hvort stjórnarmaður hafi menntun, reynslu af stjórnarstörfum eða öðrum störfum.

Í 1. gr. lögræðislaga, nr. 71/1997, segir að lögráða verði menn 18 ára og að í því felist sjálfræði og fjárræði. Samkvæmt 3. gr. laganna ræður fjárráða maður einn fé sínu, nema lög mæli á annan veg. Samkvæmt 1. mgr. 75. gr. lögræðislaga ræður ófjárráða maður ekki fé sínu nema lög mæli á annan veg. Í 2. mgr. 75. gr. laganna er að finna ákvæði um sjálfsaflafé ófjárráða manns en þar segir að ófjárráða maður ráði sjálfur sjálfsaflafé sínu sem hann hafi þegar unnið fyrir. Í 3. mgr. er að finna ákvæði um gjafafé ófjárráða manns en þar segir að ófjárráða maður ráði sjálfur gjafafé sínu, þar sem talið dánargjöfum, nema gefandi hafi mælt fyrir á annan veg eða lög kveði sérstaklega öðruvísi á um. Sérreglur gilda annars vegar um sjálfsaflafé og gjafafé manns sem sviptur hefur verið sjálfræði og hins vegar ef um tiltölulega mikið sjálfsaflafé eða gjafafé er að ræða. Í 7. mgr. 75. gr. segir svo að ákvæði greinarinnar heimili hvorki ófjárráð manni að stofna til skulda né veðsetja þá fjármuni sem þau taki til. Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. lögræðislaga binda löggerningar ólögráða manns, sem hann hafði ekki heimild til að gera, hann ekki. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 71/1997 segir um ákvæði 1. mgr. 76. gr. að þar sé sett fram meginreglan um að löggerningar ólögráða manna, sem þeir hafa ekki heimild til að gera, bindi þá ekki. Jafnframt segir að um sé að ræða grundvallarreglu um áhrif lögræðisskorts á hæfi manna til að baka sér skuldbindingar og eigi hún bæði við löggerninga ósjálfráða manna og ófjárráða manna. Í athugasemdunum segir einnig:

*„Reglan er bundin við að um sé að ræða löggerninga sem varða ráðstöfun þar sem hinn ólögráða tekur að einhverju leyti á sig skyldur sem hann er ófær um að taka á sig vegna sjálfræðis og/eda fjárræðisskorts. Lögræðisskortur hefur aftur á móti almennt ekki áhrif á hæfi*

*manns til að taka við réttindum, t.d. gjöfum, þannig að skuldbindandi sé fyrir gefandann. Leggja má áherslu á að greinin tekur fyrst og fremst til löggerninga sem fela í sér ráðstöfun fjárverðmæta og stofnun fjárhagsskuldbindinga og varðar þar af leiðandi fyrst og fremst áhrif fjárræðisskorts á löggerninga. Hún tekur þó einnig til þess þegar ósjálfráða maður gerir samninga sem sjálfræði þarf til að gera, svo sem vinnusamninga.“*

Með vísan til umfjöllunar hér að framan telur ráðuneytið rétt að lögræði sé gert að skilyrði fyrir setu í stjórn félags til almannaheilla eins og almennt er á sviði félagaréttar. Telja verður að sú krafa sé eðlileg með tilliti til þess hlutverks stjórnarmanna að hafa eftirlit með fjármálum félags og þeirri ábyrgð sem þeir bera, bæði gagnvart félagsmönnum, svo og gagnvart þriðja manni. Ráðuneytið leggur því til að ekki verði gerðar breytingar á ákvæði 5. mgr. 19. gr. frumvarpsins.

#### **20. gr. – Ritun firma.**

Ráðuneytið leggur til að í stað orðsins „félagsstjórn“ í 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins verði notað „stjórn félagsins“. Breytingin er til samræmis við það orðalag sem almennt er notað í frumvarpinu og er ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif.

#### **22. gr. – Bókhald og ársreikningur.**

Í umsögn sinni fagnar Ríkisendurskoðun framlagningu frumvarpsins en bendir á að í því séu gerðar vægari kröfur til eftirlits með skilum ársreikninga og eftirliti af hálfu óháðs aðila með rekstri félaganna en gerðar eru til stofnana og sjóða sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá, nr. 19/1988, og sjálfseignastofnana sem stunda atvinnurekstur, nr. 33/1999. Þannig sé í frumvarpinu ekki gert ráð fyrir að félög til almannaheilla þurfi að skila ársreikningum til opinberra aðila eða sæta eftirliti óháðs aðila með rekstri sínum. Telur Ríkisendurskoðun að þetta atriði þurfi frekari skoðun, m.a. með tilliti til þess sem boðað er í greinargerð um skattaafslátt til þeirra sem láti fjármuni renna til almannaheillafélaga.

