

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 134/1993, um iðnaðarmálagjald, ásamt síðari breytingum, og um ráðstöfun gjaldsins árið 2010.

Frá meiri hluta iðnaðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðrúnu Þorleifsdóttur frá iðnaðar-ráðuneyti, Björgu Thorarensen prófessor, Hafdís Ólafsdóttur og Ingibjörgu Helgu Helga-dóttur frá fjármálaráðuneyti, Ingvar Rögnvaldsson og Elínu Ölmú Arthúrsdóttur frá ríkis-skattstjóra, Jón Bjarna Gunnarsson frá Samtökum iðnaðarins, Baldur Þór Baldvinsson og Magnús Stefánsson frá Meistarafélagi húsasmiða, Pál Þórhallsson frá forsætisráðuneyti, Arnór Snæbjörnsson frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti og Elínu Blöndal prófessor.

Umsagnir bárust frá Meistarafélagi húsasmiða, Náttúrufræðistofnun Íslands, Orkustofnun, ríkisskattstjóra, Samtökum iðnaðarins, Seðlabanka Íslands, Samtökum verslunar og þjónustu og Viðskiptaráði Íslands.

Með frumvarpinu er lagt til að iðnaðarmálagjald samkvæmt lögum nr. 134/1993, um iðnaðarmálagjald, ásamt síðari breytingum, verði síðast lagt á vegna rekstrarársins 2009. Jafnframt er lagt til að tekjur af gjaldinu sem lagt er á árið 2010 vegna rekstrarársins 2009 renni í ríkissjóð og verði ráðstafað til mennta- og nýsköpunarverkefna á sviði iðnaðar. Sú ráðstöfun verði nánar ákvörðuð í fjárlögum.

Markmið iðnaðarmálagjalds er að efla íslenskan iðnað, og hefur gjaldið að stærstum hluta runnið til Samtaka iðnaðarins sem ráðstafað hefur því til ýmissa verkefna. Sá hluti gjaldsins sem nam kostnaði við innheimtu þess rann í ríkissjóð. Lögmæti iðnaðarmálagjalds hefur tvisvar sinnum komið til kasta dómstóla og í bæði skiptin komst meiri hluti Hæstaréttar komist að þeirri niðurstöðu að lög um iðnaðarmálagjald stæðust félagafrelsisákvæði stjórnar-skrárinnar.

Nefndin hefur fjallað um málið. Endurskoðun á lögum um iðnaðarmálagjald má rekja til dóms Mannréttindadómstóls Evrópu frá 27. apríl 2010 en dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að framkvæmd laga um iðnaðarmálagjald væri í andstöðu við 11. gr. mannrétt-indasáttmála Evrópu sem kveður á um funda- og félagafrelsi sem eru hvort um sig sjálfstæð réttindi en hafa nána tengingu. Í 1. mgr. greinarinnar er kveðið á um rétt manna til funda- og félagafrelsis. Í 2. mgr. eru sett þau skilyrði fyrir skerðingu á réttindum sem vernduð eru í 1. mgr. að takmarkanir séu lögmæltar og nauðsynlegar í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðar-öryggis eða almannaheilla, til að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi. Reglur um félagafrelsi eru í 74. gr. stjórnarskrárinnar. Í 1. mgr. greinarinnar er kveðið á um rétt manna til að stofna félög í sérhverjum löglegum til-gangi og í 2. mgr. er mælt fyrir um rétt manna til að standa utan félaga, en í ákvæðinu segir að engan megi 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. Við skýringu á 74. gr. stjórnarskrárinnar er rétt að líta til alþjóðasáttmála sem ís-lenska ríkið hefur fullgilt. Ber þar fyrst að nefna 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu en

félagafrelsi er einnig verndað í 5. gr. félagsmálasáttmála Evrópu og í samþykkt Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar nr. 87 frá 1948.

Við umfjöllun málsins fyrir nefndinni var rætt um mögulegar afleiðingar dómsins á aðra sambærilega gjaldtöku ríkisins. Í þessu sambandi kynnti nefndin sér skýrslu starfshóps á vegum forsætisráðuneytis sem skipaður var árið 2005 en starfshópurinn skilaði skýrslu um lögbundna greiðsluskyldu til hagsmunasamtaka og félagafrelsisákvæði stjórnarskrárinnar í lok árs 2006. Upphafið að stofnun nefndarinnar má rekja til álits umboðsmanns Alþingis í máli 3204/2001 en þar kom fram að verulegur vafi léki á því hvort tilhögun laga um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins uppfyllti 74. gr. stjórnarskrárinnar. Meiri hlutanum þykir rétt að geta þess að þar sem Hæstiréttur hafði í málum 166/1998 og 315/2005 skorið úr um að iðnaðarmálagjald stæðist ákvæði stjórnarskrár var ekki tekin bein afstaða til lögmætis gjaldsins í skýrslunni. Hins vegar tók starfshópurinn undir með umboðsmanni Alþingis að vafi léki á mörgum sviðum þar sem kveðið væri á um gjaldtöku ríkisins. Benti starfshópurinn á þær tvær meginleiðir sem færar væru til að bæta úr hugsanlegum vanköntum löggjafar, þ.e. annars vegar að afnema greiðslu- eða aðildarskyldu eða hins vegar að kveða nánar á um ráðstöfun gjalda.

