

## *Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti*

### *Minnisblað*

Viðtakandi: **Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis**  
Sendandi: **Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.**  
Dagsetning: **31.05.2021**  
Málsnúmer: **ANR21010162**  
Bréfalykill: **04.01.05**

Efni: Frumvarp til laga um félög til almannaheilla (endurflutt) - 151. löggjafarþing, 603. mál, þingskjal 1030.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti vísar til beiðni efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um að ráðuneytið sendi nefndinni minnisblað 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 16 aðilum um frumvarpið en umsagnaraðilar eru Almannaheill, Alþýðusamband Íslands, Barnaheill, Bindindissamtökin IOGT, FRÆ - Fræðsla og forvarnir, Hagsmunasamtök heimilanna, Íþrótt- og Ólympíusamband Íslands (ÍSÍ), Krabbameinsfélag Íslands, Neytendasamtökin, Öryrkjabandalag Íslands (ÖBÍ), Rauði krossinn á Íslandi, Ríkisendurskoðun, Samband íslenskra berkla- og brjóstholssjúklinga (SÍBS), Skatturinn, Slysavarnafélagið Landsbjörg og Ungmennafélag Íslands (UMFÍ). Efnahags og viðskiptanefnd höfðu borist umsagnir um frumvörp um sama efni sem lögð voru fram á 145., 149. og 150. löggjafarþingi og er í minnisblaði þessu einnig að finna umfjöllum um eldri umsagnir eftir því sem við á.

#### **Almennar athugasemdir við frumvarpið.**

##### **Umsögn Almannaheilla.**

Í umsögn Almannaheilla er nefnt hvort í framhaldi af samþykkt frumvarpsins sem hér um ræðir sé rétt að skoða hvort sameina megi löggjöfina og lög um félög til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, nr. 119/2019. Í umsögninni veltir Almannaheill því einnig upp hvort raunhæft sé að skráning félaga til almannaheilla samkvæmt frumvarpinu sé valkvæð og hvort ósamræmi sé milli 28. gr. og 29. gr. frumvarpsins.

Ráðuneytið telur ekki rétt að svo stöddu að skoða hvort sameina eigi frumvarp það sem hér um ræðir, verði það að lögum, og lög um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, nr. 119/2019. Þrátt fyrir að um sambærilegt regluverk sé að ræða þá er tilgangurinn ekki sá sami. Gildissvið frumvarpsins tekur til allra félaga til almannaheilla og er í frumvarpinu lagt til að skráning í almannaheillafélagaskrá sé valkvæð en opinberir aðilar geti gert að skilyrði fyrir veitingu styrkja og opinberra leyfa til að viðkomandi félags sé skráð í almannaheillafélagaskrá. Með framangreindu er ætlunin að tryggja að félög til almannaheilla sem sækjast eftir fyrirgreiðslu opinberra aðila uppfylli einhver lágmarksskilyrði um uppbyggingu og sýnileika svo að hafa megi eftirlit með því hvert fjármunir hins opinbera fara. Lög nr. 119/2019 gilda aftur á móti eingöngu um félög til almannaheilla sem stofnað er til eða starfrækt eru í þeim tilgangi að safna eða útteila fjármunum í almannabágu og eru með starfsemi yfir landamæri og er um skráningarskyldu þeirra félaga að ræða eins og heiti laganna ber með sér. Gildissvið laga nr. 119/2019 byggir á skilgreiningu alþjóðlegs vinnuhóps um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, (e. Financial Action Task Force, FATF) um almannaheillafélög en við afmörkun gildissviðs laganna er einnig horft til þess að aðgerðir aðildarríkja FATF eiga að vera áhættumiðaðar. Þannig tekur gildissvið laganna til þeirra félaga sem falla undir skilgreiningu FATF og talin eru í mestri hættu á að vera

misnotuð en það eru félög sem safna eða útdeila fjármunum í almannabágu og hafa starfsemi yfir landamæri. Er það til samræmi við niðurstöður áhættumats Ríkislögreglustjóra um peningabætti og fjármögnun hryðjuverka frá apríl 2019 og falla því undir gildissviðið eingöngu þau félög sem eru með starfsemi yfir landamæri, þ.e. félög sem stofnuð og starfrækt eru á Íslandi og eru jafnframt með starfsemi erlendis.

Í 28. gr. segir að ríkisskattstjóri skrái félög samkvæmt lögnum og lögum um fyrirtækjaskrá og að hann starfræki almannaheillafélagaskrá í því skyni. Í 1. mgr. 29. gr. frumvarpsins segir að skráning félags til almannaheilla í almannaheillafélagaskrá sé valkvæð og sé ætluð félögum þar sem stærð, umfang eða eðli starfseminnar feli í sér þær skyldur og réttindi sem í lögnum sé kveðið á um. Ráðuneytið fær ekki séð að ósamræmi sé milli framangreindra lagaákvæða en annars vegar er að finna ákvæði um valkvæða skráningu í almannaheillafélagaskrá og hins vegar er kveðið á um hver starfræki almannaheillafélagaskrá.

