

**Skýrsla starfshóps á vegum
forsætisráðuneytisins**

**LÖGBUNDIN GREIÐSLUSKYLDA TIL HAGSMUNASAMTAKA OG
FÉLAGAFRELSISÁKVÆÐI STJÓRNARSKRÁRINNAR**

Desember 2006

Efnisyfirlit

1. Inngangur	3
2. Almennt um stjórnskipulegar kröfur til löggjafar þegar mælt er fyrir um gjalddöku í þágu hagsmunasamtaka	3
2.1. Félagafrelsi á grundvelli stjórnarskrár	3
2.1.1. Almennt	3
2.1.2. Dómar Hæstaréttar varðandi iðnaðarmálagjald o.fl.	5
2.1.3. Álit umboðsmanns Alþingis	6
2.2. Félagafrelsi á grundvelli alþjóðasáttmála	8
2.2.1. 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu	8
2.2.2. 5. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu	11
2.2.3. Alþjóða vinnumálastofnunin	11
2.3. Kröfur stjórnarskrár til skattlagningar	12
2.4. Samantekt	13
3. Umfjöllun um lagaákvæði á ýmsum sviðum	15
3.1. Lög um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins	15
3.1.1. Lagaákvæði	15
3.1.2. Lögskýringargögn	16
3.1.3. Ályktun	16
3.1.4. Mögulegar leiðir til úrbóta	17
3.2. Lög um búnaðargjald	18
3.2.1. Lagaákvæði um gjalddöku	18
3.2.2. Lögskýringargögn	19
3.2.3. Ályktun	19
3.2.4. Mögulegar leiðir til úrbóta	20
3.3. Iðnaðarmálagjald	22
3.4. Lög um útflutningsaðstoð	22
3.5. Lög um tryggingagjald – Staðlaráð	22
3.5.1. Lagaákvæði	22
3.5.2. Lögskýringargögn	23
3.5.3. Ályktun	23
3.6. Lög um tryggingagjald – ICEPRO	23
3.6.1. Lagaákvæði	23
3.6.2. Lögskýringargögn	24
3.6.3. Ályktun	24
3.6.4. Mögulegar leiðir til úrbóta	24
4. Niðurstöður	25

1. INNGANGUR

Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 12. apríl 2002 í máli nr. 3204/2001 kom fram að verulegur vafi léki á því hvort tilhögun 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986 um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, sem tryggir Landssambandi smábátaeigenda fjármagn, uppfyllti kröfur 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Með erindisbréfi dags. 23. febrúar 2005 skipaði forsætisráðherra starfshóp til þess að leggja til viðbrögð við þessu álitum og huga jafnframt að því hvort sömu sjónarmið ættu við um gjaldtöku í þágu félagasamtaka í öðrum atvinnugreinum. Í starfshópinn voru skipuð Guðríður M. Kristjánsdóttir, lögfræðingur sjávarútvegsráðuneytinu, Jónína S. Lárusdóttir, skrifstofustjóri iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu, Ólafur Friðriksson, skrifstofustjóri landbúnaðarráðuneytinu, Páll Þórhallsson, lögfræðingur forsætisráðuneytinu, en honum var jafnframt falið að gegna formennsku, og Ragnheiður Snorradóttir, lögfræðingur fjármálaráðuneytinu.

Í skýrslunni verður fyrst gerð grein fyrir kröfum stjórnarskrár til löggjafar á þessu sviði. Því næst verður fjallað um þau lagaákvæði sem helst koma til álita, þ.e. varðandi greiðslumiðlun í sjávarútvegi, búnaðargjald, iðnaðarmálagjald, markaðsgjald og tryggingagjald. Lagt verður mat hvort lagaákvæðin standist óbreytt og dregin fram þau sjónarmið sem líta þarf til við hugsanlega endurskoðun þeirra. Loks verða helstu niðurstöður dregnar saman.

Rétt er að geta þess að umfjöllunin einskorðast við meginsjónarmið og getur eðli málsins samkvæmt ekki orðið jafn rækileg og ef hvert og eitt tilvik yrði tekið til skoðunar í dómsmáli sem einstaklingar eða fyrirtæki myndu höfða til þess að láta reyna á rétt sinn til að standa utan félaga. Starfshópurinn taldi það ennfremur utan síns verkahringis að fjalla um lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda nr. 55/1980 þótt þar kunnist einnig að rísa álitamál varðandi rétt manna til að standa utan félaga.^{1 2}

2. ALMENNT UM STJÓRNSKIPULEGAR KRÖFUR TIL LÖGGJAFAR ÞEGAR MÆLT ER FYRIR UM GJALDTÖKU Í ÞÁGU HAGSMUNASAMTAKA

2.1. Félagafrelsi á grundvelli stjórnarskrár

2.1.1. Almenn

Kveðið er á um félagafrelsi í 74. gr. stjórnarskrárinnar. Hún hljóðar svo

Rétt eiga menn á að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnsmálafélög og stéttarfélög, án þess að sækja um leyfi til þess. Félag má ekki

¹ Er þá vísað til 2. mgr. 6. gr. laganna þar sem segir: “Atvinnurekanda er skylt að halda eftir af launum starfsmanns iðgjaldi hans til viðkomandi stéttarfélags samkvæmt þeim reglum, sem kjarasamningar greina.” Þess má geta að umboðsmaður Alþingis segir í nýlegu álitum að það yrði að vera verkefni dómstóla að leggja mat á hvort þetta ákvæði og beiting þess standist gagnvart ákvæðum stjórnarskrár, sjá SUA 2004, bls. 169.

² Starfshópurinn vill koma á framfæri þökkum til Áslaugar Björgvinsdóttur, dósents við lagadeild HR, og Elínar Blöndal, dósents við lagadeild Háskólans á Bifröst, fyrir veitta aðstoð við úrlausn tiltekinna álitamála sem fjallað er um í skýrslunni.

leysa upp með ráðstöfun stjórnvalds. Banna má þó um sinn starfsemi félags sem er talið hafa ólöglegan tilgang, en höfða verður þá án ástæðulausrar tafar mál gegn því til að fá því slitið með dómi.

Engan má skylda til aðildar að félagi. Með lögum má þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.

Rétt eiga menn á að safnast saman vopnlausir. Lögreglunni er heimilt að vera við almennar samkomur. Banna má mannfundi undir berum himni ef uggvænt þykir að af þeim leiði óspektir.

Í greinargerð með þessu ákvæði segir meðal annars:

Í 2. mgr. 12. gr. er lagt til að ákvæðið um rétt manna til að standa utan félaga verði sett fram með þeim hætti að í byrjun sé mælt fyrir um þá meginreglu að engan megi skylda til aðildar að félagi, en í kjölfarið verði nefndar tvenns konar undantekningar frá meginreglunni. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins yrði heimildin til undantekninga í báðum tilvikum háð þeim skilyrðum að um hana yrði að vera mælt í lögum og skyldan til félagsaðildar yrði að vera nauðsynleg til að viðkomandi félag gæti sinnt hlutverki sem því væri ákveðið með lögum. Að fullnægðum þessum almennu skilyrðum mætti annars vegar skylda mann til aðildar að félagi vegna almannahagsmuna. Viðmiðunin um almannahagsmuni getur óneitanlega virst vera nokkuð teygjanleg. Ástæða er þó til að taka sérstaklega fram að ætlast er til að litið verði á þetta hugtak sem nokkurs konar samnefnara hér fyrir þau atriði sem eru talin upp í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og geta heimilað að vikið verði frá meginreglu þeirrar greinar um félagafrelsi. Hins vegar er ráðgert að skylda til félagsaðildar geti að fullnægðum fyrrnefndum skilyrðum verið felld á menn vegna réttinda annarra. Með þessu er einkum haft í huga að við ákveðnar aðstæður geta tengsl á milli hagsmuna manna orðið svo nán að nauðsynlegt þyki að leggja skyldu á þá til að virða hagsmuni hvor eða hver annars með því að standa að sameiginlegu félagi í því skyni. Dæmi um þetta má m.a. finna þegar litið er til húsfélaga og veiðifélaga þar sem eigendum fasteignar eða veiðiréttar er gert að standa að sameiginlegu félagi vegna þeirra nánú tengsla sem eru á milli hagsmuna þeirra. Er niðurlagsorðum 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins einmitt beint að aðstæðum eins og þessum.³

Félagafrelsisákvæðið stendur á gömlum merg þótt það hafi tekið nokkrum breytingum við stjórnarskrárendurskoðunina 1995. Þá var ákveðið að mæla berum orðum fyrir um hið neikvæða félagafrelsi, þ.e. rétt manna til að standa utan félaga, sbr. 2. mgr. 74. gr. Almennt er viðurkennt að neikvætt félagafrelsi sé þáttur í félagafrelsinu eins og fram hefur komið í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu meðal annars í máli Sigurðar Sigurjónssonar gegn íslenska ríkinu frá 30. júní 1993. Ísland er hins vegar eitt af fáum ríkjum sem hefur mælt berum orðum fyrir um slíkan rétt í stjórnarskrá.

Í sögulegu ljósi er vernd félagafrelsis til komin vegna mikilvægis félaga fyrir stjórnmalabáttöku manna. Fyrir á tímum þegar opinbert leyfi þurfti til að stofna félög var það veigamikil réttindakrafa að öðlast frelsi til að stofna félög og starfa í félagi án

³ Þingskjal 389, 297. mál á 118. löggjafarþingi.

afskipta ríkisvaldsins. Síðar, eftir því sem stéttarfélög urðu áhrifameiri og fjölmennari og tóku í auknum mæli að koma fram fyrir hönd félagsmanna sinna, fór að bera á kröfum um rétt manna til að standa utan félaga. Fór svo að lokum að viðurkenndur var réttur manna til að vera ekki þvingaður til aðildar að félagi.