Í umsögn Sorgarmiðstöðvarinnar kemur fram að eðlilegt sé að gerð sé krafa til almannaheillasamtaka að þau sæti eftirliti óháðra aðila en umtalsverðir fjármunir renni í gegnum sjóði félaganna. Mikilvægt sé að meðferð og ráðstöfun styrktarfjár sé gagnsæ og hafi yfir allan vafa, ekki síst með það í huga að lögaðilar sem láta fé renna til almannaheillafélaga njóti skattaafsláttar.

Í 22. gr. frumvarpsins er kveðið á um að félög til almannaheilla skuli birta ársreikning sinn á vef félagsins eða opinberlega með öðrum hætti. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að ársreikningi félaga til almannaheilla skuli skilað til opinberra aðila eða að opinberir aðilar hafi sérstakt eftirlit með því að ársreikningurinn sé í samræmi við ákvæði laga um bókhald. Þó er í ákvæði 22. gr. frumvarpsins, sbr. lög nr. 145/1994 um bókhald, kveðið á um þá lágmarksskyldu að ársreikningur félags til almannaheilla sé yfirfarinn af endurskoðandi, endurskoðunarfyrtækki, skoðunarmaður eða trúnaðarmaður úr hópi félagsmanna (oft nefndur félagskjörinn skoðunarmaður) yfirfari ársreikninginn. Í lögum um bókhald er að finna ákvæði um hæfi skoðunarmanna og trúnaðarmanna úr hópi félagsmanna og skyldur þeirra við yfirferð ársreiknings. Þá er í 2. mgr. 22. gr. frumvarpsins kveðið á um að trúnaðarmenn sem kosnir eru úr hópi félagsmanna megi ekki sitja í stjórn félagsins eða gegna stjórnunarstörfum fyrir það. Þeir aðilar sem taka að sér endurskoðun eða yfirverð ársreikninga félaga til almannaheilla hafa mikilvægum trúnaðarskyldum að gegna fyrir félagið, m.a. við að staðfesta að farið hafi verið eftir ákvörðunum félagsfunda og stjórnar við öflun og ráðstöfun fjármuna félagsins og önnur atriði er viðkoma rekstri þess. Ráðuneytið lítur svo á að framangreint ákvæði 22. gr. og ákvæði laga um bókhald feli í sér að ákvæðið eftirlit sé með rekstri félaga til almannaheilla þó ekki sé um eftirlit af hálfu opinberra aðila að ræða. Endurskoðendum, endurskoðunarfyrtækjum, skoðunarmönnum og trúnaðarmönnum úr hópi

félagsmanna er þannig falið ákveðið eftirlitshlutverk við endurskoðun eða yfirferð ársreikninga félaganna. En einnig hafa þeir sem vilja kynna sér fjárhag félaganna, hvort sem um er að ræða aðila sem hafa áhuga á að gerast félagsmenn eða styrkja viðkomandi félag, fjölmiðlar og aðrir kynnt sér ársreikninga félaganna. Þá hafa félagsmenn ákveðnu hlutverki að gegna en þeir hafa þann möguleika að kynna sér efni ársreiknings og spyrja spurninga um fjármál og rekstur félagsins á félagsfundum.

Hvað varðar sjálfseignastofnanir sem stunda atvinnurekstur þá gilda um þær sérstök lög nr. 33/1999 en slíkum stofnunum ber að skila ársreikningi til ársreikningaskrár til opinberrar birtingar, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. og 109. gr. laga um ársreikninga, nr. 3/2006. Ársreikningaskrá hefur því eftirlit með því að slíkar stofnanir skili ársreikningi innan tímamarka og hafa eftirlit með því að ársreikningur slíkra stofnana sé í samræmi við ákvæði laga um ársreikninga. Ástæða þess að sjálfseignastofnanir sem stunda atvinnurekstur falla undir ákvæði laga um ársreikninga er að um er að ræða félag í atvinnurekstri þar sem enginn einstaklingur ber ábyrgð á skuldbindingum félagsins.

Um sjóðir og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá gilda ákvæði laga nr. 19/1988. Í slíkum sjóðum og stofnunum er ekki til að dreifa eigendum eða félagsmönnum sem geta haft áhrif á starfsemi þeirra eða eftirlit með fjármunum eða rekstrinum. Í sjálfseignastofnun skiptir málefnið eða tilgangurinn öllu um tilvistina þar sem stofnendur inna af hendi með óafturkræfum hætti fjármuni til að nota í ákveðnum tilgangi til ótilgreinds tíma. Í lögum nr. 19/1988 kveðið á um eftirlit með framangreindum fjármunum.