#### Umsögn ASÍ.

Í umsögn ASÍ um málið er bent á að um sé að ræða ramma utan um frjáls félagasamtök sem njóta verndar stjórnarskrár en gegni ekki 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. en finna má umfjöllun um athugasemd ASÍ um 25. gr. frumvarpsins hér aftar í minnisblaðinu. Einnig er bent á 9. kafla frumvarpsins og ákvæði b-liður 35. gr. sérstaklega nefnt en fram kemur að ákvæðið taki til brota á atriðum sem varða innri málefni félagsins og almenn hegningarlög mæl fyrir um refsingu fyrir sumt af því sem fjallað er um í kaflanum. Bendir ASÍ að hér sé um sérrefsilöggjöf að ræða fyrir félög sem skráð eru í almannaheillafélagaskrá. Þá kemur fram það álit ASÍ að rétt sé að hyggja vel að því hvort félagaförminu sé sniðinn of þröngur stakkur í frumvarpinu.

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 nokkuð ítarlegar 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. Hvað viðurlagaákvæði frumvarpsins varðar þá er rétt hjá ASÍ að fyrirmynd að ákvæðinu er sótt í hlutafélagalöggjöfina. Ráðuneytið telur ekki óeðlilegt að sett séu ákvæði um viðurlög líkt og þau sem er að finna í frumvarpinu með hliðsjón af því að skráning er einkum ætluð félögum þar sem stærð, umfang eða eðli starfseminnar feli í sér þær skyldur og réttindi sem í lögnum sé kveðið á um, sbr. 29. gr. frumvarpsins.

#### Umsögn RSK.

Í umsögn RSK er fjallað um 6. kafla frumvarpsins um mat á áhrifum. Í umsögninni er gerð athugasemd við að í mati á áhrifum sé ekki tilgreindur kostnaður við að uppfæra tölvukerfi Skattsins, vefþjónustur o.fl. en embættið áætlar að um sé að ræða einskíptis kostnað sem nemi um 7 milljónum kr. Fram kemur að mikilvægt sé að við fjárveitingar sé tekið tillit til þessa kostnaðar.

Frumvarp þetta er nú lagt fram á Alþingi í fjórða sinn. Við framlagningu frumvarpsins á 149. og 150. löggjafarþingi kemur m.a. fram í kaflanum um mat á áhrifum að verði frumvarpið óbreytt að lögum sé gert ráð fyrir að tilkynningum um skráningu muni fjölga og hlutverk fyrirtækjaskrár ríkisskattstjóra muni aukast vegna skráningarinnar. Einnig kemur fram að kostnaðaráhrifum frumvarps megi skipta í tvennt en annars vegar sé um að ræða varanlegan kostnað í formi stöðugildis vegna skráningar í almannaheillafélagaskrár, sem rúmast innan núgildandi fjárheimilda ríkisskattstjóra, og hins vegar stofnkostnað, m.a. vegna uppfærslu tölvukerfis embættis ríkisskattstjóra, sem skuli forgangsraðað verður innan núverandi útgjaldaramma atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Breytingar urðu á mati á áhrifum frumvarpsins við framlagningu þess nú þar sem í frumvarpi því sem hér um ræðir er gert ráð fyrir fjárveitingu til RSK sem nemur einu stöðugildi hjá embættinu eða sem jafngildir um 12 millj. kr. á ári í allt að tvö ár. Gert er ráð fyrir að þessum tímabundna kostnaði verði mætt með breyttri forgangsroðun innan heildarútgjaldaramma ríkissjóðs í komandi fjármálaáætlun og fjárlögum. Ekki er gert ráð fyrir að stofnunin fái fjármuni vegna stofnkostnaðar almannaheillafélagaskrár þar sem við gildistöku laga um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri,

nr. 119/2019, voru gerðar ráðstafanir hjá RSK vegna uppfærslu tölvukerfa, vefsíðu, eyðublaða og fékk stofnunin til þess fjármagn frá ráðuneytinu. Ráðuneytið leit svo á að framangreindar ráðstafanir nýttust einnig til undirbúnings fyrir skráningu samkvæmt því frumvarpi sem hér um ræðir en þeir fjármunir sem ráðstafað var til RSK í tengslum við gildistöku laga nr. 119/2019 samsvöruðu þeim fjármunum sem embættið hafði áætlað til uppsetningar almannaheillafélagaskrár við framlagningu frumvarps til laga um félög til almannaheilla á 149. og 150. lögjafarþingi. Með hliðsjón af framangreindum athugasemdum RSK mun ráðuneytið taka málið til skoðunar með embættinu.

Í umsögn RSK er lagt til að hugtökin fulltrúaráð og fulltrúaráðsfundur verði skilgreint í lögnum eða í álitum efnahags- og viðskiptanefndar.