Þótt stjórnmalabátttaka og starfsemi stéttarfélaga sé þungamiðjan í félagafrelsinu eins og 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar ber vott um þá er ákvæðið ekki einskorðað við starfsemi slíkra félaga. Fræðimenn hafa skilgreint hugtakið félag á mismunandi veg. Samkvæmt Gunnari G. Schram tákna félög “skipulagsbundin, varanleg samtök tveggja eða fleiri manna er vinna að sameiginlegu markmiði þeirra. Það markmið getur verið mjög margbreytilegt, t.d. stjórnmalalegt, fjárhagslegt, menningarlegt eða mannúðarlegs eðlis, svo og trúarlegt.... Hið ytra og innra skipulag félaga getur og verið með margvíslegu móti.”⁴ Skilgreining Áslaugar Björgvinsdóttur er að því leyti frábrugðin að samkvæmt henni er það hugtaksskilyrði varðandi félög að þau eru stofnuð af fúsum og frjálsum vilja með einkaréttarlegum löggerningi.⁵

Áslaug greinir þannig á skýrlega á milli einkaréttarlegra félaga og samtaka á sviði opinbers réttar. “Einnig eru þess dæmi að í lögum sé kveðið á um heimild eða jafnvel skyldu borgara og lögaðila til að eiga með sér samvinnu í formi samtaka á sviði opinbers réttar. Tilvist þess háttar samtaka og starfsemi er bundin í lögum á sviði opinbers réttar þar sem jafnframt er kveðið á um skipulag og hlutverk þeirra...Til grundvallar þeim liggja lög og þau fara með opinbert vald. Með lögum er opinberum samtökum veitt heimild til að kveða á um réttindi og skyldur aðila þeirra innan valdsviðs samtakanna og oft er þeim falið að úthluta opinberum fjármunum sem aðilar þeirra hafa innt af hendi í formi aðildargjalda.”⁶

2.1.2. Dómar Hæstaréttar varðandi iðnaðarmálagjald o.fl.

Á gjaldtöku í þágu hagsmunasamtaka reyndi í dómi Hæstaréttar frá 17. desember 1998 í máli nr. 166/1998 (H 1998.4406). Í málinu var því haldið fram að með því að áfrýjanda var gert að greiða iðnaðarmálagjald samkvæmt lögum nr. 134/1993, sem rynni beint til Samtaka iðnaðarins, væri hann þvingaður til aðildar að samtökunum og bryti það í bága við 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Í forsendum Hæstaréttar var rakið að samkvæmt 1. gr. laga nr. 134/1993 væri 0,08% gjald lagt á allan iðnað í landinu eins og hann væri skilgreindur í 2. gr. Í 3. gr. laganna væri síðan kveðið á um það að tekjur af gjaldinu rynnu til Samtaka iðnaðarins og skyldi þeim varið til þess að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu. Gjaldstofninn væri velta á grundvelli 11. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, að meðtalinni veltu sem undanþegin væri virðisaukaskatti samkvæmt 12. gr. laganna. Í dómi Hæstaréttar var fjallað með eftirgreindum hætti um þá málsástæðu áfrýjanda sem að ofan er rakin:

„[...] Þótt iðnaðarmálagjaldið renni til Samtaka iðnaðarins, skal því varið í ákveðnum tilgangi samkvæmt 3. gr. laga nr. 134/1993, en er ekki styrkur til samtakanna. Ráðstofun fjáris er háð eftirliti iðnaðarráðuneytisins, og eiga samtökin að senda ráðuneytinu árlega skýrslu um hana. Þótt samtökin hafi tekið

⁴ Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1997, bls. 590.

⁵ Áslaug Björgvinsdóttir: Félagaréttur, 1999, bls. 12.

⁶ Áslaug Björgvinsdóttir: Félagaréttur, 1999, bls. 12.

þá ákvörðun að láta gjaldið leiða til lækkunar félagsgjalda, getur það ekki haggað gjaldskyldu áfrýjanda, sem ákveðin er í lögum. Er fallist á það með héraðsdómi, að ráðstöfun iðnaðarmálagjalds til Samtaka iðnaðarins feli ekki í sér skylduaðild áfrýjanda að samtökunum, sem brjóti gegn ofangreindum ákvæðum.“

Svipuð niðurstaða varð í dómi Hæstaréttar sem kveðinn var upp 20. desember 2005 í máli nr. 315/2005. Ekki verður dregin ótvíræð ályktun af dómum þessum um það hvort lögbundin greiðsluskylda til Samtaka iðnaðarins telst heimil vegna þess að ekki sé um aðildarskyldu í merkingu 1. málsliðar 2. mgr. 74. gr. eða vegna þess að skilyrði 2. málsliðar 2. mgr. 74. gr. séu uppfyllt.

Þá má geta dóms Hæstaréttar (H 1998.718) er varðaði skylduaðild að Lögmannafélagi Íslands. Þar var félagsmaður í lögmannafélaginu sýknaður af kröfu félagsins um greiðslu félagsgjalda þar sem skylduaðild að félaginu var ekki talin heimila félaginu að krefja félagsmenn um önnur gjöld en þau sem þyrfti til að sinna lögboðnu hlutverki félagsins. Bent var á að tilgangur félagsins samkvæmt samþykktum væri að gæta hagsmuna félagsmanna og hann væri þannig víðtækari en lögboðið hlutverk félagsins. Fram væri komið að þó nokkur hluti af fjárhagslegum umsvifum félagsins væri fyrir utan hin lögbundnu verkefni og viðurkennt af þess hálfu að það sinni öðrum verkefnum. Sökum þess að lögmannafélagið hafði ekki orðið við áskorun félagsmannsins undir rekstri málsins, um að aðgreina kostnað af starfsemi félagsins eftir því hvaða þættir hennar teldust nauðsynlegir vegna hins lögboðna hlutverks og hverjir ekki, var félagsmaðurinn sýknaður af kröfum félagsins.

2.1.3. Álit umboðsmanns Alþingis

Í álitinu í máli nr. 3204/2001 tók umboðsmaður Alþingis að eigin frumkvæði til athugunar hvort og þá með hvaða hætti fyrirkomulag ákvæða 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, um skyldu þeirra sem taka til vinnslu og sölu sjávarafurðir af opnum bátum og þilfarsbátum undir 10 lestum til að greiða hlutfall af hráefnisverði þess afla sem þeir taka inn á sérstakan greiðslumiðlunarreikning smábáta og ráðstöfun þeirrar greiðslu til Landssambands smábátaeigenda, samrýmdist 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Umboðsmaður rakti 74. gr. stjórnarskrárinnar, lögskýringargögn, og dómaframkvæmd. Þá rakti hann ákvæði 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og niðurstöður nefndar Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar (ILO) um skýringu á ákvæðum samþykktar ILO nr. 87, um félagafrelsi og verndun þess. Með vísan til framangreinds taldi umboðsmaður að ganga yrði út frá því við skýringu á ákvæði fyrri málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar að mæltu lög fyrir um skyldu afmarkaðs hóps manna til að inna af hendi fjárframlag til tiltekens hagsmunafélags, enda þótt að greiðendum væri ekki gert skylt að gerast meðlimir í því félagi, kynni slík lögbundin gjaldskylda að ganga gegn þeirri meginreglu sem leiðir af ákvæði fyrri málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Slík tilhögun væri þannig óheimil í stjórnskipulegu tilliti nema talið yrði að hún fullnægði að öðru leyti þeim skilyrðum sem fram koma í síðari málsl. 2. mgr. 74. gr.

Umboðsmaður rakti því næst ákvæði laga nr. 24/1986 um greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins. Taldi hann að ekki yrði annað séð en að sú lögbundna tilhögun um

greiðslu fjárframlags til ákveðins hagsmunafélags sem mælt er fyrir um í 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986, kynni að ganga gegn meginreglu fyrri málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar enda þótt ekki væri um að ræða að umræddum hópi manna væri beinlínis gert skylt að lögum að vera meðlimir í félaginu. Í ljósi þessarar niðurstöðu fjallaði umboðsmaður um það hvort þetta fyrirkomulag laga nr. 24/1986 kynni þrátt fyrir þessa aðstöðu að uppfylla skilyrði síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. og vera stjórnskipulega heimil.

Umboðsmaður Alþingis taldi að af orðalagi síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. og lögskýringargögnum mætti ráða að þrjú skilyrði þyrftu að vera uppfyllt til að heimilt væri að skylda mann til aðildar að félagi samkvæmt fyrri málslið ákvæðisins. Í fyrsta lagi þyrfti skyldan að vera lögbundin, í öðru lagi þyrfti hún að vera nauðsynleg til þess að félag gæti sinnt ákveðnu hlutverki í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra og loks þyrfti þetta hlutverk félagsins að vera lögmælt. Að því er fyrsta skilyrðið varðaði taldi umboðsmaður ekki nauðsynlegt að virtum atvikum málsins að taka afstöðu til þess hvort það væri fortakslaust skilyrði samkvæmt síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar að mælt væri fyrir um skyldu til aðildar að félagi í settum lögum frá Alþingi. Umboðsmaður taldi hins vegar skipta máli að taka afstöðu til þess hvert væri efnisinntak skilyrðis síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. að hlutverk félags, sem aðildarskylda væri að samkvæmt lögum, væri „lögmælt“. Var það niðurstaða hans að ganga yrdi út frá að í því skilyrði kæmi fram áskilnaður um að mælt væri a.m.k. fyrir um megingrundvöll og afmörkun á hlutverki slíks félags í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra í settum lögum frá Alþingi. Að virtri þessari afstöðu fjallaði umboðsmaður þessu næst um hvort og þá hvernig lög nr. 24/1986, eða eftir atvikum önnur ákvæði settra laga, mæltu fyrir um slíkt hlutverk Landssambands smábátaeigenda.

Umboðsmaður Alþingis benti á að í lögum nr. 24/1986 væri ekki að finna ákvæði sem hefði að geyma megingrundvöll eða lagalega afmörkun á sérstöku hlutverki Landssambands smábátæigenda. Þá fengi hann ekki séð að löggjafinn hefði í öðrum ákvæðum laga tekið með beinum hætti afstöðu til þess að landssambandið skyldi gegna tilteknu hlutverki í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra, sbr. síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Var það niðurstaða umboðsmanns að verulegur vafi léki nú á því hvort tilhögun 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986 uppfyllti þær kröfur sem ákvæði síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar gerir. Yrði því ekki hjá því komist að leggja til grundvallar að nauðsynlegt væri að taka umrædda tilhögun laga nr. 24/1986 til endurskoðunar. Í ljósi þessa ákvað umboðsmaður að vekja athygli Alþingis og sjávarútvegsráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, á álitinu og beina þeim tilmælum til þeirra að kannað yrði hvort og þá hvernig huga þyrfti að endurskoðun á lögum nr. 24/1986 að virtum þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Umboðsmaður tók fram að þar sem í 5., 7. og 9. gr. laga nr. 24/1986 væri að finna samsvarandi fyrirkomulag og mælt væri fyrir um í 6. og 8. gr. laganna að því er varðar skyldu til að inna af hendi fjárframlag inn á greiðslumiðlunarreikning fiskiskipa og ákveðið hlutfall þess fengið tilgreindum hagsmunafélögum innan sjávarútvegsins legði hann áherslu á að athugasemdir hans í álitinu kynnu einnig að eiga við um þá tilhögun að breyttu breytanda.

Umboðsmaður Alþingis fjallaði um fyrri dóm Hæstaréttar um iðnaðarmálagjaldið í álitinu sínu. Benti hann að dómurinn væri ekki fordæmisskapandi varðandi lög um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins. Þó virtist ljóst, að mati

umboðsmanns, að við mat á því hvort um skyldu til aðildar að Samtökum iðnaðarins hafi verið að ræða í merkingu 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar hafi Hæstiréttur ekki talið þörf á að gera sérstakan greinarmun á því annars vegar hvort greiðsluskylda laga nr. 134/1993 hafi fallið undir fyrri másl. 2. mgr. 74. gr. og þá hins vegar hvort önnur ákvæði laganna hafi þrátt fyrir það falið í sér að slík skylda væri stjórnskipulega heimil í ljósi ákvæðis síðari másl. 2. mgr. 74. gr. Af forsendunum verði ekki annað ráðið en að Hæstiréttur hafi litið á þetta atriði heildstætt og þá með sérstakri skírskotun til ákvæða 3. gr. laga nr. 134/1993 þar sem lögmæltur tilgangur greiðsluskyldu iðnaðarmálagjalds kemur fram, þ.e. að tekjum af gjaldinu skyldi varið til að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu. Vísar umboðsmaður sérstaklega í það orðalag í dómi Hæstaréttar að ráðstöfun iðnaðarmálagjalds til Samtaka iðnaðarins feli ekki í sér skylduáðild að samtökunum „sem brjóti gegn [2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. mannréttindasáttmálans]“.

