

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, með síðari breytingum.

Frá 2. minni hluta félags- og tryggingamálanefndar.

Hinn 27. apríl 2010 dæmdi Mannréttindadómstóll Evrópu að lög um iðnaðarmálagjald, nr. 134/1993, brytu gegn ákvæðum mannréttinasáttmála Evrópu sem hið háa Alþingi hefur fest í lög. Lögin kveða á um að ríkið skuli innheimta iðnaðarmálagjald, 0,08%, af öllum iðnaði í landinu sem renna skal til Samtaka iðnaðarins, að frádregnu 0,5% innheimtugjaldi sem rennur í ríkissjóð. Samtök iðnaðarins vinna að mörgu leyti gott starf fyrir félagsmenn sína. Þau hafa reyndar tekið mjög einarða afstöðu með aðild Íslands að Evrópusambandinu sem ekki allir eru sammála. Í framangreindu máli komst Mannréttindadómstóll Evrópu að þeirri niðurstöðu að lögin um iðnaðarmálagjald brytu gegn ákvæðum um félagafrelsi skv. 11. gr. sáttmálans sem jafnframt er tryggt í 74. gr. stjórnarskrárinnar. Dómstóllinn áréttaði jafnframt að ekki hefðu verið til staðar réttlætningarástæður fyrir skerðingu á félagafrelsinu enda ekki tryggt jafnvægi milli réttar kæranda til að neita aðild að félaginu og þeirra hagsmuna sem fælust í því að þróa og efla iðnað í landinu. Af dóminum er ljóst að ekki er unnt að leggja á félagsgjald í nafni skatta og skylda menn til aðildar að félagi nema ríkar réttlætningarástæður séu til staðar.

Iðnaðarmálagjaldið er alls ekki einsdæmi að þessu leyti enda stendur ríkið í innheimtu á margs konar gjöldum til félaga í krafti laga frá Alþingi. Má þar nefna lög um búnaðargjald, nr. 84/1997, sem er félagsgjald til Bændasamtaka Íslands, sem einnig vinna ágætt starf fyrir bændur, og höfundarréttargjald (stefgjald) sem er t.d. lagt á óskrifada tölvudiska/kubba við tollafgreiðslu og rennur til samtaka höfundarréttarfélaga, STEF, sbr. lög nr. 72/1973. Sömu leiðis innheimta viðskiptabankar gjöld sem m.a. renna til Landssambands íslenskra útvegs- manna og annarra samtaka sjávarútvegsins samkvæmt lögum um skiptaverðmæti og greiðslu- miðlun innan sjávarútvegsins, nr. 24/1986. Versta dæmið er sennilega 2. mgr. 7. gr. laga um kjarasamning opinberra starfsmanna en þar eru allir opinberir starfsmenn skyldaðir til að greiða félagsgjald til ákveðins opinbers stéttarfélags. Þar er hvorki kveðið á um hámark á gjaldinu né hvaða réttindi það veitir. Ljóst er því að dómur Mannréttindadómstóls Evrópu gerir það að verkum að skoða þarf lögmati þessara laga.

Mörg önnur ákvæði eru í lagasafninu sem skylda fólk og fyrirtæki til að greiða í sjóði félaga og félagasamtaka, sérstaklega aðila vinnumarkaðarins. Má sem dæmi nefna skyldu einstaklinga og fyrirtækja til að greiða iðgjöld í lífeyrissjóði, sjúkrasjóði og orlofssjóði aðila vinnumarkaðarins. Fyrirtæki sem ekki er í „opinberum“ samtökum vinnuveitenda og einstak- lingi sem ekki er í „opinberu“ stéttarfélagi er gert að greiða iðgjald eða skatt til sjóða þessara samtaka. Það virðist ekki vera gert ráð fyrir þeim möguleika að stofnuð verði ný stéttarfélög og samtök þeirra og ný samtök fyrirtækja sem einnig mundu búa til slíka sjóði. Hefur sú

þróun að stofnanagera og ríkisvæða vinnumarkaðinn verði mjög hröð á síðustu áratugum. Nýsamþykkt lög nr. 42/2010, um vinnustaðaskírteini og eftirlit á vinnustöðum, eru gott dæmi um þessa þróun.