Eins og fram kemur í umsögn RSK þá má finna hugtakið fulltrúaráð í 18. og 23. gr. frumvarpsins og hugtakið fulltrúaráðsfundur má finna í 10. og 22. gr. frumvarpsins. Í 12. gr. frumvarpsins um atkvæðisrétt félagsmanna er kveðið á um að ákveða megi í samþykktum félags að kjörnir fulltrúar þess geti tekið ákvörðun fyrir hönd félagsins. Í 18. gr. frumvarpsins má finna ákvæði um félagasambönd en í 2. málsl. 1. mgr. 18. gr. segir að í samþykktum félagasambanda megi kveða á um að kjörnir fulltrúar aðildarfélaga geti tekið ákvarðanir fyrir hönd þeirra á félagsfundi í félagasambandi. Í 2. mgr. 18. gr. segir m.a. að ákvæði um aðalfundi skuli gilda eftir því sem við á um fundi fulltrúa aðildarfélaga í félagasambandi. Í greinargerð með frumvarpinu kemur m.a. fram í umfjöllun í III. kafla um meginefni frumvarpsins og um 18. gr. að með hugtakinu félagasambandi sé átt við félaga þar sem félagsmenn eru annaðhvort eingöngu önnur félög eða einstaklingar og önnur félög. Einnig kemur fram að í tilviki félagasambanda geti kjörnir fulltrúar í þeim félögum sem eru félagsmenn í félagasambandi tekið ákvörðun fyrir hönd síns félags. Fulltrúaráð og fulltrúaráðsfundur vísar til slíkra eininga og funda þeirra, þ.e. þegar um er að ræða félög/félagasambönd sem hafa í samþykktum sínum heimilað ákveðnum fulltrúum að taka ákvörðun um málefni félagsins. Ekki verður séð að skilgreina þurfi sérstaklega hugtökin fulltrúaráð og fulltrúaráðsfundur.

#### Umsögn SÍBS.

Í umsögn SÍBS er fjallað um tengsl frumvarpsins við félagafrelsisákvæði stjórnarskrárinnar. Einnig er fjallað um tengsl frumvarpsins við önnur félagaform. Í umsögninni kemur fram að óeðlilegt þyki að lagaramminn sem um ræðir mæli fyrir um sérrefsilöggöf, sbr. IX. kafla frumvarpsins, og að ónauðsynlegt þyki að í frumvarpinu sé refsíákvæði sem kunni að ganga framanr ákvæðum í almennum hegningarlögum sem þegar taki til margra þeirra atriða sem fjallað er um í viðurlagakafla frumvarpsins.

Eins og að framan greinir er 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 nokkuð ítarlegar 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. Hvað viðurlagaákvæði frumvarpsins varðar ítrekar ráðuneytið að það telur ekki óeðlilegt að sett séu ákvæði um viðurlög líkt og þau sem er að finna í frumvarpinu með hliðsjón af því að skráning er einkum ætluð félögum þar sem stærð, umfang eða eðli starfseminnar feli í sér þær skyldur og réttindi sem í lögnum sé kveðið á um, sbr. 29. gr. frumvarpsins.

#### Umsögn ÖBÍ.

Í umsögn ÖBÍ kemur fram að gæta verið að því að lögin verði ekki til þess að fólk geti í framkvæmd ekki stofnað félög til almannaheilla án þess að þurfa að mæta óraunhæfum kröfum. Þannig þurfi ákveðinn sveigjanleiki að vera til staðar og er í því sambandi minnt á ákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

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.

### **1. gr. frumvarpsins – Gildissvið.**

#### **Umsögn ÍSÍ.**

ÍSÍ leggst gegn því að frumvarpið í núverandi mynd verði samþykkt og telur að félög, sérsambönd, íþróttahéruð og önnur starfsemi sem fellur undir íþróttalög nr. 64/1998 eigi að teljast til almannaheillastarfsemi í skilningi frumvarpsins en verði þó óbundin af formreglum þess. Þannig verði sjálfstæði íþróttahreyfingarinnar tryggt. Mikilvægt sé fyrir hreyfinguna að vera viðurkennd sem almannaheillastarfsemi þar sem ætlunin sé að ívilna slíkri starfsemi með einum eða öðrum hætti inn í framtíðina. Ráðuneytið skilur það svo að ÍSÍ leggi til að íþróttafélög falli undir löggjöfina en að þau verði ekki bundin af formreglum II. – IX. kafla. ÍSÍ hefur áður sent inn umsögn við frumvarp um sama efni á fyrri löggjafarþingum þar sem finna má athugasemdir við ákvæði 1. gr. og tilgang löggjafarinnar. Í þeim umsögnum kemur m.a. fram að ÍSÍ 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. Einnig kemur fram að ólympíuhluti hreyfingarinnar sé bundinn af Ólympíusáttmálanum og sérsambönd, félög og deildir af reglum alþjóðlegra sérsambanda. Þá bendir ÍSÍ 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.