2.2. Félagafrelsi á grundvelli alþjóðasáttmála

2.2.1. 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu

Við skýringu 74. gr. stjórnarskrárinnar er rétt að líta til alþjóðasáttmála sem íslenska ríkið hefur fullgilt. Ber þar fyrst að nefna 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) sem verndar félagafrelsi.

Ákvæðið hljóðar svo:

Funda- og félagafrelsi.

1. Rétt skal mönnum að koma saman með friðsömum hætti og mynda félög með öðrum, þar á meðal að stofna og ganga í stéttarfélög til verndar hagsmunum sínum.

2. Eigi skal réttur þessi háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi. Ákvæði þessarar greinar skulu eigi vera því til fyrirstöðu að löglegar takmarkanir séu settar við því að liðsmenn hers og lögreglu eða stjórnarstarfsmenn beiti þessum rétti.

Mikilvægt er að gera sér grein fyrir því að hvernig hugtakið félag hefur verið skilið í dómaframkvæmd á grundvelli þessa ákvæðis. Samtök á sviði opinbers réttar hafa þannig verið talin falla utan gildissviðs 11. gr. En þó er gerð sú krafa að slík samtök hindri ekki stofnun félaga á viðkomandi fagsviði. Á þetta reyndi til dæmis í máli *Le Compté o.fl. gegn Belgíu*, 23. júní 1981:

“64. **The Court notes firstly that the Belgian Ordre des médecins is a public-law institution.** It was founded not by individuals but by the legislature; it remains integrated within the structures of the State and judges are appointed to most of its organs by the Crown. It pursues an aim which is in the general interest, namely the protection of health, by exercising under the relevant legislation a form of public control over the practice of medicine. Within the context of this latter function, the Ordre is required in particular to keep the

register of medical practitioners. For the performance of the tasks conferred on it by the Belgian State, it is legally invested with administrative as well as rule-making and disciplinary prerogatives out of the orbit of the ordinary law (*prérogatives exorbitantes du droit commun*) and, in this capacity, employs processes of a public authority (see paragraphs 20-34 above).

65. Having regard to these various factors taken together, the Ordre cannot be considered as an association within the meaning of Article 11. **However, there is a further requirement: if there is not to be a violation, the setting up of the Ordre by the Belgian State must not prevent practitioners from forming together or joining professional associations.** Totalitarian régimes have resorted - and resort - to the compulsory regimentation of the professions by means of closed and exclusive organisations taking the place of the professional associations and the traditional trade unions. The authors of the Convention intended to prevent such abuses (see the Collected Edition of the "Travaux Préparatoires"), vol. II, pp. 116-118).

The Court notes that in Belgium there are several associations formed to protect the professional interests of medical practitioners and which they are completely free to join or not (see paragraph 22 above). In these circumstances, the existence of the Ordre and its attendant consequence - that is to say, the obligation on practitioners to be entered on the register of the Ordre and to be subject to the authority of its organs - clearly have neither the object nor the effect of limiting, even less suppressing, the right guaranteed by Article 11 par. 1."

Samvæmt ofansögðu falla utan við gildissvið 11. gr. samtök sem eru í reyndinni opinbers eðlis og gegna lögbundnu hlutverki með opinberu ívafi vegna almannahagsmuna. Dæmi eru um það úr dómaframkvæmd að læknafélög og lögmannafélög hafi talist slík félög þar sem þau gegna ákveðnu eftirlits- og stjórnsluhlutverki gagnvart félagsmönnum sínum innan ákveðinnar stéttar, og þjóna þannig almannahagsmunum, en hafa ekki það hlutverk að koma fram fyrir hönd félagsmanna sinna, t.d. í kjaradeilum við vinnuveitendur.⁷ Skoða þarf hverju sinni hvers eðlis viðkomandi félagsskapur er. Vert er að hafa í huga að Mannréttindadómstóllinn leggur sjálfstæða merkingu í hugtakið félag. Ekki ræður úrslitum hvernig félag er flokkað í landsrétti. Annars hefðu aðildarríkin það í hendi sér að skilgreina félög sem opinbers réttar eðlis til þess að komast hjá því að lúta kröfum 11. gr.⁸

Það er einkum tvennt sem skoðað er í þessu sambandi: Hlutverk og markmið félags annars vegar (1) og skipulag þess hins vegar (2).

(1) Ef samtök starfa fyrst og fremst í þágu almannahagsmuna kann það að mæla með því að þau teljist opinber í skilningi sáttmálans. Það nægir ekki að félag fari með einhver verkefni í þágu almannahagsmuna. Í máli Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi leit dómstóllinn þannig til þess að enda þótt leigubifreiðastjórafélaginu Framma hefðu verið falin tiltekin verkefni í þágu almannahagsmuna færi sérstök

⁷ Gunnar G. Schram bls. 597.

⁸ Sjá MDE Chassagnou o.fl. gegn Frakklandi, 29. apríl 1999.

stjórnsýslunefnd sem skipuð var af samgönguráðherra með enn frekara stjórnsýsluvald, svo sem eftirlitsvald, gagnvart leigubifreiðastjórunum.

(2) Ef mælt er fyrir um tilvist samtaka í lögum og skipulag og starfsemi þeirra er einnig lögmaelt hafa þau einkenni opinberra samtaka. Opinber samtök hafa þannig lögum samkvæmt takmarkað svigrúm um efni samþykka sinna. Það að mælt sé fyrir um tilvist félags í lögum nægir þó ekki eitt og sér til að það verði talið falla utan 11. gr. Ef félag er aftur á móti stofnað að einkarétti og nýtur fulls sjálfsákvörðunarréttar við skilgreiningu markmiða sinna, skipulags og starfsreglna telst það fremur einkaréttarlegt í skilningi 11. gr.

11. gr. MSE verndar ekki berum orðum rétt manna til að standa utan félaga, þ.e. hið svokallaða neikvæða félagafrelsi. Samkvæmt dómaframkvæmd nýtur þessi réttur þó einnig verndar. Í dómaframkvæmd hefur það skýrst hvers konar þvingun til aðildar þarf að vera um að ræða til þess að 1. mgr. 11. gr. teljist eiga við. Í máli *Young, James og Webster gegn Bretlandi*, 13. ágúst 1981, komst dómstóllinn svo að orði að "... a threat of dismissal involving loss of livelihood is a most serious form of compulsion and, in the present instance, it was directed against persons engaged by British Rail before the introduction of any obligation to join a particular trade union."

Taldi dómstóllinn að íhlutunin helgaðist ekki af því markmiði sem stefnt var að og því væru skilyrði 2. mgr. 11. gr. ekki uppfyllt.

Í máli *Sigurðar Sigurjónssonar gegn íslenska ríkinu*, 20. júní 1993, lá fyrir að aðild að bifreiðastjórafélaginu Frami var forsenda þess að kærandi gæti fengið úthlutað leyfi til leigubílaaksturs. Hins vegar þótti ekki sýnt fram á að aðildarskylda væri forsenda þess að hin lögmaetu markmið næðu fram að ganga. Þannig segir í dómnum:

"The Court does not doubt that Frami had a role that served not only the occupational interests of its members but also the public interest, and that its performance of the supervisory functions in question must have been facilitated by the obligation of every licence-holder within the association's area to be a member. However, the Court is not convinced that compulsory membership of Frami was required in order to perform those functions. Firstly, the main responsibility for the supervision of the implementation of the relevant rules lay with the Committee (see paragraph 20 above). Secondly, membership was by no means the only conceivable way of compelling the licence-holders to carry out such duties and responsibilities as might be necessary for the relevant functions; for instance, some of those provided for in the applicable legislation (see paragraph 22 above) could be effectively enforced without the necessity of membership. Lastly, it has not been established that there was any other reason that would have prevented Frami from protecting its members' occupational interests in the absence of the compulsory membership imposed on the applicant despite his opinions (see, inter alia, the above-mentioned Schmidt and Dahlström judgment, p. 16, para. 36, and the above-mentioned Young, James and Webster judgment, pp. 25-26, para. 64)."

Í nýlegum dómi MDE í máli *Sörensen gegn Danmörku og Rasmussen gegn Danmörku*, sem kveðinn var upp 11. janúar 2006, kemur fram að ekki sé sjálfgefið að öll þvingun til aðildar að verkalýðsfélagi sé andstæð sáttmálanum. Það eigi þó við þegar slík þvingun vegi að kjarna félagafrelsisins.

Í máli þessu hélt danska ríkið því fram að þvingunin til félagsaðildar væri ekki sérlega rík vegna þess að kærendur gátu gerst “ópolítískir aðilar” að viðkomandi félagi. Dönsku lög heimiluðu launþegum nefnilega að gefa bindandi yfirlýsingu um að fjárframlög frá þeim til stéttarfélaga skyldu ekki renna til stjórn málaflókka eða flokkspólítískrar starfsemi. Dómstóllinn hafnaði því að þetta skipti máli: “... it is to be observed that such “non-political membership” does not entail any reduction in the payment of the membership fee to the specific trade union. In any event, there is no guarantee that “non-political membership” will not give rise to some form of indirect support for the political parties to which the specific trade union contributes financially.”

