

Til iðnaðarráðuneytis, bt. Guðrúnar Þorleifsdóttur
Frá Björgu Thorarensen prófessor

28. apríl 2010

Efni: Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Varðar Ólafssonar gegn Íslandi.

Hér á eftir verður lýst helstu ályktunum sem dregnar verða af dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Varðar Ólafssonar gegn Íslandi frá 27. apríl 2010 og ráðstöfunum sem til að bregðast við dóminum.

Kæran laut í meginatriðum að því að álagning iðnaðarmálagjalds bryti gegn rétti kæranda til að standa utan félaga samkvæmt 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og skoðanafrelsi samkvæmt 10. gr., hún fæli í sér ólögmeta skattlagningu sem bryti gegn 1. gr. 1. viðauka við sáttmálann og mismunun sem væri andstæð 14. gr. sáttmálans.

Rökstuðningur fyrir niðurstöðunni

Dómstóllinn leysti aðeins úr kærinni á grundvelli 11.gr. en taldi ekki þörf á því að meta hvort önnur ákvæði sáttmálans hefðu verið brotin. Dómstóllinn lagði fyrst mat á það hvort 11. gr. um félagafrelsið ætti við í málinu. Með vísan til þess að kærandi væri skyldaður til þess með lögum að greiða gjald til samtaka á vettvangi einkaréttarins, sem hann hefði ekki sjálfur valið að ganga í og hefði stefnumál sem hann væri ósammála, svo sem aðild að Evrópusambandinu, kæmi umkvörtun hans til skoðunar undir 11. gr. skoðaðri í ljósi 9. og 10. gr. um sannfæringar- og skoðanafrelsi. Þótt gjöldin væru lág væru þau innheimt af þúsundum einstaklinga og fyrirtækja í iðnaði en rynnu til Samtaka iðnaðarins þar sem 1100 félagar ættu aðild. Þó gjaldinu væri varið til hagsbóta fyrir allan iðnað í landinu, væri jafnframt sýnt að aðilar að Samtökum iðnaðarins nyttu meiri hagræðis af því en önnur samtök á vettvangi iðnaðarins. Af þessari ástæðu taldi dómstóllinn að gjaldtakan fæli í sér takmörkun á rétti kæranda samkvæmt 11. gr. (52.-54. mgr.)

Þessu næst kannaði dómstóllinn hvort takmörkunina mætti réttlæta með vísan til 2. mgr. 11. gr., þ.e. hvort hún hefði lagaheimild, stefndi að réttmætu markmiði og teldist nauðsynleg í lýðræðisþjóðfélagi. Óumdeilt var að gjaldtakan ætti stoð í lögum og var um það vísað til 1. - 3. gr. laganna um iðnaðarmálagjald. Þá féllst dómstóllinn á röksemdir ríkisstjórnarinnar um að takmörkunin stefndi að réttmætu markmiði, að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu. Með þessu væri stefnt að því að vernda réttindi og frelsi annarra samkvæmt 2. mgr. 11. gr. og féllst dómstóllinn því á að þetta skilyrði ákvæðisins væri uppfyllt. Hvað varðaði þriðja atriðið um nauðsyn takmörkunarinnar tók dómstóllinn undir að það væri yfirlýst markmið íslenska löggjafans að efla iðnað í landinu með þessu hætti, þ.e. að fela tilteknum samtökum heimild til þess að verja gjaldinu til sameiginlegra hagsmuna iðnaðarins í stað þess að úthluta því til margra smærri aðila. Samtök iðnaðarins væru breið samtök sem hefðu hagsmunum alls iðnaðarins í landinu að leiðarljósi og ynnu með ríkisstjórninni að því markmiði. Með þessu væri reynt að tryggja samkeppnishæfni íslensks iðnaðar á innlendum og erlendum mörkuðum. Dómstóllinn féllst á að þetta væru málefnalegar röksemdir sem fullnægðu skilyrðum mælikvarðans um „nauðsyn“ samkvæmt 2. mgr. 11.gr. (77. mgr.)

Á hinn bóginn átalda dómstóllinn tvennt varðandi útfærslu á nýtingu gjaldsins.

- Í fyrsta lagi, að skilgreining laganna á því hvernig iðnaðarmálagjaldinu skuli varið, þ.e. að „vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu“ sé of opin og óljós og mæli ekki fyrir um neinar skyldur Samtaka iðnaðarins gagnvart þeim sem eru ekki aðilar að samtökunum.
- Í öðru lagi að gjaldið ekki sé nægjanlega skýrt aðgreint frá fjárreiðum samtakanna þannig að tryggt sé að það verði ekki nýtt í sérþágu samtakanna.
- Í þriðja lagi sé opinbert eftirlit hvernig gjaldinu er varið ekki nægilega skýrt eða skilvirkt og engar skorður séu settar við því hvernig samtökin nýta það.

Með vísan til þessara atriða talda dómstóllinn að skortur væri á gagnsæjum reglum um nýtingu gjaldsins gagnvart þeim sem ekki eru félagar í samtökunum. Með þessari skipan væri ekki væri nægilegt tryggt að Samtök iðnaðarins nyttu ekki betri stöðu en önnur félög sem ynnu að hagsmunum félagsmanna sinna. Við þessar aðstæður væri ekki sýnt fram á nauðsyn þeirra takmarkana á félagafrelsi kæranda að styrkja fjárhagslega félag sem stæði fyrir skoðunum sem hann væri ósammála. Því var talið brotið gegn 11. gr. Mannréttindasáttmálans (78. – 83. mgr.)

Ályktanir varðandi viðbrögð við dóminum:

Eins og sést af rökstuðningi dómsins er fallist á að álagning iðnaðarmálagjalds á iðnað í landinu byggist á málefnalegum sjónarmiðum og stefni að réttmætu markmiði. Ekki eru því gerðar neinar athugasemdir um að gjaldtakan feli í sér mismunun eða standist ekki sem slík ákvæði sáttmálans. Dómstóllinn talda auk þess ekki ástæðu til að skoða málið út frá þeim sjónarmiðum að um ólögsmæta skattlagningu væri að ræða. Þá er fallist á að ríkið geti falið einum aðila að verja gjaldinu til hagsbóta fyrir iðnaðinn í landinu.

Vandinn liggur hins vegar í útfærslunni á því hvernig gjaldinu er varið. Til þess að bregðast við þeim athugasemdum dómstólsins þarf að gera eftirfarandi breytingar á lögum um iðnaðarmálagjald nr. 134/1993:

- Skilgreina þarf með ítarlegri hætti *hvernig* gjaldinu skuli varið í þágu iðnaðarins, þ.e. til hvaða sameiginlegu þátta sem eru iðnaðinum til hagsbóta.
- Lögin þurfa að mæla fyrir um skyldur Samtaka iðnaðarins til að halda tekjum sem þangað renna vegna gjaldsins, skýrlega aðgreindum frá fjárreiðum samtakanna.
- Lögin þurfa að mæla fyrir um kerfisbundið og skilvirkt opinbert eftirlit á því hvernig samtökin nýta gjaldið í þágu iðnaðarins í landinu.