Við framlagningu frumvarpsins á 145., 149. og 150. löggjafarþingi var litið svo á að íþróttafélög hafi getað fallið undir gildissvið laganna óskuðu þau eftir skráningu í almannaheillafélagaskrá eða þegar opinberir aðilar gera kröfu um slíka skráningu. Við vinnslu frumvarpsins sem nú er í meðförum Alþingis er sérstaklega kveðið á um að það taki ekki til félaga skv. 5. gr. íþróttalaga, nr. 64/1998, nema svo sé tekið fram í samþykktum þeirra. Í umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. um framangreint að með tillögunni en með því er tekið tillit til framangreindra athugasemda ÍSÍ. Eins og frumvarpið ber með sér var litið svo á að íþróttafélög geti fallið undir gildissvið laganna óski þau eftir skráningu í almannaheillafélagaskrá en í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir að regluverkið í heild taki til viðkomandi félags. Ráðuneytið telur erfitt að bregðast við tillögu ÍSÍ eins og ráðuneytið skilur tillöguna og leggur til að frumvarpið standi óbreytt að þessu leyti. Sé vilji til þess að bregðast á einhvern hátt við tillögu ÍSÍ má e.t.v. skoða hvort félög skv. 5. gr. íþróttalaga falli ekki undir lögin í heild sinni nema svo sé tekið fram í samþykktum þeirra þó sé heimilt að skrá þau í almannaheillafélagaskrá óski þau eftir því.

Rétt er að ítreka það sem fram kemur í frumvarpinu að við vinnslu þess voru 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.

#### **Umsögn Slysavarnarfélagsins Landsbjargar.**

Í umsögn Slysavarnarfélagsins 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. Tekið er fram í umsögninni að öll aðildarfélög Slysavarnarfélagsins Landsbjargar lúti lögum þess og undirgangist siðareglur og aðrar reglur sem samtökin setja sér.

Ráðuneytið telur ekki ástæðu að gera breytingu á frumvarpinu vegna umsagnar Slysavarnarfélagsins Landsbjargar enda kemur fram í umfjöllun um ákvæði 1. gr. í greinargerð með frumvarpinu að þegar um er að ræða landssamtök þar sem félagsaðilar eru félög sem teljast almannaheillafélög nægir að

landssamtökin séu skráð í almannaheillafélagaskrá samkvæmt lögnum. Aðildarfélögum landssamtakanna sé þó einnig heimilt að óska eftir skráningu í almannaheillafélagaskrá og njóta þau þá réttinda og bera skyldur samkvæmt lögnum.

#### Umsögn RSK.

RSK telur æskilegt að tekið verði upp í lagatextann til leiðbeiningar og skýringa hvaða starfsemi teljist til almannaheilla í stað þess að túlkun á gildissviði laganna verði byggð á athugasemdum við frumvarpið. Telur RSK framangreint auka gagnsæi gagnvart almenningi.

Í umsögn RSK kemur fram að ekki sé sjálfgefið að félög til almannaheilla skv. frumvarpi þessu eða félög sem falla undir gildissvið laga um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, nr. 119/2019, hljóti skráningu í almannaheillaskrá skv. lögum nr. 32/2021 um skattalega hvata fyrir lögaðila sem starfa til almannaheilla.

Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við að brugðist verði við framangreindri athugasemd RSK um að tekið verði upp í lagatextann til leiðbeiningar og skýringa hvaða starfsemi teljist til almannaheilla en að þess sé gætt að horft verði til greinargerðar með frumvarpinu í því sambandi.

#### 2. gr. frumvarpsins – Styrkir til félaga.

Í umsögn sinni benda Hagsmunasamtök heimilanna á að ákvæði 2. gr. frumvarpsins um að binda styrkveitingu til samtaka við skráningu í almannaheillafélagaskrá geti komið niður á fámennum, nýstofnuðum og veikburða samtökum sem hafi ekki yfir að ráða sérþekkingu eða fjármunum til kaupa á sérfræðiaðstoð.

Í umsögn SÍBS er fjallað um félagafrelsisákvæði stjórnarskrár og bent á að líklegt megi telja að samspil 2. og 29. gr. frumvarpsins muni leiða til skráningarskyldu í framkvæmd sem muni þrengja óþarflega mikið að félögum. Bendir SÍBS á að ákvæði 2. gr. frumvarpsins tryggi ekki að ákvæðinu verði ekki beitt í framkvæmd þannig að um skyldu verði að ræða. Telur SÍBS ljóst að skilyrði 2. gr. kunni að reynast íþyngjandi fyrir félög sem starfa að almannaheillum. Þá er í umsögninni bent á að Ríkisendurskoðun hafi þegar heimildir til að kalla eftir upplýsingum um fjárreiður aðila sem fara með opinbert fé og að slíkt eftirlit sé einnig heimilað í ákvæðum samninga opinberra stofnana og ráðuneyta við einkaaðila.