2.2.2. 5. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu

Félagafrelsi er verndað í 5. grein Félagsmálasáttmála Evrópu. Þar segir að allir verkamenn og vinnuveitendur hafi rétt til að stofna félög innanlands eða á alþjóða vísu til verndar efnahagslegum og félagslegum hagsmunum sínum. Í óopinberum skýringum við þetta ákvæði segir um hið svokallaða neikvæða félagafrelsi:

“By the same token, no worker may be compelled to join or remain in a trade union. Workers who abstain from joining a trade union must be protected by law against any detriment in their employment. National law should clearly make closed shop practices (pre-entry and post-entry) or union security practices (e.g. automatic deductions to all workers’ wages, whether unionised or not, in order to fund the trade union present in the undertaking) illegal. The same conditions apply to the employer’s freedom to associate.”⁹

2.2.3. Alþjóða vinnumálastofnunin

Samþykkt Alþjóðavinnuálastofnunarinnar nr. 87 frá 1948 felur í sér almennar meginreglur um félagafrelsi. Ákvæði 2. gr. samþykktarinnar hljóðar svo: “Verkamenn og vinnuveitendur skulu án undantekningar hafa rétt til þess að stofna og ganga í félög að eigin geðþótta án undangengis leyfis, og séu þeir aðeins háðir reglum hlutaðeigandi félags um inngöngu í það.” Stofnunin gefur reglulega út útdrátt úr álitum félagafrelsisnefnar sinnar. Hér á eftir fara nokkrir valdir kaflar úr álitum hennar sem hafa þýðingu fyrir viðfangsefni starfshópsins:

235. By virtue of the principles of freedom of association, all workers - with the sole exception of members of the armed forces and police - should have the right to establish

⁹ Digest of the Case Law of the ECSR, mars 2005, aðgengilegt á heimasíðu Evrópuráðsins, www.coe.int. Í einu máli sem komið hefur fyrir Evrópunefnd um félagsleg réttindi reyndi á hvort svokallað launaeftirlitsgjald í Svíþjóð fengi staðist. Um var að ræða gjald sem lagt er á hvern launþega án tillits til þess hvort hann er félagi í viðkomandi verkalýðsfélagi (u.þ.b. 300 SEK á mánuði). “Consequently, the Committee considers that the payment of a fee to the trade union for financing its activity of wage monitoring cannot be regarded in itself as unjustified. It also considers that it cannot be regarded as an interference with the freedom of a worker to join a trade union as the payment of the fee does not automatically lead to membership of the SBWU and in addition is not required from workers members of trade unions other than the SBWU. However, the Committee considers that doubts exist as to the real use of the fees and that, in the present case, if they were to finance activities other than wage monitoring, these fees would ... at least for a part, be in violation of Article 5.” Sjá Complaint no. 12/2002, The Confederation of Swedish Enterprise against Sweden.

and to join organizations of their own choosing. The criterion for determining the persons covered by that right, therefore, is not based on the existence of an employment relationship, which is often non-existent, for example in the case of agricultural workers, self-employed workers in general or those who practise liberal professions, who should nevertheless enjoy the right to organize.

288. While it is generally to the advantage of workers and employers to avoid the proliferation of competing organizations, a monopoly situation imposed by law is at variance with the principle of free choice of workers' and employers' organizations.

293. The power to impose an obligation on all the workers in the category concerned to pay contributions to the single national trade union, the establishment of which is permitted by branch of industry and by region, is not compatible with the principle that workers should have the right to join organisations "of their own choosing". In these circumstances, it would seem that a legal obligation to pay contributions to that monopoly trade union, whether workers are members or not, represents a further consecration and strengthening of that monopoly.

299. Even in a situation where, historically speaking, the trade union movement has been organized on a unitary basis, the law should not institutionalize this situation by referring, for example, to the single federation by name, even if it is referring to the will of an existing trade union organization. In fact, the right of workers who do not wish to join the federation or the existing trade unions should be protected, and such workers should have the right to form organizations of their own choosing, which is not the case in a situation where the law has imposed the system of the single trade union.¹⁰

Til viðbótar þeim textum sem hér hefur verið vísað til má geta ILO-samnings frá 1975 um landbúnaðarstarfsmenn. Þar segir í 5. gr. að aðildarríkin skuli grípa til virkra aðgerða til að hvetja til stofnunar og viðgangs félagasamtaka starfsfólks í landbúnaði.

2.3. Kröfur stjórnarskrár til skattlagningar

Til viðbótar við fyrrgreindar kröfur 74. gr. stjórnarskrárinnar verður lagasetning sem felur í sér gjaldtöku að uppfylla önnur skilyrði stjórnarskrár, einkum þau er lúta að heimildum til skattlagningar.

Skattur hefur verið skilgreindur svo að um sé að ræða greiðslu, venjulega peningagreiðslu, sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að gjalda til hins opinbera samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins eftir almennum efnislegum mælikvarða og án sérgreinds endurgjalds frá hinu opinbera.¹¹

Samkvæmt 40., 77. og nú 2. mgr. 78. greinar stjórnarskrárinnar, eins og þeim var breytt með 15. og 16. grein stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, svo og þeirri grundvallarreglu íslensks réttar, að stjórnsýslan sé bundin af lögum, er það aðeins á valdi Alþingis að ákveða með lögum hvenær innheimtir skulu skattar.

Skattamálum skal samkvæmt 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjksl. nr. 97/1995, skipað með lögum og má ekki fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Í 40. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram, að engan skatt megi „... á leggja né breyta né af taka nema með lögum“. Samkvæmt

¹⁰ Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 4. útg., Genf 1996.

¹¹ Jónatan Þórmundsson: Fyrirlestrar í skattarétti, Reykjavík 1982, bls. 2.

stjórnarskránni er það því almennt eingöngu á valdi Alþingis að ákveða hvaða skattar skuli innheimtir af hálfu framkvæmdavaldsins. Svo heimilt sé að innheimta skatt verður að liggja til þess gild skattlagningarheimild í skilningi þessara ákvæða. Til þess að svo sé, verður að vera mælt fyrir um skattinn í almennum lögum, en það þýðir, að í settum lögum verður að vera kveðið á um skattskyldu, skattstofn, reglur um ákvörðun umrædds skatts o.s.frv.

Í tilvitnuðum stjórnarskrárákvæðum felast ákveðnar formkröfur um, að það skuli vera löggjafinn, sem taka skuli ákvarðanir um skattlagningu með lögum og heimildum hans til að fela framkvæmdavaldinu að ráðstafa skattamálum verður að telja verulegum takmörkunum háðar, ef þeim hefur ekki með öllu verið rýmt brott með skýru orðalagi 77. gr. stjskr. um bann við framsali skattlagningarvalds til stjórnvalda.

Með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 var bætt við 77. gr. stjórnarskrárinnar svohljóðandi málslið: „Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.“ Í framsöguræðu fyrsta flutningsmanns, þegar hann mælti fyrir breytingarfrumvarpinu öðru sinni, kom fram að ákvæðinu væri ætlað „að taka af tvímæli um að löggjafinn megi ekki framselja skattlagningarvald til stjórnvalda“. Í máli hans kom jafnframt fram að það horfði þó ekki til mikilsháttar breytinga frá gildandi rétti með því að þá reglu mætti „að nokkru leyti [leiða] af 40. gr. stjórnarskrárinnar“, en margvísleg álitæfni hefðu þó komið upp fyrir dómstólum sem tengjast því hvort og hve langt mætti ganga í þessu efni. Væri ákvæðinu beint gegn því að slík framkvæmd festist í sessi. (Alþt. 1995 vþ., B-deild, d. 141.)

Skattlagningarvaldinu eru ennfremur settar efnislegar takmarkanir bæði í stjórnarskránni sjálfri og með óskráðum grundvallarreglum stjórnarskipunarréttar og skattaréttar. Af ákvæði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 10. gr. stjskl. nr. 97/1995, um vernd eignarréttarins, hefur almennt verið talið leiða, að skatta verði að leggja á eftir almennum efnislegum mælikvarða og vissri jafnræðisreglu, sbr. dómasafn Hæstaréttar frá árinu 1986, bls. 706, þar sem gjaldskylda, sem valt á búsetu, var m.a. talin stríða gegn þessari grunnreglu stjórnarskrárinnar. Skattlagningarheimild verður jafnframt að fullnægja þeim efniskröfum sem lögmætisreglan gerir til réttarheimilda íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana, en almennt má segja að því tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun eða stjórnvaldsfyrirmæli eru, þeim mun strangari kröfur verður að gera til skýrleika lagaheimildar.

2.4. Samantekt

Kveðið er á um félagafrelsi í 74. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Þessi ákvæði standa meðal annars vörð um rétt manna til að standa utan félaga. Umboðsmaður Alþingis komst að því í álitinu sínu í máli nr. 3204/2001 að “lögbundin skylda til greiðslu fjár til hagsmunafélags kunnri, a.m.k. í ákveðnum tilvikum, að fela í sér fyrirkomulag sem gangi gegn þeirri meginreglu sem fyrri másl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar hefur að geyma sem þá þurfi að réttlæta á grundvelli þeirra fyrirmæla sem fram koma í síðari másl. sama ákvæðis.” Við þetta mat verði þá m.a. að hafa í huga tengsl réttar manna til að standa utan félaga og skoðanafrelsis og hvort með slíku fyrirkomulagi sé vegið að rétti manna til að stofna annað félag í samsvarandi tilgangi. Er gengið út frá þessum skilningi á 2. mgr. 74. gr. í þessari skýrslu en rétt er þó að geta þess að þeir dómur Hæstaréttar sem fyrir liggja eru ekki með öllu ótvíræðir. Eins liggja ekki fyrir dómur frá Mannréttindadómstól

Evrópu sem skera úr um þetta álitaeftni varðandi skýringu á 11. gr. MSE. Það virðist þó liggja í hlutarins eðli að það geti ekki staðist að sniðganga bann 74. gr. stjkskr. við aðildarskyldu að félögum með því að mæla fyrir um greiðsluskyldu til félaga sem hafi í öllum aðalatriðum sömu áhrif og bein aðildarskylda.¹²

Í eftirfarandi köflum skýrslunnar verður farið yfir löggjöf þar sem reyna kann á hliðstæð álitaeftni þeim sem tekið er á í áliti umboðsmanns Alþingis. Við þá yfirferð er í fyrsta lagi gengið úr skugga um hvort um greiðsluskyldu sé að ræða og hvort sá lögaðili sem nýtur góðs af greiðslunni sé félag í skilningi 74. gr. stjórnarskrárinnar. Ef um opinberan aðila er að ræða en ekki félag reynir ekki á félagafrelsi. Í öðru lagi er því næst skoðað eftir atvikum hvernig megi bæta úr hugsanlegum annmörkum á löggjöf.

Lagabreytingar geta að mati starfshópsins falist í því annars vegar að afnema greiðsluskyldu en hins vegar mætti búa svo um hnúta að skilyrði 2. másl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar væru uppfyllt. Afnám greiðsluskyldu mætti hugsanlega útfæra með mismunandi hætti. Þannig kynni að koma til greina að opna fyrir þann möguleika að einstaklingar geti vikið sér undan greiðslu, til dæmis vegna þess að stefnumál félags gangi gegn sannfæringu viðkomandi einstaklings. Starfshópurinn telur að slík einstaklingsbundin nálgun geti verið torveld í þeim tilfellum er líta má á viðkomandi gjaldtöku sem skattlagningu. Það sé háð takmörkunum að einstakir gjaldendur geti haft sjálfðæmi um að vikja sér undan greiðslu eða að slíkt verði að einhverju leyti háð mati stjórnvalda eða eftir atvikum viðkomandi hagsmunaaðila.

Ef farin er sú leið að breyta lögum þannig að skilyrði 2. másl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar væru uppfyllt þyrfti í fyrsta lagi að kanna hvort greiðsluskylda væri nauðsynleg leið til þess að almannahagsmunir tengdir starfsemi félags næðu fram að ganga. Að því gefnu þyrfti að binda í lög ráðstöfun gjalds í þágu afmarkaðra verkefna. Eins væri rétt að mæla fyrir um eftirlit af hálfu hins opinbera með því hvernig gjaldinu væri varið, sbr. dóma Hæstaréttar um iðnaðarmálasjóðsgjaldið. Rétt er að vekja athygli á því að þegar um gjaldskyldu er að ræða en ekki eiginlega aðildarskyldu ætti ekki að vera þörf á að ganga svo langt að mæla almennt fyrir um hlutverk viðkomandi félags í lögum.

