

Svar

fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Andrési Inga Jónssyni um innheimtu félagsgjalda.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Í hvaða tilvikum hefur ríkið aðkomu að álagningu og innheimtu gjalda sem jafna má til félagsgjalda, líkt og raunin var með búnaðargjald og enn er framkvæmt í tilviki sóknargjalda?

Í fyrstu skal bent á að engin sóknargjöld hafa í raun verið innheimt í ríkissjóð frá því þau voru felld inn í staðgreiðslu á tekjuskatti fyrir liðlega þrjátíu árum, árið 1988, heldur er um að ræða framlög sem eru greidd úr ríkissjóði til skráðra trúfélaga og lífsskoðunarfélaga. Í lögum nr. 91/1987, um sóknargjöld o.fl., segir þó að trúfélög og lífsskoðunarfélög skuli eiga ákveðna hlutdeild í tekjuskatti. Í reynd hefur sú framsetning þó ekki haft sérstaka þýðingu fyrir fyrirkomulag þessara mála þar sem engin sérgreind sóknargjöld eru innheimt af ríkinu, hvorki af þeim sem greiða tekjuskatt né þeim sem eru undir skattleysismörkum, heldur eru framlög vegna sóknargjalda greidd úr ríkissjóði af almennu skattfé og öðrum tekjum ríkisins óháð innheimtu tekjuskatts. Þetta kemur m.a. fram í því að framlögin eru greidd úr ríkissjóði þrátt fyrir að um fjórðungur framteljenda greiði engan tekjuskatt til ríkisins og burtséð frá því að aðrir greiða mishátt hlutfall af tekjum sínum. Sóknargjöldin eru þannig eins konar lögboðin framlög ríkisins til umræddra félaga þar sem löggjafinn hefur ákveðið að gengið skuli út frá tilteknum reikniforsendum, þ.e. margfeldi ákveðinnar krónutölu á mánuði og fjölda einstaklinga 16 ára og eldri sem eru skráðir í félögin.

Þann hluta spurningarinnar sem varðar félagsgjöld sem slík verður að skoða í samhengi við félagafrelsi, þ.e. rétt manna til að stofna og ganga í félög. Þetta hugtak vísar þó einnig til þess réttar manna að standa utan félaga, þ.e. svokallaðs neikvæðs félagafrelsis. Neikvæða félagafrelsið hefur hlotið stöðugt ríkari réttarvernd á síðustu áratugum. Árið 1993 sló Mannréttindadómstóll Evrópu (MDE) því föstu í máli Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi (mál nr. 16130/90) að ákvæði 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), um funda- og félagafrelsi, verndi menn gegn því að vera skyldaðir til aðildar að félagi. Tveimur árum síðar tók gildi ákvæði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sem kveður á um að engan megi skylda til aðildar að félagi, en í kjölfarið var Ísland eitt af fáum löndum í heiminum til að mæla fyrir um slíka vernd neikvæðs félagafrelsis. Þessi vernd neikvæðs félagafrelsis í stjórnarskránni er þó háð undantekningum, þ.e. að um hana sé mælt í lögum og skyldan til félagsaðildar verður að vera nauðsynleg til að viðkomandi félag geti sinnt hlutverki sem því væri ákveðið með lögum. Að fullnægðum þessum almennu skilyrðum má jafnframt skylda mann til aðildar að félagi vegna almannahagsmuna.