Í umsögn ÖBÍ er einnig nefnt að tækifæri lítilla félaga til að sækja um styrki geti mögulega þrengst með heimild opinberra aðila til að gera það að skilyrði fyrir styrkveitingu að félag sé skráð í almannaheillafélagaskrá.

Í 2. gr. frumvarpsins er kveðið á um að opinberir aðilar geti gert það að skilyrði fyrir veitingu styrkja og opinberra leyfa til félaga að þau séu skráð í almannaheillafélagaskrá. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu þá er tilgangur ákvæðisins sá að tryggja það að félög sem starfa að almannaheillum og sækjast eftir fyrirgreiðslu hins opinbera uppfylli lágmarksskilyrði um uppbyggingu og sýnileika svo hafa megi eftirlit með því hvert fjármunir hins opinbera fara. Að sama skapi getur framangreint verið öðrum styrktaraðilum félags mikilvægt. Það er vissulega þannig að skráning í almannaheillafélagaskrá kallað á ákveðna vinnu fyrir þau félög sem um ræðir. Þrátt fyrir framangreint þá er mikilvægt að benda á að í ákvæði 2. gr. felst það að opinberir aðilar hafa val um það hvort þeir gera kröfu um skráningu félags sem starfar að almannaheillum í almannaheillafélagaskrá. Í frumvarpsvinnunni var m.a. fjallað um það hvort skráning í almannaheillafélagaskrá ætti að vera skyldubundin í þeim tilvikum þegar opinberir aðilar veittu félögum sem starfa að almannaheillum styrki eða veittu þeim opinber leyfi. Í frumvarpsvinnunni komu fram þau sjónarmið að skyldubundin skráning væri of íþyngjandi í einhverjum tilvikum t.d. fyrir smærri félög og grasrótarsamtök. Niðurstaðan var því sú að leggja það í hendur opinberra aðila að ákveða hvort krafist yrði skráningar í almannaheillafélagaskrá þó gera megi ráð fyrir að meginreglan verði sú að skráningar sé krafist. Þá er rétt að taka fram að í frumvarpinu er 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.

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

Í umsögn Skattsins er lagt til að í stað þess að stofnsamningur skuli undirritaður af öllum stofnendum félags þá skuli hann undirritaður af a.m.k. þremur lögráða félagsmönnum. Breytingatillagan er til komin vegna reynslu af skráningu á grundvelli laga nr. 119/2019 um skráningarskyld félög til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri. Skatturinn bendir á að stofnendur félaga til almannaheilla geti í sumum tilvikum talið tugi eða jafnvel hundruð og að telja verði íþyngjandi fyrir félög að afla undirritunar allra stofnenda í slíkum tilvikum.

Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við að brugðist verði við athugasemd Skattsins og að í stað þess að stofnsamningur skuli undirritaður af öllum stofnendum félags sé hann undirritaður af a.m.k. þremur lögráða félagsmönnum.

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

Í minnisblaði Skattsins er lagt til að í samþykktum félags skuli tilgreina hvernig fjármögnun og ráðstöfun fjármuna skuli háttá og að með því sé settur rammi um inntak þess eftirlits sem stjórnar félags er ætlað að hafa með starfsemi félagsins, sbr. 3. mgr. 19. gr. frumvarpsins. Leggur Skatturinn til að b-liður 5. gr. verði breytt þannig að tilgreina skuli tilgang, þ.m.t. fjármögnun og ráðstöfun fjármuna í samþykktum félags.

Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við að framangreind tillaga Skattsins um breytingu á b-lið 5. gr verði tekin til greina.

#### **6. og 7. gr. frumvarpsins – Félagsmenn og úrsögn úr félagi.**

Í umsögn Neytendasamtakanna er bent á að ákvæði um inngöngu og úrsögn úr félagi megi ekki vera of íþyngjandi. Samtökin benda á að í mörgum tilfellum reki félög skrifstofur og eðlilegt sé að aðilar geti beint umsókn um inngöngu eða úrsögnum beint til skrifstofunnar og að starfsfólk á skrifstofu félaga geti almennt tekið ákvarðanir um ósk um inngöngu og úrsögn úr félagi. Í þessu sambandi benda samtökin á að stjórnir félaga fundi með mislöngu millibili og því geti framangreind framkvæmd komið í veg fyrir óþarfa tafir.

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. Hvað úrsögn úr félagi varðar þá er í 7. gr. kveðið á um rétt félagsmanna til að segja sig úr félagi þegar honum þóknast og hvert slíkri úrsögn skuli beint. Úrsögn úr félagi tekur þegar gildi nema ákveðið sé í samþykktum fyrirvari á því. Þannig er ekki gert ráð fyrir að stjórn félags þurfi að koma sama til að samþykkja úrsögn úr félagi þó að kveðið sé á um það í lagatextanum að úrsögn skuli beint til stjórnar eða stjórnarformanns félagsins.