Starfshópurinn hefur í sjálfu sér ekki tekið afstöðu til þess hvor þessara tveggja meginleiða er heppilegri. Hann vill þó vekja athygli á því að með því að afnema greiðslu- eða aðildarskyldu er örugglega tryggt að löggjöf standist gagnvart stjórnarskrá og alþjóðasáttmálum. Ef hins vegar er farin sú leið að kveða nánar á um ráðstöfun gjalda þá þurfa stjórnvöld að vera undir það búin að svara fyrir slíkt gagnvart félagafrelsisákvæði stjórnarskrárinnar og rökstyðja að stjórnskipuleg nauðsyn hafi verið að fara þá leið.

Kröfur alþjóðasáttmála og alþjóðlegra eftirlitsstofnana eru í þá átt að ríkisvaldið og löggjafinn verði að virða valfrelsi einstaklinga og gæta þess að gera ekki upp á milli verkalýðsfélaga og annarra hagsmunasamtaka innan einstakra geira atvinnulífsins, sbr. til dæmis afstöðu Félagafrelsisnefndar ILO, en umboðsmaður Alþingis hefur vitnað til starfs þeirrar nefndar. Skiptir ekki máli í því sambandi hvort um félög launþega, vinnuveitenda eða sjálfstæðra atvinnurekenda er að ræða. Þegar löggjafinn

¹² Má í þessu sambandi minna á þá margítrekuðu afstöðu Mannréttindadómstóls Evrópu að markmið sáttmálans sé að tryggja raunhæf og virk réttindi en ekki réttindi sem séu fjarlæg og fræðileg.

nefnir tiltekin félög í lögum, felur þeim sérstakt hlutverk eða auðveldar þeim tekjuöflun umfram aðra, þá leiðir slíkt óhjákvæmilega til þess að festa í sessi fyrirkomulag þar sem er einungis eitt félag í hverri starfsgrein. Réttarþróun á alþjóðavettvangi virðist hins vegar stefna í þá átt að stjórnvöld eigi ekki að gera upp á milli félaga með þessum hætti.

Loks er vert að taka fram að sú spurning hvort álagning og innheimta gjalda styðjist við gilda skattlagningarheimild í skilningi stjórnarskrárinnar er frábrugðin þeirri spurningu hvort félagafrelsið sé í húfi. Þannig kann gjaldtaka að standast sem skattheimta en samt vera óheimil vegna félagafrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar.

3. UMFJÖLLUN UM LAGAÁKVÆÐI Á ÝMSUM SVIÐUM

Hér á eftir fer yfirlit yfir þau lagaákvæði sem álit umboðsmanns Alþingis fjallar um og önnur þau lagaákvæði þar sem svipuð sjónarmið kunna að eiga við að mati starfshópsins.

3.1 Lög um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins

3.1.1. Lagaákvæði

Af 6. og 8. gr. laga nr. 24/1986 leiðir að hluti af aflaverðmæti smábáta skal renna til Landssambands smábátaeigenda (LS). Um er að ræða u.þ.b. 0,5% af aflaverði. Mun stærri hluti fer til lífeyrissjóða sjómanna og greiðslu iðgjalda af slysa- og örorkutryggingu skipverja.¹³

Af 5., 7., og 9. gr. laga nr. 24/1986 leiðir að hluti af aflaverðmæti fiskiskipa (2%) skal renna annars vegar til lífeyrissjóða sjómanna og hins vegar til Sjómannasambands Íslands og sjómanna innan Alþýðusambands Austfjarða og Alþýðusambands Vestfjarða, til Farmanna- og fiskimannasambands Íslands, Vélstjórafélags Íslands og loks til Landssambands íslenskra útvegsmanna (LÍÚ). Hlutföllin eru þannig að 92% renna til lífeyrissjóða sjómanna og 8% til hagsmunafélaga.

¹³ Að mati nefndarinnar skapar skylda þessi til greiðslu í lífeyrissjóð og til slysa- og örorkutryggingar ekki vandamál á grundvelli 74. gr. stjórnarskrárinnar. Má um þetta efni vísa til **Hrd. 1996 bls. 2584**. Málið varðaði skylduáðild að lífeyrissjóði og félagafrelsi. Ágreiningur málsins laut að því, hvort T. hf. hafi verið skylt að standa skil á greiðslu lífeyrissjóðisgjalds til Sameinaða lífeyrissjóðsins vegna þriggja starfsmanna, sem jafnframt voru stjórnarmenn og hluthafar. Fram kemur í dómi Hæstaréttar að „í lögum nr. 55/1980 felst samkvæmt framansögðu ótvíveð lagaskylda fyrir alla landsmenn til að vera í lífeyrissjóði. Löggjöf þessi á að leiða til almannaheilla, og er tilgangur hennar meðal annars sá, að réttur til lífeyristrygginga verði byggður á sem jöfnustum forsendum. Slíkar takmarkanir að lögum eru ekki andstæðar mannréttindaákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 með áorðnum breytingum.“ T hf. hélt því fram að hann hafi mátt inna skyldu sína af hendi til hvaða lífeyrissjóðs sem væri, hafi fjármálaráðuneytið staðfest reglugerð hans. Um þetta segir Hæstiréttur: „... er stofnað til lífeyrissjóða eins og stefnda að lögum til hagsbóta fyrir aðila sjóðanna og til að ná fram ákveðnu þjóðfélagslegu markmiði, en hér er um samtryggingarsjóði að ræða. Lögjafinn hefur talið, að hætta sé á, að þetta þjóðfélagslega markmið náist ekki og að hagsmunir annarra réthafa í sjóðunum verði fyrir borð bornir, megi ganga úr þeim og í að vild. Eins og hér hagar til, þykir áfrýjandi ekki hafa sýnt fram á, að sú takmörkun á valfrelsi starfsmanna um lífeyrissjóð, sem fólgin er í skylduáðild launþega hans að stefnda samkvæmt lögum nr. 55/1980, verði ekki samræmd áður gildandi ákvæði stjórnarskrár um félagafrelsi, sbr. núgildandi ákvæði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.“

Samkvæmt 9. gr. laganna skiptist fjárhæðin til hagsmunafélaga þannig að 2,4% renna til Sjómannasambands Íslands og sjómanna innan Alþýðusambands Austfjarða og Alþýðusambands Vestfjarða; 1,6% renna til Farmanna og fiskimannasambands Íslands og Vélstjórafélags Íslands og 4% renna til Landssambands íslenskra útvegsmanna.

3.1.2. Lögskýringargögn

Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 24/1986 kemur fram að megingilgangur ákvæða laganna um greiðslumiðlun sé að tryggja örugga greiðslu á nokkrum mikilvægum þáttum í útgerðarrekstrinum, svo sem vöxtum og afborgunum, váttryggingum fiskiskipa, lífeyrисиðgjöldum sjómanna ásamt framlögum til samtaka sjómanna og útvegsmanna. Lögnum var þannig ætlað að tryggja örugga innheimtu til þessara þarfa. Lögín fólu í sér þau nýmæli að hér var einungis um greiðslutilhögun að ræða, sem ekki snerti hlutaskiptin að nokkru leyti, auk þess sem greiðslurnar skyldu tengdar hverju skipi og fyrirtæki og fólu ekki í sér tilfærslu milli þeirra í sameiginlega sjóði. Með breytingu á lögnum árið 1997 féll út sá þáttur greiðslumiðlunarinnar sem var ætlað að tryggja greiðslur vaxta og afborgana.

Í athugasemdum við 8. gr. frumvarpsins segir varðandi þann hluta sem renna á til Landssambands smábátæigenda að með þessu greiðslumiðlunarfé sé nýstofnuðu Landssambandi smábátæigenda tryggt starfsfé frá sínum eigin félagsmönnum á sama hátt og eigi við um önnur samtök útvegsmanna og sjómanna. Ekki er hins vegar kveðið nánar á um hlutverk LS, né hvernig verja beri gjaldinu.

Í athugasemdum við 7. gr. frumvarpsins segir að gert sé ráð fyrir að 2% af aflaverðmætinu fari inn á greiðslumiðlunarreikning fiskiskipa, sem eftir breytingu á lögnum er hjá Lífeyrissjóði sjómanna. Áður var þessi greiðslumiðlunarreikningur hjá Fiskveiðasjóði, en þegar hann var lagður niður var lögnum breytt og þetta hlutverk fært yfir til Lífeyrissjóðsins þar sem meginhluti þessa fjár rann þangað.

Í athugasemdunum kemur jafnframt fram að framlög til samtaka sjómanna og útvegsmanna verði nokkru hærri en samtökin hafi áður fengið af útflutningsgjaldi, en væru teknar af aflaandvirði hver skips. Þetta var gert m.a. vegna þess að nokkur óvissa um innheimtuna kynni að fylgja afnámi útflutningsgjaldsins.

3.1.3. Ályktun

Enginn vafi leikur á því að Landssamband smábátæigenda, sjómannafélögin og LÍÚ eru félög í skilningi 74. gr. stjórnarskrárinnar. Engin ákvæði eru um það í lögum eða lögskýringargögnum hvernig þessum félögum beri að verja umræddu gjaldi. Af lögskýringargögnum má ráða að verið sé að tryggja Landssamband smábátæigenda starfsfé. Eins og umboðsmaður Alþingis bendir á kann þetta fyrirkomulag að stríða gegn 74. gr. stjórnarskrárinnar. Sama virðist eiga við um öll þau hagsmunasamtök sem njóta góðs af gjaldtökunni.

Núgildandi löggjöf er mjög til þess fallin að viðhalda núverandi félagakerfi og þarfnast því endurskoðunar, m.a. í ljósi viðmiða frá alþjóðastofnunum sem láta sig félagafrelsi varða.

3.1.4. Mögulegar leiðir til úrbóta

a) Afnám greiðsluskyldu

Í ljósi þess sem að framan er rakið má hugsa sér þá lausn að afnema þá kvöð sem nú hvílir á útgerðarmönnum skipa sem eru minni en 10 brúttólestir að greiða hluta af hráfnisverði til Landssambands smábátæigenda, hagsmunasamtaka sjómanna og útvegsmanna.

Ef sú leið yrði farin að afnema greiðsluskyldu til Landssambands smábátæigenda væri mögulegt að breyta lögnum einungis á þann hátt að sá hluti sem rennur til Landssambands smábátæigenda falli niður og heildar hlutfallið sem haldið er eftir af hráfnisverði yrði lækkað úr 8,4% í 7,9%.

Með þessu móti væri rekstur LS hins vegar ekki lengur tryggður og yrðu samtökin að afla tekna með öðrum hætti.

