



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

FJÓRÐA AÐALDEILD

MÁL VARÐAR ÓLAFSSONAR gegn ÍSLANDI
(Kæra nr. 20161/06)

DÓMUR

STRASBOURG

27. apríl 2010

Dómur þessi verður endanlegur með þeim hætti sem kveðið er á um í 2. mgr. 44. gr. samningsins. Texti hans kann að sæta breytingum ritstjóra.

Í máli Varðar Ólafssonar gegn Íslandi

Kveður Mannréttindadómstóll Evrópu (fjórða aðaldeild), sem situr í deild skipaðri:

Nicolas Bratza, *forseta*,
Giovanni Bonello,
Davíð Þór Björgvinssyni,
Ján Šikuta,
Päivi Hirvelä,
Ledi Bianku,
Nebojša Vučinić, *dómurum*,

og Fatoş Aracı, *aðstoðarritara aðaldeildar*,

eftir að hafa fjallað um málið á lokuðum fundi hinn 24. mars 2009, 5. janúar 2010 og 30. mars 2010,

upp eftirfarandi dóm, sem var samþykktur þann dag sem síðast greinir.

MÁLSMEDFERÐ

1. Mál þetta á upphaf sitt í kæru (nr. 20161/06) sem Vörður Ólafsson („kærandi“), sem er íslenskur ríkisborgari, lagði fram gegn Íslandi samkvæmt 34. gr. Samningsins um verndun mannréttinda og mannfrelsis („Mannréttinasáttmálans“) hinn 16. maí 2006.

2. Í fyrirsvari fyrir kæranda voru T. Child, lögmaður í Lundúnum, og Einar Hálfánarson, lögmaður í Reykjavík. Í fyrirsvari fyrir ríkisstjórn Íslands („ríkið“) var Björg Thorarensen, sem umboðsmaður þess.

3. Kærandi taldi einkum að sú skylda, sem á hann hefði verið lögð, að greiða iðnaðarmálagjald til Samtaka iðnaðarins (SI) bryti gegn rétti hans til félagafrelsis samkvæmt 11. gr. Mannréttinasáttmálans eins og hana bæri að túlka í ljósi 9. og 10. gr. sáttmálans. Hann taldi einnig að iðnaðarmálagjald væri í raun sérstakur skattur, er lagður væri á takmarkaðan hóp borgara ofan á almenna skatta, sem væri sem væri andstætt 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttinasáttmálann. Loks kvartaði hann undan mismunun, er bryti gegn 14. gr. Mannréttinasáttmálans, með hliðsjón af 11. gr. hans og 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við sáttmálann.

4. Með ákvörðun sem birt var 2. desember 2008, lýsti dómurinn kærana tæka til efnismeðferðar.

5. Þing var háð fyrir opnum dyrum í Mannréttindabyggingunni í Strasbourg hinn 24. mars 2009 (sbr. 3. mgr. 59. gr. reglna dómstólsins).

Fyrir dóminn mættu:

(a) *f.h. ríkisstjórnarinnar*

BJÖRG THORARENSEN,	<i>umboðsmaður,</i>
SKARPHÉÐINN ÞÓRISSON, ríkislögmaður	<i>lögmaður,</i>
GUNNAR NARFI GUNNARSSON, lögfræðingur, í dóms-og kirkjumálaráðuneytinu,	
ELÍN FLYGERING, sendiherra, fastafulltrúi Íslands hjá Evrópuráðinu,	<i>ráðgjafar;</i>

(a) F.h. kæranda

T. CHILD, lögfræðingur,	<i>lögmaður,</i>
EINAR HÁLFDÁNARSON, hrl.,	
C. MURRAY, lögfræðinemi í starfsnámi,	<i>ráðgjafar.</i>

Dómurinn hlýddi á málflutning Bjargar Thorarensen, Skarphéðins Þórissonar, T. Child og Einars Hálfðánarsonar.

MÁLSATVIK

I. MÁLAVEXTIR

6. Kærandi, Vörður Ólafsson, er íslenskur ríkisborgari, fæddur 1961, og búsettur í Reykjavík.

A. Hið umdeilda iðnaðarmálagjald

7. Kærandi er húsasmiðameistari og félagi í Meistarafélagi húsasmiða (MFA). Samkvæmt lögum nr. 134/1993, um iðnaðarmálagjald, (hér eftir „lög nr. 134/1993“) bar honum að greiða gjald, svonefnt iðnaðarmálagjald, til Samtaka iðnaðarins (hér eftir SI), sem hann var ekki félagi í og MFA átti ekki aðild að. Í lögum nr. 134/1993 var kveðið á um að 0,08% gjald skyldi lagt á allan iðnað í landinu eins og hann væri skilgreindur í lögnum. Undir skilgreininguna féll öll starfsemi er heyrði undir atvinnugreinarnúmer, sem talin voru upp í viðauka við lög. Á fyrirtæki í eign einkaaðila, sem ekki

féllu undir atvinnugreinanúmerin, var ekki lagt iðnaðarmálagjald. Sú var t.a.m. ekki raunin um fyrirtæki kjötvinnslu, mjólkurvinnslu eða fiskvinnslu. Önnur fyrirtæki í matvæla- og drykkjajaiðnaði heyrðu undir lögin. Fyrirtæki, sem að öllu leyti voru í eign opinberra aðila eða sem stofnuð voru samkvæmt sérstökum lögum, féllu ekki undir lögin (sbr. 2. gr. laganna). Kveðið var á um að tekjur af iðnaðarmálagjaldi skyldu renna til SI og skyldi þeim varið til að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu (sbr. 3. gr.). Þá skyldu renna í ríkissjóð 0,5% af innheimtu gjaldsins vegna kostnaðar ríkissjóðs við innheimtu þess (sbr. 1. gr.).