Í umsögn RSK er gerð athugasemd við ákvæði 7. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um að ákveða megi í samþykktum félags að úrsögn úr félagi taki gildi að tilteknum tíma liðnum eftir tilkynningu um úrsögn en að sá tími megi ekki vera lengri en eitt ár. Í umsögninni kemur fram að þær skýringar sem finna megi í greinargerð með frumvarpinu réttlæti ekki frestun á gildistöku úrsagnar úr félagi í svo langan tíma. Telur RSK að þar sem frjálsum aðgangi að félagi eigi að sama skapi að fylgja frjáls úrsögn og að standi rík rök til þess að hægt sé að fresta úrsögn þá sé ákjósanlegra að sá frestur standi til skemmri tíma.

Í 3. og 4. másl. 7. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ákveða megi í samþykktum félags að úrsögn úr félagi taki gildi að tilteknum tíma liðnum eftir tilkynningu um úrsögn en að sá tími megi ekki vera lengri en eitt ár. Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. um ákvæðið að frjálsum aðgangi að félagi fylgi eðlilega frjáls úrsögn en þó megi ákveða í samþykktum nokkurn fyrirvara á úrsögn og sé það heimilað til að treysta félagsskap og koma í veg fyrir fjöldaúrsagnir sem geti gert félagi erfitt um vik og haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir kröfuhafa félagsins eða þá sem reiða sig á framlög frá félaginu. Ráðuneytið telur mikilvægt að horfa til þeirra sjónarmiða sem fram koma í greinargerð með

frumvarpinu í þessu sambandi. Telji efnahags- og viðskiptanefnd rétt að bregðast við athugasemd RSK hvað ársfrestinn varðar telur ráðuneytið rétt að fresturinn verði þá ekki settur styttri en 6 mánuðir.

### **12. gr. frumvarpsins – Atkvæðisréttur félagsmanna.**

Í umsögn Neytendasamtakanna er gerð athugasemd við 12. gr. frumvarpsins. Fram kemur að samtökin telji það bæði eðlilegt og lýðræðislegt að allir félagsmenn í félögum eins og þeim sem hér um ræðir njóti sama atkvæðisréttar og sjá ekki ástæðu til þess að heimila að kveðið sé á um annað í samþykktum félags.

Í 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins segir að einungis félagsmenn eigi atkvæðisrétt í félagi en að í samþykktum megi þó kveða á um að kjörnir fulltrúar þess geti tekið ákvarðanir fyrir hönd þess. Í 2. mgr. sömu greinar segir að hver félagsmaður hafi atkvæðisrétt sem nemi einu atkvæði sé ekki annað tekið fram í samþykktum. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu um ákvæði 12. gr. þá segir að það sé einkennandi fyrir félagaformið sem hér um ræðir að hver þátttakandi hafi eitt atkvæði og að aðalreglan sé að félagsmaður fari með atkvæði sitt sjálfur nema annað sé heimilað í samþykktum. Ráðuneytið telur að þrátt fyrir að meginreglan sé að félagsmaður fari sjálfur með atkvæði sitt þá sé mikilvægt að þegar svo ber undir sé hægt að kveða á um annað í samþykktum.

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

Í umsögn Barnaheilla er framlagningu frumvarpsins almennt fagnað en samtökin gera athugasemd við það skilyrði 19. gr. frumvarpsins að stjórnarmenn félags skuli vera lögráða. 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, sbr. 3. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, og að félög skuli í störfum sínum taka tillit til hagsmuna barna. Vísar Barnaheill í þessu sambandi til Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og stjórnarskrár um rétt barna til að mynda félög og taka þátt í þeim og að láta í ljós skoðun sína á öllum málum sem þau varða. Telur Barnaheill að frekar en að útiloka börn frá stjórnarsetu þá eigi að veita þeim færi á að bjóða sig fram til stjórnarsetu með takmarkaðri ábyrgð. Bendir Barnaheill á að í 29. gr. frumvarpsins sé gert ráð fyrir því takmarkaðri skyldu eða ábyrgð stjórnarmanna félags. Þá er í umsögn samtakanna bent á að í minnisblaði Eyvindar G. Gunnarssonar frá því í október 2019 sé að mjög takmörkuðu leyti fjallað um hvernig börn geti haft áhrif á stefnu eða stjórn félaga ef þau geta ekki tekið þátt í stjórnun þeirra með beinum hætti. Við umfjöllun um málið á fyrri löggjafarþingum komu einnig fram athugasemdir frá Almannaheillum, Landssambandi ungmennafélaga og Sambandi íslenskra framhaldsskólanema við skilyrði frumvarpsins um lögræði stjórnarmanna.