Í því frumvarpi sem hér er til umræðu er ein efnisgrein sem leggur til að öllum atvinnurekendum verði skylt að greiða í fræðslusjóði atvinnulífsins, til samræmis við greiðsluskyldu í sjúkrasjóði og orlofssjóði viðkomandi stéttarfélaga, iðgjöld sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um hverju sinni og samkvæmt reglum sem kjarasamningar greina. Engin lög hafa verið sett um hvaða réttindi þessir fræðslu-, sjúkra- og orlofssjóðir eigi að veita, hvernig þeir eigi að starfa, hver stjórn þeim og hvernig faglegu og fjárhagslegu eftirliti með þeim er háttað. Svipuð þróun lagasetningar átti sér stað um lífeyrissjóðina. Fyrst voru sett mjög einföld lög 1974 sem skylduðu alla launamenn til að eiga aðild að lífeyrissjóði viðkomandi starfsstéttar eða starfshóps. Þau lög voru síðar víkkuð út til að ná til sjálfstætt starfandi fólks árið 1980. Það var svo ekki fyrr en 1997 sem sett eru alhliða lög um starfsemi lífeyrissjóða sem þá hafði verið skylda að greiða til í 23 ár! Enn vantar sambærileg lög um sjúkra- og orlofssjóðina og nú þessa nýju sjóði, fræðslusjóðina. Hvað iðgjaldið geti orðið hæst, hvaða markmiðum þessir sjóðir eiga að fylgja, hvernig þeim er stjórnað, hvað þeir eiga að gera og hvernig eftirliti skuli vera háttað. Allir þessir sjóðir fylgja eflaust göfugum markmiðum sem felast í nöfnum þeirra. Ekkert er getið um það í frumvarpinu um nýja fræðslusjóði. Eingöngu er sagt að breytingin sem lögð er til með frumvarpi þessu sé undirliggjandi þeim markmiðum er fram koma í stöðugleikasáttmálanum.

Þetta er þó ekki meginmálið. Meginmálið er að atvinnurekanda, sem ekki vill vera í samtökum atvinnurekenda og er jafnvel með starfsmenn sem ekki vilja vera félagar í stéttarfélagum, ber samkvæmt þessum lögum að greiða iðgjöld til sjúkrasjóða, orlofssjóða og fræðslusjóða félagasamtaka sem hann hefur ekkert með að gera. Slíkri skyldugreiðslu má líkja við skatt en hvorki álagning „skattsins“ né upphæð er bundin af lögum og greiðslan rennur ekki til opinberra aðila. Iðgjaldið eða skatturinn er ákveðinn af samningum sem greiðandinn hefur engin áhrif á og það er torsótt að sjá hvaða hag hann hefur t.d. af orlofssjóðum eða fræðslusjóðum.

Ljóst er að margt er líkt með gjaldi í fræðslusjóð og iðnaðarmálagjaldi. Þá ástæðu fyrir gjaldinu að fyrir það ætti að þróa og efla iðnað taldi Mannréttindadómstóllinn vera mjög óskýra og ekki nægilega réttlætningarástæðu til að ganga á félagafrelsi manna. Þá lægi ekki fyrir að gjaldið hefði í reynd verið notað í þessum lögbundna tilgangi eða nýst jafnt þeim sem væru aðilar að samtökunum og þeim sem væru það ekki, eins og kærandinn í málinu. Ljóst er að ekki liggur fyrir í frumvarpinu hver tilgangur gjaldtöku í fræðslusjóð er, um sjóðina er enginn lagarammi og í reynd er ekki kveðið á um hvernig eða hverjum gjaldið eigi að nýtast. Verður því að telja allar líkur á því að gjaldið, líkt og iðnaðarmálagjald, brjóti gegn ákvæðum 74. gr. stjórnarskrárinnar um félagafrelsi og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Leggur 2. minni hluti því til að frumvarpið verði **fellt**.

Alþingi, 1. júní 2010.

Pétur H. Blöndal,
frsm.

Unnur Brá Konráðsdóttir.