Fyrir íslenskum dómstólum hefur verið deilt um það hvort lögbundin greiðsluskylda til hagsmunasamtaka geti falið í sér brot á ákvæði stjórnarskrárinnar um neikvætt félagafrelsi og 11. gr. MSE. Þar má helst nefna tvo hæstaréttardóma um iðnaðarmálagjald. Gjaldinu var fyrst komið á fót árið 1975 með lögum nr. 48/1975 og var þá lagt á 0,1% gjald á allan iðn-

rekstur í landinu og skyldi gjaldið renna til Félags íslenskra iðnrekenda, Landssambands iðnaðarmanna, Sölustofnunar lagmetisiðnaðarins og Sambands íslenskra samvinnufélaga. Nýrri lög um iðnaðarmálagjald tóku gildi árið 1993 með lögum nr. 134/1993. Kváðu þau á um 0,08% gjald á veltu alls iðnaðar í landinu og skyldu tekjur af gjaldinu renna til Samtaka iðnaðarins til að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu. Árið 1998 féll fyrri hæstaréttardómurinn um iðnaðarmálagjaldið (Hrd. 1998, bls. 4406). Stefnandi málsins taldi að með greiðslu gjaldsins væri hann þvingaður til aðilar að Samtökum iðnaðarins og bryti það gegn stjórnarskrárvörðum rétti hans um neikvætt félagafrelsi. Hæstiréttur féllst þó ekki á að gjald þetta bryti gegn ákvæði stjórnarskrárinnar um neikvætt félagafrelsi þar sem skylt væri samkvæmt lögnum að gjaldinu yrði varið í ákveðnum tilgangi, þ.e. eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu, og ráðstöfun gjaldsins væri háð eftirliti iðnaðarráðuneytisins. Þess ber að geta að árið 1999 féll jafnframt hæstaréttardómur (Hrd. 1999, bls. 4007) þar sem deilt var um hvort m.a. búnaðargjald stæðist stjórnarskrá og var niðurstaða Hæstaréttar sú að gjaldið bryti ekki gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar. Árið 2005 féll annar hæstaréttardómur (Hrd. 2005, bls. 5217 (315/2005)) þar sem deilt var aftur um lögmæti iðnaðarmálasjóðsgjaldsins. Í þeim dómi vísaði meiri hluti réttarins til dómsins frá 1998 sem fordæmis og komst að sömu niðurstöðu og áður. Stefnandi málsins leitaði hins vegar réttar síns fyrir MDE (mál nr. 20161/06) og árið 2010 komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að framkvæmd laga um iðnaðarmálagjaldið hefði verið í andstöðu við 11. gr. MSE. Af dómnum var þó ekki ráðið að gjaldtakan hefði með öllu verið óheimil, heldur að breyta hefði þurft því fyrirkomulagi sem í gildi var varðandi ráðstöfun gjaldsins og eftirlits með því. Útbreidd var hins vegar sú skoðun, m.a. af hálfu Samtaka iðnaðarins, að rétt hefði verið að hætta með öllu innheimtu gjaldsins og voru löginn felld úr gildi síðar sama ár, þ.e. með lögum nr. 124/2010.

Jafnframt má benda á að í maímánuði árið 2018 samþykkti Alþingi lög nr. 47/2018, um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um markaðar tekjur. Lagasetningin var í beinu framhaldi af setningu laga nr. 2015/123, um opinber fjármál, þar sem tekið var upp breytt fyrirkomulag á samhengi fjármögnunar með tekjuöflun og fjárveitinga til verkefna í því skyni að skerpa á fjárstjórnarvaldi Alþingis. Löginn miðuðu að því að afnema ákvæði um mörkun tekna sem ekki teljast til rekstrartekna. Um er að ræða skatttekjur sem ráðstafað hafði verið með lagaákvæðum til þess að standa undir kostnaði við tiltekna málaflokka, verkefni eða rekstur án þess að veitt sé sérgreind þjónusta á móti. Löginn fela það í sér að í stað þess að markaðar skatttekjur renni til viðkomandi rekstraraðila eða verkefna renna þær í ríkissjóð og í stað mörkuðu teknanna koma bein framlög úr ríkissjóði samkvæmt ákvörðun Alþingis.

Samkvæmt framansögðu má halda því fram að íslenska ríkið hafi ekki aðkomu að álagningu og innheimtu gjalda sem jafna má til félagsgjalda og að lagalegur grundvöllur til slíkrar aðkomu sé mjög takmarkaður.