Hagsmunasamtök heimilanna gera athugasemdir við 3. másl. 5.mgr. 19. gr. frumvarpsins. Telja samtökin vandséð 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 fjárráðum 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 að öðru leyti með fjárreiður eða yfirstjórn félaganna.

Í tilefni af umsögnum um málið á fyrri löggjafarþingum fékk ráðuneytið Eyvindur G. Gunnarsson prófessor í Háskóla Íslands til að taka saman meðfylgjandi minnispunkta um málið. Efnahags- og viðskiptanefnd fékk minnispunkta Eyvindar senda í tengslum við þinglega meðferð frumvarps um sama efni á 150. löggjafarþingi. 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 óffjáraða 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/eða 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.“*

Hvað athugasemd Barnaheilla um að í 29. gr. frumvarpsins sé gert ráð fyrir takmarkaðri skyldu eða ábyrgð stjórnarmanna þá er með orðunum „auk takmarkana á þeim rétti ef einhverjar eru“ í 2. málsl. 3. mgr. eingöngu átt við takmarkanir á rétti stjórnarmanna og annarra sem geta skuldbundið félagið til að skuldbinda félagið. 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.

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

Í umsögn Ríkisendurskoðunar kemur fram að nauðsynlegt sé að huga að samspili frumvarpsins við lög um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá, nr. 19/1988, og lög um sjálfseignastofnanir sem stunda atvinnurekstur, nr. 33/1999. Ríkisendurskoðun áréttar það sem fram kemur í umsögn um frumvarp um sama efnis á 150. löggjafarþingi og 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 og sjálfseignastofnana sem stunda atvinnurekstur. 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 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 meggi 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 ákveðið 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 gert ráð fyrir í frumvarpinu á þessu stigi en ástæða gæti

verið til að endurmeta stöðuna síðar.

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

Í umsögn RSK kemur fram að afskráningarheimild eins og er að finna í 24. gr. frumvarpsins sé mikilvægt úrræði fyrir skráarhaldara til að tryggja réttileika skrárinnar. RSK gerir athugasemd við að í ákvæði sé kveðið á um skyldu embættisins til að bregðast við og sendi fyrirvarsmanni félags aðvörun í þeim tilvikum þegar almannaheillafélagaskrá hefur upplýsingar um að félag hafi hætt störfum, það sé án starfandi stjórnar, endurskoðenda eða skoðunarmanna eða trúnaðarmanna úr hópi félagsmanna eða það sinni ekki tilkynningarskyldu sinni til skrárinnar. Telur embættið að ákjósanlegra sé að það geti metið með heildstæðum hætti hvort og þá hvernig bregðast skuli við vísbendingum um að tiltekin skilyrði séu ekki uppfyllt. Þá telur embættið óþarfa að kveða sérstaklega á um að senda skuli fyrirvarsmanni félags aðvörun um að félag verði fellt af almannaheillafélagaskrá komi ekki fram upplýsingar sem sýna fram á að félagið sé starfandi enda njóti félag andmælaréttar á grundvelli stjórnarsýslulaga.

Ákvæði 24. gr. á sér fyrirmynd í 108. gr. laga um hlutafélög, nr. 2/1995, 83. gr. laga um einkahlutafélög, nr. 138/1994, og 12. gr. laga um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri. Orðalag ákvæðanna í fyrrgreindu tveimur lagabálkunum er þó ekki alveg sambærilegt ákvæði 24. gr. frumvarpsins en það ræðst af því að um annað félagiform er að ræða sem um gilda ítarlegri reglur. Eins og fram kemur í umsögn RSK þá er afskráningarheimild skv. 24. gr. frumvarpsins mikilvægt úrræði til að bregðast við í þeim tilvikum sem talin eru upp í ákvæðinu. Ráðuneytið lítur ekki svo á að ákvæði 1. mgr. 24. gr. frumvarpsins feli í sér skyldu RSK til að senda fyrirvarsmanni félags aðvörun þegar liggur fyrir eða RSK getur staðreynt án þess að afla upplýsinga frá félaginu eða fyrirvarsmanni þess að sú staða sé ekki uppi sem lýst er í 1. másl. 1. mgr. ákvæðisins. Þannig beri RSK eingöngu skylda til að senda fyrirvarsmanni félags aðvörun þegar embættið telur að sú staða sé uppi sem lýst er í 1. másl. 1. mgr. 24. gr. frumvarpsins. Eins og fyrr segir á ákvæðið sér fyrirmynd í öðrum lögum og telur ráðuneytið mikilvægt að orðalag heimilda sem þessara sem finna má í mismunandi lagabálkum séu orðaðar með sama hætt svo ekki komi upp sú staða að sambærilegar heimildir í mismunandi lagabálkum séu túlkaðar með mismunandi hætti.

Ráðuneytið leggur til með vísan til umfjöllunar hér að framan að ekki verði gerðar breytingar á ákvæðinu.