Meiri hlutinn kynnti sér ítarlega dóm Mannréttindadómstóls Evrópu og þá sér í lagi hvort takmörkun á félagafrelsi mætti réttlæta með vísan til 2. mgr. 11. gr. sáttmálans, þ.e. hvort hún hefði lagaheimild, stefndi að réttmætu markmiði og teldist nauðsynleg í lýðræðisþjóðfélagi. Meiri hlutinn áréttar að skýra verður framangreint ákvæði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans, svo að tilhögun eins og sú sem boðin er með lögum um iðnaðarmálagjald sé óheimil nema hún fullnægi þeim skilyrðum sem síðari málsliður 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar tekur til. Óumdeilt þótti að skyldan til greiðslu iðnaðarmálagjalds átti sér skýran lagagrunn, sbr. 1.–3. gr. laganna. Dómstóllinn taldi einnig að takmörkunin á mannréttindum stefndi að réttmætu markmiði, þ.e. að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu. Þar með væri stefnt að því að vernda réttindi og frelsi annarra skv. 2. mgr. 11. gr. sáttmálans. Hvað varðar þriðja skilyrðið um nauðsyn í lýðræðisþjóðfélagi tók dómstóllinn undir þær athugasemdir íslensku ríkisstjórnarinnar að löggjafinn á Íslandi hefði talið að þeim tilgangi að efla íslenskan iðnað yrði best náð með því að fela það hlutverk Samtökum iðnaðarins undir opinberu eftirliti. Að mati meiri hlutans er hér fallist á að álagning iðnaðarmálagjalds á iðnað í landinu byggist á málefnalegum sjónarmiðum og stefni að réttmætu markmiði. Þá áréttar meiri hlutinn að dómstóllinn féllst ekki á að gjaldtakan fæli í sér mismunun eða stæðist ekki sem slík ákvæði sáttmálans. Með hliðsjón af þessu er það mat meiri hlutans að gjaldtakan sem slík sé ekki ólögmæt og því til frekari rökstuðnings bendir meiri hlutinn á að dómstóllinn taldi auk þess ekki ástæðu til að skoða málið út frá þeim sjónarmiðum að um ólögmæta skattlagningu væri að ræða. Meiri hlutinn bendir einnig á þá staðreynd að sökum þess að gjaldtakan sem slík er ekki ólögmæt eigi lög um endurgreiðslu oftekinna gjalda ekki við í þessu tilviki. Fram kemur í 1. gr. þeirra laga að endurgreiða skuli það fé sem ofgreitt var en ljóst er að hér var ekki um að ræða slíka ofgreiðslu.

Meiri hlutinn vill hins vegar áréttar að þó svo að dómstóllinn hafi komist að þeirri niðurstöðu að gjaldtakan sem slík væri ekki ólögmæt þá átalði hann þrennt varðandi útfærslu á ráðstöfun gjaldsins. Í fyrsta lagi átalði hann skilgreiningu laganna á því hvernig iðnaðarmálagjaldinu skyldi varið og í öðru lagi að gjaldið væri ekki nægjanlega skýrt aðgreint frá fjárreiðum Samtaka iðnaðarins. Loks er það niðurstaða dómstólsins að opinbert eftirlit með ráðstöfun gjaldsins hafi ekki verið nægilega skýrt eða skilvirkt og engar skorður séu settar við því hvernig samtökin nýta það. Í ljósi framangreinds taldi dómstóllinn að brotið hefði verið gegn 11. gr. sáttmálans. Meiri hlutinn tekur undir með Mannréttindadómstól Evrópu

að þegar um ræðir lagaákvæði sem á einhvern hátt takmarka mannréttindi þurfi þær lagaheimildir að vera skýrar. Lagaheimildir sem takmarka mannréttindi þurfa að vera ótví-
ræðar. Sé svo ekki ber að túlka þau einstaklingi í hag því að þau eru sett til verndar einstak-
lingunum en ekki stjórnvöldum. Það er niðurstaða meiri hlutans að gjaldtakan sé ekki óheimil
en breyta þurfi því fyrirkomulagi sem gildir varðandi ráðstöfun gjaldsins og eftirliti með
henni. Meiri hlutinn leggur á það mikla áherslu að með þessu frumvarpi gangi löggjafar-
valdið í reynd lengra en dómurinn kveður á um með því að afnema lögin frá og með næstu
áramótum. Ástæða þess er einkum sú að fyrir liggur skýr vilji af hálfu Samtaka iðnaðarins
að gjaldtökunni verði hætt.