Á sama hátt má hugsa sér að lögnum yrði breytt þannig að sá hluti sem rennur til hagsmunasamtaka sjómanna og útvegsmanna félli niður og heildarhlutfallið sem haldið er eftir af hráfnisverði yrði lækkað úr 8,0% í 6,0%.

Árið 2004 voru greiðslur af greiðslumiðlunarreikningi til Landssambands smábátæigenda kr. 34.511.965. Af þeirri fjárhæð fara um 10% til svæðisfélaganna 15 í hlutfalli við fjölda skráðra báta á hverju svæði. Landssambandið hefur ekki aðrar tekjur. Í samþykktum LS er ekki að finna ákvæði um greiðslur félagsmanna til samtakanna.

LÍÚ fékk á árinu 2004 kr. 40.938.388 á grundvelli greiðslumiðlunar. Um er að ræða u.þ.b. helming af tekjum sambandsins. Þær hafa samkvæmt upplýsingum sambandsins runnið óskertar inn í almennan rekstur LÍÚ á hverjum tíma.

Í samþykktum LÍÚ er að finna ákvæði um að aðalfundur ákveði árlega árgjald til sambandsins. Tekjur af árgjaldi voru kr. 4.408.607 árið 2004.

Sjómannasamband Íslands fékk á árinu 2004 kr. 17.356.483 í sinn hlut. Að sögn sambandsins eru þessar greiðslur nálægt 90% af reglulegum tekjum þess og því forsenda fyrir rekstri sambandsins eins og málum er nú háttað. Aðrar tekjur eru einkum vegna árgjalds sambandsfélaga sem kveðið er á um í lögum þess.

Alþýðusamband Vestfjarða fékk á árinu 2004, kr. 3.233.433 í sinn hlut. Er það langstærstur hluti tekna sambandsins. Ekki hafa borist upplýsingar frá Alþýðusambandi Austurlands.

Farmanna- og fiskimannasamband Íslands fékk á reikningsárinu 1. okt 2003 – 30. september 2004 kr. 10.799.021. Aðrar tekjur sambandsins eru einkum aðildargjöld frá sambandsfélögum og námu þau á sama tímabili um kr. 4.700.000. Samkvæmt lögum sambandsins er hverju félagi skylt að greiða árgjald til sambandsins.

Vélstjórafélag Íslands fékk á tímabilinu september 2003 til ágúst 2004 kr. 6.610.570. Samkvæmt upplýsingum frá skrifstofu félagsins er um að ræða u.þ.b. 90% af tekjum

félagsins hverju sinni án fjármagnstekna. Ráðstöfun fjárins er ekki eyrnamerkt sérstökum verkefnum heldur rennur til almenns rekstrar félagsins. Aðrar tekjur eru einkum í formi félagsgjalda. Í samþykktum félagsins er kveðið á um að félagsmenn skuli greiða 1% af heildarlaunum í félagsgjöld.

b) Nánari útfærsla í lögum á því hvernig gjaldi skuli varið

Til að uppfylla skilyrði 2. másl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar má ennfremur hugsa sér þá lausn að kveða nánar á um það í lögum hvernig beri að verja gjaldinu sem rennur til hagsmunafélaga. Sú leið er þó einungis fær ef telja má að nægilegir almannahagsmunir séu fyrir hendi til að réttlæta greiðsluskyldu. Nauðsynlegt væri í öllu falli að afmarka hin lögbundnu verkefni og áskilja að viðkomandi samtök gerðu sjávarútvegsráðherra reglulega grein fyrir því hvernig fénu hefði verið varið.

c) Opnað fyrir möguleika að víkja sér undan greiðslu

Þriðja leiðin til að taka á þessu vandamáli væri að opna fyrir þann möguleika að menn gætu vikið sér undan greiðslu. Það gæti þó orðið flókið í framkvæmd. Væntanlega væri það þó hægt á þann hátt að greiðslumiðlunarkerfinu væri haldið óbreyttu þar sem það hefur jafnframt það hlutverk að tryggja að vátryggingar skipanna skili sér svo og lífeyrissjóðsgreiðslur sjómanna. Þetta hlutverk er skýrt útfært í lögnum. Sú fjárhæð sem fara ætti til hagsmunasamtakanna væri hins vegar endurgreidd til viðkomandi aðila að því marki sem einstakir skipverjar eða útgerðaraðilar óskuðu.¹⁴

3.2 Lög um búnaðargjald

3.2.1. Lagaákvæði um gjaldtöku

Af lögum nr. 84/1997 um búnaðargjald leiðir að búvöruframleiðendur eru skyldaðir til að greiða sérstakt gjald sem nemur nú 1,2%¹⁵ af veltu búvöru og tengdrar þjónustu. Gjaldið nefnist *búnaðargjald* og skal því skipt í samræmi við viðauka við lög nr. 84/1997. Tekjur af gjaldinu námu samtals 396,7 m.kr. á árinu 2004 og runnu þær til Bændasamtaka Íslands (77,1 m.kr.), búnaðarsambanda (87,8 m.kr.) og búgreinafélaga (51,9 m.kr.). Hluti af gjaldinu hefur einnig runnið til Bjargráðasjóðs (35 m.kr.) og Lánasjóðs landbúnaðarins (144,9 m.kr.).

Alþingi samþykkti vorið 2005 lög þess efnis að Lánasjóður landbúnaðarins skyldi lagður niður. Við þessa breytingu féll niður hlutdeild sjóðsins í tekjum búnaðargjalds. Ekki þarf að fjalla frekar um gjaldtöku í þágu Bjargráðasjóðs enda er þar um hálfopinbera stofnun að ræða, sbr. 1. gr. laga nr. 146/1995 um Bjargráðasjóð, sem hefur engin einkenni félags í skilningi 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Álagning búnaðargjalds fer fram með álagningu opinberra gjalda og er gjaldið innheimt á gjalddögum þinggjalda. Um álagningu búnaðargjalds gilda sömu ákvæði og er að finna í X kafla laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Um ábyrgð á greiðslu, innheimtu, upplýsingaskyldu, eftirlitsheimildir og málsmeðferð gilda og ákvæði þeirra laga.

¹⁴ Rétt er að geta þess að fram hafa komið kröfur um að taka beri ákvæði II. kafla laganna um greiðslumiðlun í heild til endurskoðunar, sbr. t.d. ályktun aðalfundar LÍÚ 2005.

¹⁵ Var lækkað úr 2% með lagabreytingu sem tóku gildi 1. janúar 2006.

3.2.2. Lögskýringargögn

Lögskýringargögn veita takmarkaðar upplýsingar um það hvernig viðtakendum búnaðargjalds er ætlað að ráðstafa því. Þó kemur fram í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 166/2002 um breytingu á lögum um búnaðargjald að greiðendur gjaldsins njóti réttinda hjá Bændasamtökunum umfram þá sem ekki stunda búnaðargjaldsskylda starfsemi, svo sem lögfræðiráðgjafar.

3.2.3. Ályktun

Hér er um að ræða gjald á tiltekna atvinnugrein sem löggjafinn hefur ákveðið að ráðstafa til Bændasamtaka Íslands, búnaðarsambanda, búgreinafélaga og Bjargráðasjóðs. Ekki eru ákvæði um það í lögum hvernig ofangreind samtök skulu verja þeim tekjum sem þau fá úthlutað af búnaðargjaldi en ummæli í greinargerð varðandi Bændasamtökin benda til að þeim skuli varið líkt og félagsgjöldum.

Ekki eru gerðar beinar kröfur til framleiðenda búvöru, til félagsaðildar, en í 4. gr. laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 99/1993 segir; “Framleiðandi búvöru, sem lög þessi taka til, á rétt til að vera félagsmaður í Bændasamtökum Íslands eða viðurkenndum samtökum búvöruframleiðenda skv. 2. mgr. þessara greinar eftir nánari reglum í samþykktum Bændasamtaka Íslands.”

Ekki eru efni til að draga í efa að viðkomandi samtök, fyrir utan Bjargráðasjóð, teldust félög í skilningi 74. gr. stjórnarskrárinnar. Er þá haft í huga að hugtakið félag virðist hafa viðtækari merkingu í stjórnarskrárákvæðinu heldur en í 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Er þannig ekki með öllu ljóst að Bændasamtökin til dæmis teldust félag í skilningi Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. dóminn í máli Le Compte o.fl. gegn Belgíu, 23. júní 1981, sem að vísu snerist um læknafélag en margt í honum virðist mega heimfæra á Bændasamtökin.

Greiðsluskyldan til fyrrnefndra félaga felur í sér þvingun til aðildar þótt vissulega sé ekki um beina aðildarskyldu að ræða. Sama aðstaða virðist uppi og í tilfelli Landssambands smábátaeigenda sem umboðsmaður Alþingis tók fyrir í álitinu sínu. Núgildandi löggjöf er mjög til þess fallin að viðhalda núverandi félagakerfi og þarfnast því endurskoðunar í ljósi viðmiða frá alþjóðastofnunum sem láta sig félagafrelsi varða.

Þessu næst er rétt að taka til skoðunar hvort ákvæði 2. málsl. 74. gr. stjórnarskrárinnar séu hugsanlega uppfyllt varðandi viðkomandi félög í landbúnaðargeiranum.

Búgreinafélögin Í búnaðarlögum nr. 70/1998 er fjallað nánar um hlutverk Bændasamtaka Íslands, búnaðarsambanda og búgreinasamtaka. Þar segir í 6. tl. 1. gr. að búgreinafélag sé félag bænda á ákveðnu svæði sem stundi sömu búgrein. Búnaðarsamband er skv. 7. tl. 1. gr. sömu laga svæðisbundið samband búnaðarfélaga, búgreinafélaga og/eða einstakra bænda. Samkvæmt 8. tl. 1. gr. sömu laga er búgreinasamband landssamband búgreinafélaga eða einstakra bænda sem stunda sömu búgrein. Kveðið er á um tilvist þeirra í lögum nr. 70/1998 en að öðru leyti hlutast löggjafinn ekki til um starfsemi félaganna. Ekki eru ákvæði í lögum um það hvernig þeim beri að verja tekjum sínum af búnaðargjaldi. Ljóst er að búgreinafélögin

sinna fyrst og fremst hagsmunagæslu fyrir félagsmenn en hafa ekki stjórnáslutverk. Að mati starfshópsins er réttmætur vafi á því hvort þetta fyrirkomulag standist skoðun í ljósi 74. gr. stjkskr.