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

Í umsögn ASÍ um málið er bent á að um sé að ræða ramma utan um frjáls félagasamtök sem njóta verndar stjórnarskrár en gegni ekki 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 (b-lið 35. gr.) frumvarpsins. Þá kemur fram það álit ASÍ að rétt sé að hyggja vel að því hvort félagiforminu sé sniðinn of þröngur stakkur í frumvarpinu.

Í umsögn SÍBS kemur fram að óeðlilegt þyki að stjórnvöld hafi heimild til að slíta félagi eins og kveðið er á um í 25. gr. frumvarpsins og er vísað til orðalags 74. gr. stjórnarskrárinnar um að ekki megi leysa uppp félag með ráðstöfun stjórnvalds þótt banna megi um sinn starfsemi félags sem er talið hafa ólöglegan tilgang en að höfða verði mál til að fá félaginu slitið án ástæðulausrar tafar.

Í 25. gr. frumvarpsins 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 ólöglegt. Í frumvarpinu eru gerðar ríkari kröfur að því leytir að starfsemi félags verður ekki bönnuð til bráðabirgða nema með dómsúrskurði. Ætla má að dómáttarar 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 getur 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.

#### **28. gr. frumvarpsins – Stjórnvald.**

Í minnisblaði RSK kemur fram að ástæða sé til þess að draga skýrt fram að skráning í almannaheillafélagaskrá sé valkvæð nema til komi krafa um skráningu skv. 2. gr. og leiði ekki sjálfkrafa til þess að félag sé jafnframt skráð og teljist uppfylla skilyrði fyrir skráningu á almannaheillaskrá skv. 1. mgr. 30. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003. Leggur RSK til að 28. gr. verði breytt þannig að kveðið verði á um framangreint í ákvæðinu.

Ráðuneytið leggst gegn því að frumvarpinu verði breytt hvað þetta atriði varðar og telur ákjósanlegra að RSK/Skattsins leiðbeini félögum um framangreint, s.s. með því að vekja athygli félags til almannaheilla sem óskar eftir skráningu á almannaheillafélagaskrá á því að þau verði ekki sjálfkrafa skráð á almannaheillaskrá á grundvelli laga um tekjuskatt heldur þurfi að sækja um þá skráningu sérstaklega.

#### **29. gr. frumvarpsins – Tilkynning um félag.**

Í umsögn RSK er lagt til að 2. mgr. 29. gr. frumvarpsins verði breytt og eingöngu verði vísað til skráningargjalda en ekki birtingargjalda þar sem ekki sé gert ráð fyrir að aðalefni skráningar félaga til almannaheilla verði birt í Lögbirtingablaði.

Um réttmæta ábendingu er að ræða og leggur ráðuneytið til að eingöngu verði vísað til skráningargjalda í ákvæði 2. mgr. 29. gr.

#### **33. gr. frumvarpsins – Reglugerðarheimild.**

Í umsögn ÖBÍ kemur fram að fjárhagsleg hlið málsins skipti lítil félög miklu máli og varast beri að auka álögur á þau með ýmsum gjöldum og er í því sambandi vísað til 33. gr. frumvarpsins.

#### **36. gr. frumvarpsins – Gildistaka.**

Í umsögn RSK er gerð athugasemd við gildistökuákvæði frumvarpsins en í ákvæðinu er lagt til að fyrirhuguð löggjöf öðlist þegar gildi. Fram kemur að um mjög knappan tíma sé að ræða til tæknilegra, skipulagslegra og faglegra undirbúningsráðstafana fyrir embættið. Í því sambandi bendir RSK á að ýmsir snertifletir séu við nýlega samþykkt lög um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (skattalegir hvatar fyrir lögaðila sem starfa til almannaheilla), nr. 32/2021, en lögin taka að meginstefnu til gildi 1. nóvember 2021. Verði frumvarp til laga um félög til almannaheilla að lögum telur RSK ákjósanlegt að miðað verði við sama gildistökudag, þ.e. 1. nóvember 2021.

Í 36. gr. frumvarpsins er lagt til að verði frumvarpið samþykkt þá taki lögin gildi við samþykkt þess. Við undirbúning máls þessa horfði ráðuneytið til þess að við gildistöku laga um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, nr. 119/2019, voru gerðar ráðstafanir hjá RSK vegna uppfærslu tölvukerfa, vefsíðu, eyðublaða og fékk stofnunin til þess fjármagn frá ráðuneytinu. Ráðuneytið leit svo á að framangreindar ráðstafanir nýttust einnig til undirbúnings fyrir skráningu samkvæmt því frumvarpi sem hér um ræðir og því er í frumvarpinu lagt til að það taki þegar gildi. Telji RSK það aftur á móti rétt að gildistakan verði miðuð við sama dag og gildistaka laga nr. 32/2021 þá gerir ráðuneytið ekki athugasemd við að frumvarpinu verði breytt í samræmi við þá tillögu RSK.