Þeir opinberu aðilar sem veita félögum til almannaheilla styrki, gera við þá rekstrarsamninga eða veita opinber leyfi geta sett frekari skilyrði og óska frekari upplýsinga telji þeir ástæðu til þess.

Ráðuneytið leggur ekki til að kveðið verði sérstaklega á um eftirlit opinberra aðila með félögum til almannaheilla umfram það sem nú þegar er í lögum á þessu stigi en ástæða gæti verið til að endurmeta stöðuna síðar.

Ráðuneytið leggur einnig til að gerð verði breyting á orðalagi í 1. másl. 1. mgr. 22. gr. þannig að í stað orðsins „félögum“ komi „félagi“ en breytingartillögunni er ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif.

#### **24. gr. – Heimild til afskráningar á félagi.**

Ráðuneytið leggur til að gerð verði breyting á orðalagi í 1. másl. 1. mgr. 24. gr. frumvarpsins þannig að í stað orðanna „tekið úr skránni“ komi „fellt út af skránni“ en breytingartillögunni er ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif.

#### **25. gr. – Slit félags og veiting áminningar.**

Í umsögn sinni fjallar Samband íslenskra sveitarfélaga um ákvæði 25. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að héraðsdómur á heimilisvarnarpingi félags geti, að kröfu ráðherra sem fer með málefni ákærvalds og dómstóla, ríkissaksóknara eða félagsmanna, slitið félagi með dómi hafi félagið brotið að verulegu leyti gegn lögum eða skilgreindum tilgangi samkvæmt samþykktum sínum. Umfjöllunin tengist tillögu SÍS að breytingum á 5. gr. frumvarpsins um að í samþykktum félags til almannaheilla skuli tilgangi félagsins lýst með beinn tilvísun til þeirra málefna sem ætlunin er að efla. Bendir SÍS á að verði breytingu á tilgangi félags hafnað af almannaheillafélagaskrá geti það leitt til slita félagsins skv. VII. kafla frumvarpsins. Í því sambandi leggur SÍS til að skoðað verði hvort rétt sé að opinberir aðilar í skilningi 2. gr. frumvarpsins geti einnig farið fram á slit félags en slík heimild myndi að mati SÍS styðja við annað faglegt eftirlit sem fram fer af hálfu opinberra aðila lögum samkvæmt.



Í umsögn Alþýðusambands Íslands um málið á fyrri þingum er bent á að frumvarpið taki til félaga sem ekki gegni sérstöku lögbundnu hlutverki og að ætla megi að því ýtarlegri sem löggjöf um slík félög sé því meiri líkur sé á að hún stangist á við stjórnarskrá. Er í umsögninni sérstaklega bent á 25. gr. og 9. kafla frumvarpsins.

Í 25. gr. er heimilað að slíta félagi með dómi að undangenginni málsókn félagsmanna að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Heimild þessa ber í ljósi stjórnarskrárvarinna réttinda til félagafrelsis að nota í undantekningartilvikum og skýra verður skilyrðin sem upp eru talin í greininni þröngt. Í kaflanum er fjallað um slit félags með dómi og heimild dómstóla til að banna starfsemi félags til bráðabirgða. Skoða verður þessi ákvæði í ljósi 74. gr. stjórnarskrárinnar um félagafrelsi en samkvæmt því ákvæði má stofna félag í hverjum löglegum tilgangi. Það verður og ekki lagt niður með stjórnvaldsákvörðun nema til bráðabirgða sé talið að starfsemi þess sé ólögmat. Í frumvarpinu eru gerðar ríkari kröfur að því leyti að starfsemi félags verður ekki bönnuð til bráðabirgða nema með dómsúrskurði. Ætla má að dómarrar muni við úrlausnir sínar samkvæmt kaflanum líta til ákvæða mannréttindasáttmála Evrópu um félagafrelsi eins og þau hafa verið skýrð af Mannréttindadómstóli Evrópu, svo og munu ákvæði annarra sáttmála sem íslenska ríkið er aðili að verða höfð til hliðsjónar. Lagt yrði því aðeins bann við starfsemi félags í algjörum undantekningartilfellum. Gæta verður sjónarmiða um meðalhóf og beita því aðeins banni komi ekki önnur og vægari úrræði að gagni. Samkvæmt ákvæðum kaflans er það ráðherra sem fer með málefni ákærvalds og dómstóla, ríkissaksóknari og félagsmenn sem geta gert kröfur samkvæmt ákvæðum 13. gr. Tillaga er gerð að þessari tilhögun að fyrirmynd finnskra laga um sama efni. Það verður þó að ætla að ráðherra haldi mjög að sér höndum og láti ríkissaksóknara um að fara með þessar heimildir stjórnvalda. Ríkissaksóknari mundi helst gera slíka kröfu í tengslum við aðra saksókn alvarlegs eðlis.