Meiri hlutinn telur rétt að áréttu að dómar Mannréttindadómstóls Evrópu eru bindandi
fyrir ríki sem brotið hefur sáttmálann, sbr. 1. mgr. 46. gr. sáttmálans. Þetta felur í sér að það
ríki sem brýtur ákvæði sáttmálans þarf að grípa til ráðstafana til fullnustu dómsins en þetta
hefur einnig verið skýrt með hliðsjón af réttinum til réttlátrar málsmeðferðar, sbr. 6. gr.
sáttmálans. Skv. 2. mgr. 46. gr. hefur ráðherranefnd Evrópuráðsins umsjón með fullnustu
dómsins og er það í samræmi við þá almennu reglu þjóðaréttar að ríkjum beri að grípa til
ráðstafana til að standa við skuldbindingar sínar en geta metið sjálf hvernig það sé best gert.
Af þeim sökum hafa aðildarríkin nokkuð frjálssar hendur með að ákvarða hvernig þau
fullnusta dóma Mannréttindadómstólsins en þær ráðstafanir verða þó að vera fullnægjandi.

Meiri hlutinn telur rétt að kveða skýrar á um það meginatriði frumvarpsins að lögin um
iðnaðarmálagjald falli niður frá og með 1. janúar 2011 þar sem ljóst sé að innheimtu gjalds-
ins er lokið frá þeim tímapunkti. Hins vegar ber að áréttu að innheimta gjaldsins er þegar
hafin á þessu ári, þ.e. fyrir rekstrarárið 2009, og er álagningu á ríflega þrjú þúsund einstak-
linga lokið en álagning lögaðila mun fara fram í október 2010.

Meiri hlutinn telur að komið sé til móts við niðurstöðu dómstólsins með því að iðnaðar-
málagjaldi fyrir yfirstandandi ár verði ekki ráðstafað til Samtaka iðnaðarins, heldur renni í
ríkissjóð. Með því að skilgreina hvernig tekjunum skuli varið, þ.e. til verkefna á sviði mennt-
unar og nýsköpunar, bregst löggjafinn við þeim athugasemdum dómstólsins er varða útfærslu
á því hvernig iðnaðarmálagjaldinu er varið í þágu iðnaðar í landinu. Það er tillaga meiri
hlutans að tekjum af gjaldtökunni verði varið þannig að 161,5 millj. kr. renni til verkefna á
vegum menntastofnana sem Samtök iðnaðarins höfðu þegar skuldbundið sig til að fjármagna
en þær tekjur sem eftir standa renni í Tækniþróunarsjóð til eflingar nýsköpun í landinu og
starfsmenntasjóði, þ.e. til að fjármagna verkefni á sviði starfsþjálfunar í atvinnulífinu. Meiri
hlutinn vill einnig benda á að það að lögfesta að tekjur af iðnaðarmálagjaldi renni í ríkissjóð
leiði af sér kerfisbundið og skilvirkt opinbert eftirlit með því hvernig ríkissjóður nýtir gjaldið
í þágu iðnaðarins í landinu.

Meiri hlutinn áréttar enn fremur að tekjur af iðnaðarmálagjaldi sem lagt hefur verið á fyrir
1. janúar 2009 en kemur til innheimtu á árinu 2010 eða síðar skulu renna í ríkissjóð. Kveða
skal á um ráðstöfun þeirra fjármuna í fjárlögum. Með þessari breytingu vill meiri hlutinn
koma í veg fyrir skort á gagnsæjum reglum um nýtingu gjaldsins.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGUM:

1. Við 2. gr.
 - a. 1. efnismásl. orðist svo: Iðnaðarmálagjald vegna rekstrarársins 2009 rennur í ríkis-
sjóð.

b. Við greinina bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Iðnaðarmálagjald sem innheimtist eftir gildistöku laga þessara en var lagt á vegna rekstrarársins 2008 og fyrr rennur einnig í ríkissjóð og skal ráðstafað með sama hætti.

2. 3. gr. falli brott.

3. Við 4. gr. Greinin orðist svo:

Lög þessi öðlast þegar gildi. Lög nr. 134/1993, um iðnaðarmálagjald, með síðari breytingum, falla úr gildi frá og með 1. janúar 2011. Löggin skulu þó halda gildi sínu vegna álagningar 2010 á einstaklinga og lögaðila vegna rekstrarársins 2009 og endurákvæðana vegna eldri gjaldára.

Alþingi, 30. ágúst 2010.

Skúli Helgason,
form., frsm.

Gunnar Bragi Sveinsson.

Jónína Rós Guðmundsdóttir.

Jón Gunnarsson,
með fyrirvara.

Árni Þór Sigurðsson.

Sigmundur Ernir Rúnarsson.

Tryggvi Þór Herbertsson,
með fyrirvara.

Þuríður Backman.