Bændasamtök Íslands: Samkvæmt 3. gr. búnaðarlaga nr. 70/1998 gerir landbúnaðarráðherra samning við Bændasamtök Íslands til fimm ára í senn um verkefni samkvæmt lögum og framlög til þeirra. Samningurinn skuli endurskoðaður og framlengdur annað hvert ár. Samtökunum er falið viðamikið stjórnáslu- og eftirlitshlutverk, m.a. í búvörulögum nr. 99/1993. Rétt er þó að geta þess að heldur er dregið úr stjórnáslutverki Bændasamtakanna með stofnun Landbúnaðarstofnunar Íslands, sbr. lög nr. 80/2005. Ekki eru ákvæði í lögum um það hvernig samtökunum beri að verja tekjum sínum af búnaðargjaldi, sbr. þó það sem áður er getið að í athugasemdum með l. nr. 166/2002 er minnst á rétt greiðenda til þjónustu á vegum Bændasamtakanna. Ljóst er að Bændasamtökin sinna margháttaðri hagsmunagæslu fyrir bændur, sem fellur ekki undir hið lögboðna hlutverk. Að mati starfshópsins væri þörf á að skoða betur hvernig haga mætti löggjöf þannig að fyrirkomulag þetta stæðist fyllilega gagnvart 74. gr. stjkskr.

Búnaðarsambönd: Í 8. gr. búnaðarlaga nr. 70/1998 segir að búnaðarsambönd annist ásamt leiðbeiningarmiðstöðvum eftirlit með að jarðabætur séu unnar í samræmi við fyrirliggjandi áætlun og aðrar reglur sem gilda um slíkar framkvæmdir og annist úttekt þegar framkvæmd er lokið. Þau fara því með ríkt opinbert eftirlits- og leiðbeiningarhlutverk. Ekki eru ákvæði í lögum um það hvernig samtökunum beri að verja tekjum af búnaðargjaldi. Á hinn bóginn liggur fyrir að búnaðarsamböndin sinna ekki neinu öðru heldur en lögbundnu hlutverki. Ekki virðist því þörf á sérstökum lagabreytingum.

3.2.4. Mögulegar leiðir til úrbóta

a) Afnám greiðsluskyldu

Í ljósi þess sem að framan er rakið má hugsa sér þá lausn á málinu að fella alfarið niður búnaðargjald. Þetta myndi þó auðvitað hafa veruleg neikvæð áhrif á fjárhag viðkomandi samtaka. Þau yrðu væntanlega að bregðast við með því að innheimta hærri félagsgjöld af félagsmönnum.

Verður nú gerð nánari grein fyrir því hversu mikið fé er um að ræða og hversu miklu máli það skipir fyrir viðkomandi samtök. Búnaðargjaldið er megintekjustofn Bændasamtakanna. Námu tekjur þeirra af gjaldinu 73.523.520 kr. árið 2004 en heildartekjurnar voru tæplega 180 milljónir.

Megintekjustofnar Æðarræktarfélag Íslands eru búnaðargjaldið, bein ríkisframlög og félagsgjöld. Samkvæmt upplýsingum frá félaginu er tekjum af búnaðargjaldi, en þær námu kr. 471.241 árið 2004, ráðstafað að langmestu leyti til einstakra deilda félagsins, en þær sinna ýmsum hagsmunamálum í héraði. Samkvæmt lögum félagsins eru félagsgjöld ákveðin á aðalfundi á ári hverju. Rennur helmingur félagsgjaldsins til félagsdeilda.

Langstærstur hluti tekna Félags eggjaframleiðenda er af búnaðargjaldi. Tekjurnar af búnaðargjaldi námu kr. 8.670.646 árið 2004. Samkvæmt 15. gr. samþykktu félagsins

skulu félagsaðilar greiða árgjald til félagsins. Árgjaldið skal nema 5/80 hlutum af sérstöku fóðurgjaldi skv. búvörulögum og skulu Bændasamtök Íslands standa félaginu skil á árgjaldinu mánaðarlega. Í ársreikningi fyrir árið 2004 eru þessar tekjur taldar kr. 201.668.

Langstærstur hluti tekna Félags kjúklingabænda er af búnaðargjaldi eða kr. 2.031.801 árið 2004. Ekki er gert ráð fyrir félagsgjöldum í samþykktum félagsins en þeim var síðast breytt vorið 2005.

Samkvæmt samþykktum Landssambands sauðfjárbænda eru tekjur sambandsins lögbundin hlutdeild þess í búnaðargjaldi, árlegt gjald af hverjum félagsmanni eftir ákvörðun aðalfundar og aðrar tekjur sem til þess falla. Árið 2004 námu tekjur af búnaðargjaldi kr. 7.085.780 en aðrar tekjur voru helstar kr. 1.989.787 úr svokölluðum framleiðsluráðssjóði.

Svínaræktarfélag Íslands fékk árið 2004 í sinn hlut af búnaðargjaldi kr. 11.300.000 samkvæmt ársreikningi. Búnaðargjaldið er um 35% af heildartekjum félagsins en það hefur einnig fengið þónokkur opinber framlög til rekstrar einangrunarstöðvar í Hrísey.

Landssamtök skógareigenda hafa um helming tekna sinna af búnaðargjaldi en aðrar tekjur eru einkum hlutfall af félagsgjaldi féлага í aðildarfélögum. Samkvæmt upplýsingum frá samtökunum eru ekki allir skógarbændur félagar í samtökunum þótt þeim beri að greiða búnaðarsjóðsgjald af þeim tekjum sem skógurinn myndar.

Um þriðjungur tekna Sambands íslenskra loðdýrabænda er af búnaðargjaldi. Námu þær tekjur kr. 2.032.017 árið 2004. Samkvæmt 6. gr. samþykktu sambandsins skal hvert loðdýraræktarfélag greiða árgjald af hverjum virkum félagsmanni samkvæmt ákvörðun aðalfundar. Slíkar tekjur voru kr. 44.000 árið 2004.

Landssamband kúabænda hefur um helming tekna sinna af búnaðargjaldi. Nam hlutur þess af búnaðargjaldi kr. 9.646.492 árið 2004. Í samþykktum sambandsins er ekki kveðið á um félagsgjöld.

Langstærstur hluti tekna Sambands garðyrkjubænda er af búnaðargjaldi eða 11.122.138 kr. árið 2004. Ekki eru ákvæði í samþykktum félagsins um árgjöld.

Upplýsingar hafa ekki borist frá Félagi hrossabænda og Landssambandi kartöflubænda. Ekki var kallað eftir upplýsingum frá búnaðarsamböndum.

b) Nánari útfærsla í lögum á því hvernig gjaldi skuli varið

Hugsanlegt væri að mæla skýrar fyrir um það í lögum að gjaldinu varðandi búgreinasamtökin og Bændasamtök Íslands skuli varið til að sinna tilteknum verkefnum í þágu almannahagsmuna. Nauðsynlegt væri að áskilja að viðkomandi félög gerðu landbúnaðarráðuneytinu árlega grein fyrir ráðstöfun fjármunanna. Sérstök skoðun þyrfti að fara fram á því hvort nægilegir almannahagsmunir teldust alls staðar fyrir hendi til að kveða á um greiðsluskyldu til samtakanna, ekki síst að því er varðar búgreinasamtökin.

3.3. Iðnaðarmálagjald

Samkvæmt lögum um iðnaðarmálagjald nr. 134/1993 rennur gjald þetta til Samtaka iðnaðarins. Samkvæmt 3. gr. laganna skal tekjunum varið til þess að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu. Samtökin skulu senda iðnaðarráðuneytinu árlega skýrslu um ráðstöfun andvirðis teknanna.

Skorið var úr um það með dómi Hæstaréttar 1988, sbr. einnig dóm Hæstaréttar í máli nr. 315/2005, að gjaldtaka þessi stenst gagnvart 74. gr. stjórnarskrárinnar og er því ekki frekari þörf á umfjöllun um það.

3.4. Lög um útflutningsaðstoð

Samkvæmt lögum um útflutningsaðstoð nr. 160/2002 er svokallað markaðsgjald lagt á íslensk fyrirtæki og rennur það til að fjármagna starfsemi Útflutningsráðs Íslands. Ráðið hefur það hlutverk að koma á auknu samstarfi fyrirtækja, hagsmunasamtaka og stjórnvalda í málum er lúta að eflingu útflutnings og veita útflytjendum og öðrum þeim er afla gjaldeyris á annan hátt alhliða þjónustu og ráðgjöf í því skyni að greiða fyrir og auka útflutning á vöru og þjónustu. Þá skal Útflutningsráð vera stjórnvöldum til ráðuneytis í málum sem varða markaðssókn og útflutningsaðstoð.

Að mati starfshópsins leikur vafi á hvort Útflutningsráð geti talist félag í skilningi 74. greinar stjórnarskrárinnar. Jafnvel þótt svo væri álitid þá er rétt að benda á að hlutverk ráðsins er rækilega afmarkað í lögum nr. 160/2002 og að nokkru leyti er mælt fyrir um ráðstöfun tekna. Að vísu eru ekki í lögnum bein ákvæði um eftirlit utanríkisráðuneytisins með starfi Útflutningsráðs og ráðstöfun fjár en slíka eftirlitskyldu má væntanlega leiða af almennum reglum um eftirlit ráðuneyta með undirstofnunum og tengdum stofnunum.

Á heildina litið telur starfshópurinn því ekki efni til að gera athugasemdir við lögbundna greiðsluskyldu til Útflutningsráðs.

3.5. Lög um tryggingagjald – Staðlaráð

3.5.1. Lagaákvæði

Í 2. mgr. 3. gr. laga um tryggingagjald nr. 113/1990 er kveðið á um að Staðlaráð skuli fá í sinn hlut sem nemi allt að 0,007% af gjaldsstofni skv. III. kafla laganna. Í 1. gr. laganna er kveðið á um að launagreiðendur skuli greiða tryggingagjald af nánar tilteknum greiðslum og launum. Allir launagreiðendur eru því gjaldskyldir skv. lögum um tryggingagjald.

Ekki er kveðið nánar á um Staðlaráð í lögum um tryggingagjald. Hins vegar kveða lög um staðla og Staðlaráð Íslands nr. 36/2003 nánar á um eðli og hlutverk Staðlaráðs Íslands. Í 1. mgr. 4. gr. þeirra laga er kveðið á um að Staðlaráð Íslands sé samstarfsráð þeirra sem hagsmuna hafa að gæta af stöðlum. Aðild að ráðinu sé öllum heimil. Í 3. mgr. 4. gr. er kveðið á um að stjórn Staðlaráðs Íslands hafi það hlutverk að staðfesta alþjóðlega staðla og annast gerð íslenskra staðla í samvinnu við hagsmunaaðila. Í 8. gr. laganna er kveðið á um að iðnaðarráðherra fari með

framkvæmd laganna og að hann geti með reglugerð sett nánari ákvæði um framkvæmd þeirra. Þá setur Staðlaráð Íslands sér starfsreglur sem ráðherra staðfestir, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna.