Ráðuneytið leggur til með vísan til umfjöllunar hér að framan og eðli heimildar 25. gr. að ekki verði gerðar breytingar á ákvæðinu.

#### **26. gr. – Bráðabirgðabann við starfsemi félags.**

Sambærilegt ákvæði var að finna í 14. gr. frumvarps til laga um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, á þingskjali 194, mál 190, en frumvarpið varð samþykkt sem lög nr. 119/2019 þann 9. október 2019. Við meðferð málsins á Alþingi voru gerðar tvær breytingar á ákvæðinu. Annars vegar var gerð sú breyting að í stað orðanna „gegn 1. mgr. 13. gr.“ í 1. mgr. kom „að verulegu leyti gegn lögum eða skilgreindum tilgangi samkvæmt samþykktum sínum“. Hins vegar var gerð breyting á 1. másl. 2. mgr. og er ákvæðið í lögum nr. 119/2019 svohljóðandi: „Að beiðni ríkissaksóknara er dómara heimilt að banna starfsemi félags til bráðabirgða skv. 1. mgr., þrátt fyrir að mál hafi ekki verið höfðað til slíta á félagi, ef rökstuddur grunur er um að félag brjóti ella að verulegu leyti gegn lögum eða skilgreindum tilgangi samkvæmt samþykktum sínum.“ Í áliti efnahags- og viðskiptanefndar við umfjöllun um málið kemur fram að heimild 2. mgr. 14. gr. frumvarpsins feli í sér verulegt og íþyngjandi inngríp í rekstur félags og að mikilvægt sé að slíkri heimild verði ekki misbeitt í öðrum tilgangi en til væri ætlast. Taldi meiri hluti nefndarinnar rétt að setja þrengri skorður við beitingu heimildarinnar og lagði til að beiðni um beitingu hennar geti aðeins stafað frá ríkissaksóknara. Var vísun til ráðherra í ákvæði frumvarpsins því felld brott.

Ráðuneytið leggur til að sambærilegar breytingar verði gerðar á frumvarpi til laga um félög til almannaheilla og fjallað er hér um að fram hvað varðar ákvæði 14. gr. frumvarpsins sem varð að lögum nr. 119/2019.

#### **31. gr. – Tákn félags til almannaheilla.**

Í umsögn Neytendasamtakanna um frumvarp um sama efni á 149. löggjafarþingi er gerð athugasemd við það að félögum til almannaheilla verði skylt að hafa orðin „félag til almannaheilla“ eða skammstöfunina „fta“ í heiti sínu.

Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við að ákvæðinu verði breytt þannig að félögum til almannaheilla sem skráð eru í almannaheillafélagaskrá sé einum heimilt að hafa orðin „félag til almannaheilla“ eða „fta“ í heiti sínu en að þeim verði ekki gert það skylt.

### **32. gr. – Tilkynning um breytingu og slit.**

Ráðuneytið leggur til að gerðar verði breytingar á orðalagi 2. mgr. 32. gr. frumvarpsins til samræmis við breytingar sem gerðar voru á ákvæði 2. mgr. 19. gr. frumvarps til laga um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri í meðförum þess á Alþingi þannig að í stað orðanna „annarra þeirra einstaklinga“ komi „öðrum þeim einstaklingum“.

### **Ákvæði til bráðabirgða.**

Ríkisskattstjóri bendir á að samkvæmt ákvæði til bráðabirgða sé félagasamtökum sem skrá eru í fyrirtækjaskrá við gildistöku laganna heimilað að skrá sig sem félög til almannaheilla að uppfylltum ákveðnum skilyrðum en slíka heimild sé ekki að finna fyrir félagasamtök sem skráð eru eftir gildistöku laganna. Ríkisskattstjóri leggur til að ákvæði til bráðabirgða verði felld brott og í staðinn komi almenn heimild í 1. mgr. 32. gr. laganna fyrir félagasamtök til að breyta skráningu sinni í félög til almannaheilla svohljóðandi: „*Almenn félagasamtök sem skráð eru í fyrirtækjaskrá geta að uppfylltum skilyrðum laga þessara farið fram á að breyta skráningu félagasamtakanna yfir í almannaheillafélagaskrá. Skal félagið þá skila inn nýjum samþykktum, tilkynningu um stjórn, varastjórn, endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtæki eða skoðunarmenn eða trúnaðarmenn úr hópi félagsmanna.*“

Ráðuneytið telur að breytingin sem lögð er til á frumvarpinu sé til bóta og leggur til að fallist verði á tillögu ríkisskattstjóra. Ráðuneytið leggur einnig til að skoðað verði hvort rétt er að gera sambærilegar breytingar á ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 119/2019.