3.5.2. Lögskýringargögn

Ákvæði um að hluti tryggingagjalds skyldi renna til Staðlaráðs kom inn með lögum nr. 156/1996 um breytingar á lögum um tryggingagjald. Ákvæðið kom inn að tilstuðlan Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis. Í nefndaráliti með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 156/1996 segir: „Annars vegar er lagt til að við 3. gr. laganna bætist tveir töluliðir um að Staðlaráð fái í sinn hlut 0,007% af gjaldstofni tryggingagjalds og Icepro, sem er aðili að stöðlunarverkefnum á sviði tölvusamskipta, fái 0,001%. Til stóð að leggja á sérstakt gjald til að standa straum af kostnaði við gerð staðla, en talið var betra að fara þá leið sem hér er lögð til. Er þetta sama fyrirkomulag og gildir um Vinnueftirlit ríkisins. Þessi breyting mun þýða að tekjur Staðlaráðs verði um 16 m.kr. og tekjur Icepro um 2 m.kr.“

3.5.3. Ályktun

Af ofangreindu má ráða að öllum launagreiðendum er skylt að greiða tryggingagjald og er þar af leiðandi skylt að greiða til Staðlaráðs Íslands. Að mati starfshópsins leikur vafi á hvort Staðlaráð geti talist félag í skilningi 74. greinar stjórnarskrárinnar. Á það má þó benda að í lögum nr. 36/2003 er gert ráð fyrir aðild að Staðlaráði líkt og um félag sé að ræða.

Ef tekið er mið af þeim sjónarmiðum sem koma fram í fyrri dómi Hæstaréttar um iðnaðarmálagjald, sem reifaður hefur verið hér að framan, má benda á að kveðið er á um í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 36/2003 að Staðlaráð Íslands sé samstarfsráð þeirra sem hagnuna hafa að gæta af stöðlum. Þá hefur stjórn Staðlaráðs það hlutverk að staðfesta alþjóðlega staðla og annast gerð íslenskra staðla, sbr. 3. mgr. 4. gr. laganna. Þannig má færa fyrir því rök að mælt sé í lögum fyrir um hlutverk Staðlaráðs Íslands og greiðsluskyldu vegna almannahagsmuna. Loks hefur iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið eftirlit með starfsemi Staðlaráðs með því að staðfesta starfsreglur ráðsins og hefur einnig heimild til að setja reglugerð um ráðið, sbr. 2. mgr. 4. gr. og 8. gr. laga um Staðlaráð Íslands.

Í ljósi framangreinds telur starfshópurinn að sú staðreynd að hluti tryggingargjalds renni til Staðlaráðs Íslands fari ekki í bága við ákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar um félagafrelsi.

3.6. Lög um tryggingagjald – ICEPRO

3.6.1. Lagaákvæði

Í 2. mgr. 3. gr. laga um tryggingagjald nr. 113/1990 er kveðið á um að Icepro skuli fá í sinn hlut sem nemi allt að 0,001% af gjaldsstofni skv. III. kafla laganna. Í 1. gr. laganna er kveðið á um að launagreiðendur skuli greiða tryggingagjald af nánar tilteknum greiðslum og launum. Allir launagreiðendur eru því gjaldsskyldir skv. lögum um tryggingagjald.

Hvorki er kveðið nánar á um Icepro í lögum um tryggingagjald, né öðrum lögum.

3.6.2. Lögskýringargögn

Ákvæði um að hluti tryggingagjalds skyldi renna til Icepro kom inn með lögum nr. 156/1996 um breytingar á lögum um tryggingagjald. Ákvæðið kom inn að tilstuðlan Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis. Í nefndarátliti frumvarpi því sem varð að lögum nr. 156/1996 segir: „Annars vegar er lagt til að við 3. gr. laganna bætist tveir tölulíðir um að Staðlaráð fái í sinn hlut 0,007% af gjaldstofni tryggingagjalds og Icepro, sem er aðili að stöðlunarverkefnum á sviði tölvusamskipta, fái 0,001%. Til stóð að leggja á sérstakt gjald til að standa straum af kostnaði við gerð staðla, en talið var betra að fara þá leið sem hér er lögð til. Er þetta sama fyrirkomulag og gildir um Vinnueftirlit ríkisins. Þessi breyting mun þýða að tekjur Staðlaráðs verði um 16 m.kr. og tekjur Icepro um 2 m.kr.“

3.6.3. Ályktun

Af ofangreindu má ráða að öllum launagreiðendum er skylt að greiða tryggingagjald og er þar af leiðandi skylt að greiða til Icepro. Hins vegar er ekki mælt fyrir um hlutverk Icepro í lögum, nauðsyn félagsaðildar vegna almannahagsmuna eða eftirlit ráðuneytis með starfsemi Icepro. Í ljósi rökstuðnings Hæstaréttar í dómum um iðnaðarmálagjald og álits umboðsmanns um greiðsluskyldu til LS verður að ætla að greiðsluskylda til Icepro fari gegn ákvæðum 74. gr. stjórnarskrárinnar um félagafrelsi.

3.6.4. Mögulegar leiðir til úrbóta

a) Afnám greiðsluskyldu

Til þess að komast hjá spurningu um hvort greiðsluskylda til Icepro fari gegn ákvæðum 74. gr. stjórnarskrárinnar um félagafrelsi, væri unnt að fella úr lögum það ákvæði 2. mgr. 3. gr. laga nr. 113/1990 um tryggingargjald sem mælir fyrir um að hluti tryggingargjalds renni til Icepro. Þá væri ljóst að engin greiðsluskylda væri fyrir hendi og því ekki spurning um hvort hún fari gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar.

Hins vegar er rétt að benda á að samkvæmt ársreikningi Icepro fyrir árið 2004 var framlag vegna tryggingargjalds 4,9 millj. kr. og aðildargjöld 2,1 millj. kr. Aðrar rekstrartekjur voru 175.500 kr. Tryggingargjaldið nemur því um 70% af rekstrartekjum Icepro og tekur yfir meirihluta launakostnaðar félagsins sem var u.þ. b. 5,5 millj. kr. fyrir árið 2004. Því verður að ætla að afnám ákvæðis um að hluti tryggingargjalds renni til Icepro myndi hafa afdrifarík áhrif á rekstrargrundvöll félagsins.

b) Nánari útfærsla í lögum á því hvernig gjaldi skuli varið

Í ljósi dóma Hæstaréttar um iðnaðarmálagjald væri hugsanlegt að mæla fyrir um hlutverk Icepro í lögum. Kveða þyrfti á um hlutverkið í ljósi þess að almannahagsmunir verða að réttlæta greiðsluskyldu til félags, sbr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Í núverandi starfsreglum Icepro er kveðið á um hlutverk félagsins með eftirfarandi hætti:

1. gr.

IcePro er vettvangur samstarfs um rafræn viðskipti. Á ensku nefnist hann The Iceland Committee on e-business and Trade Procedures skammstafað IcePro. Heimili og varnarþing er í Reykjavík.

2. gr.

Hlutverk IcePro er að tryggja einfalt og samræmt verklag í rafrænum viðskiptum þar sem alþjóðlegar verklagsreglur og staðlar á sviði rafrænna viðskipta eru lagðir til grundvallar. Nefndin vinnur að útbreiðslu þessara reglna á Íslandi.

3. gr.

IcePro móti stefnu í þessum málum sem samræmist hagsmunum íslensks atvinnulífs og opinberra aðila. Sérstaklega skal leitast við að stuðla að samræmingu vinnubragða, þannig að upphafsskráning gagna nýtist eins og frekast er kostur.

Velta má fyrir sér hvort sá tilgangur sem tilgreindur er í núverandi starfsreglum væri fullnægjandi til að réttlæta greiðsluskyldu að lögum til Icepro. Þá þyrfti að útfæra í lögum hvernig hið opinbera myndi hafa eftirlit með starfseminni.

c) Opnað fyrir möguleika að víkja sér undan greiðslu

Fræðilega virðist vera mögulegt að mæla fyrir um það í lögum um tryggingargjald að þeir sem þess óska geti komist hjá því að greiða hluta tryggingargjalds til Icepro. Væri þessi leið farin vaknar eigi að síður sú spurning hvort ákvæði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar væru virt, þar sem menn þyrftu að grípa til sérstakra aðgerða til að víkja sér undan greiðslu. Þannig væru menn aðilar að umræddum hagsmunasamtökum nema þeir óskuðu sérstaklega eftir því að vera það ekki.

4. NIÐURSTÖÐUR

Hér á eftir verður gefið yfirlit yfir þau lagaákvæði þar sem að mati starfshópsins er þörf á endurskoðun. Fram hefur komið að yfirleitt eru tvær meginleiðir færar til þess að bæta úr hugsanlegum vanköntum löggjafar. Starfshópurinn hefur í sjálfu sér ekki tekið afstöðu til þess hvor þessara tveggja leiða er heppilegri. Hann vill þó vekja athygli á því að með því að afnema greiðslu- eða aðildarskyldu er örugglega tryggt að löggjöf standist gagnvart stjórnarskrá og alþjóðasáttmálum. Ef hins vegar er farin sú leið að kveða nánar á um ráðstöfun gjalda þá þurfa stjórnvöld að vera undir það búin að svara fyrir slíkt gagnvart félagafrelsisákvæði stjórnarskrárinnar og rökstyðja að stjórnskipuleg nauðsyn hafi verið að fara þá leið.

Lagagrundvöllur: Lög um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins nr. 24/1986

Greiðendur/gjaldstofn: Hluti af aflaverðmæti smábáta og fiskiskipa.

Hverjir fá gjöldin: Landssamband smábátaeigenda, Sjómannasamband Íslands, Alþýðusamband Austfjarða, Alþýðusamband Vestfjarða, Farmanna- og Fiskimannasamband Íslands, Vélstjórafélag Íslands og Landssamband íslenskra útvegsmanna

Staða gagnvart 74.gr. stjórnarskrár: Vafi leikur á hvort standist.

Mögulegar úrbætur: Afnema greiðsluskyldu, bjóða upp á að einstakir aðilar geti vikið sér undan greiðslu eða kveða í lögum á um verkefni í þágu almannahagsmuna auk opinbers eftirlits með því hvernig fjármunum er varið.

Lagagrundvöllur: Lög um búnaðargjald nr. 84/1997

Greiðendur/gjaldstofn: Búvöruframleiðendur.

Hverjir fá gjaldið: Bændasamtök Íslands, Búnaðarsambönd, Búgreinasamtök. Auk þess rennur hluti gjaldsins til Bjargráðasjóðs.

Staða gagnvart 74.gr. stjórnarskrár: Stenst líklega varðandi búnaðarsamböndin. Vafi leikur á að standist varðandi búgreinasamtök. Einhverjar lagfæringar kunna að vera nauðsynlegar varðandi Bændasamtök Íslands.

Mögulegar úrbætur: Afnema greiðsluskyldu eða kveða í lögum á um verkefni í þágu almannahagsmuna auk opinbers eftirlits með því hvernig fjármunum er varið.

Lagagrundvöllur: Lög um tryggingagjald nr. 113/1990

Greiðendur: Launagreiðendur.

Hverjir fá gjaldið: Staðlaráð og Icepro

Staða gagnvart 74.gr. stjórnarskrár: Vafi leikur á að standist varðandi Icepro.

Mögulegar úrbætur: Afnáam greiðsluskyldu til Icepro eða kveða í lögum á um verkefni í þágu almannahagsmuna auk opinbers eftirlits með því hvernig fjármunum er varið.