8. Fleiri en 10.000 aðilar greiddu iðnaðarmálagjaldið (lögaðilar og sjálfstæðir atvinnurekendur). Félagar í SI voru á milli 1.100 og 1.200 (fyrirtæki og sjálfstæðir atvinnurekendur).

9. Ríkisstjórnin lagði fram afrit af skýrslum SI til iðnaðarráðuneytisins varðandi ráðstöfun iðnaðarmálagjalds fyrir árin 2000, 2003 og 2006.

10. Í skýrslu SI fyrir árið 2003 (dags. 4. júlí 2004) kom eftirfarandi fram:

„Samtök iðnaðarins halda ekki sérstakt bókhald yfir það hvort einstakir þættir í rekstri þeirra eru greiddir með peningum sem stafa frá félagsgjöldum, fjármagnstekjum eða iðnaðarmálagjaldi enda hafa þau litið þannig á að yfirgnæfandi hluti starfs þeirra komi fyrirtækjum í iðnaði til góða hvort sem þau eru aðilar að samtökunum eða ekki. Iðnaðarráðuneytið hefur ekki gert neinar athugasemdir varðandi þennan framgangsmáta enda ekki gerð krafa um annað í lögum um iðnaðarmálagjald.

Samtök iðnaðarins og iðnaðarráðuneytið eru hins vegar sammála um að gerð sé nákvæmari grein fyrir ráðstöfun iðnaðarmálagjaldsins og er það gert í síðari hluta þessarar skýrslu.“

11. Undir fyrirögninni „Ráðstöfun iðnaðarmálagjalds 2003 samkvæmt bókhaldi SI“ er að finna í skýrslunni töflu sem sýnir „tekjur og gjöld samkvæmt endurskoðuðum ársreikningi Samtaka iðnaðarins fyrir árið 2003.“ Í sérstökum dálki í töflunni er sýnt hlutfall fjármuna, sem stafa frá iðnaðarmálagjaldi, af hverjum lið og undirlið. Um er að ræða m.a. eftirfarandi liði: „Rekstrartekjur“ og „Rekstrargjöld“ Einnig er þar að finna „Nánari sundurliðun ráðstöfunar iðnaðarmálagjalds samkvæmt bókhaldi“, sem er þannig: (1) „Laun og launatengd gjöld“, (2) „Fundir og ráðstefnur“, (3) „Kynningarstarfsemi“, (4) „Útgáfa“, (5) „Útibú og sérverkefni“, og (6) „Skrifstofu- og stjórnunarkostnaður“.

Með hverjum þessara undirliða er að finna í skýrslunni skýringar, þar sem upplýsingar eru veittar um meðferð félaga í samanburði við utanfélagsmenn. Til að mynda er tekið fram varðandi undirlið (1) að 2,5 ársverk af 20 séu unnin við verkefni sem ekki gagnast öðrum en félagsmönnum. Að því er varðar undirlið (3) er tekið fram að sýningarhald á vegum SI sé öllum opið þó að félagsmenn fái afslátt af þáttökugjöldum. Varðandi undirlið (5) er tekið fram að utanfélagsmenn fái aðgang að gæðastjórnunarverkefninu en gegn herra gjaldi en félagsmenn greiða.

12. Í töflunni kemur fram að árið 2003 hafi rekstrartekjur SI numið samtals kr. 315.800.000, en þar af hafi kr. 197.359.000 átt uppruna sinn í iðnaðarmálagjaldi, sem yfirfært var til SI frá ríkissjóði, kr. 84.973.000 séu félagsgjöld, en aðrar tekjur kr. 33.468.000. Sama ár voru rekstrargjöld kr. 289.654.000, en þar af runnu kr. 234.617.000 (81%) til almennra verkefna (þ.e. kr. 197.359.000 kr. af iðnaðarmálagjaldi og kr. 37.258.000 af félagsgjöldum og öðrum tekjum).

13. Ríkisstjórnin skýrði frá því að Samtök iðnaðarins ræktu það hlutverk sitt og markmið að efla íslenskan iðnað samkvæmt 2. gr. laga nr. 134/1993 einkum með því að kynna íslenskan iðnað og styrkja ímynd hans, að verulegum fjárhæðum, sem fengjust með iðnaðarmálagjaldinu, væri ráðstafað til fræðslu, að samtökin væru álitsgjafi fyrir hönd atvinnulífsins varðandi lagafrumvörp og reglugerðir á sviði umhverfismála og hefðu eftirlit með því að opinber yfirvöld gættu aðhalds í opinberum innkaupum og fylgdu skýrum og gegnsæjum útboðsreglum.

14. Á þeim tíma, sem um ræðir, greiddi kærandi eftirfarandi fjárhæðir í iðnaðarmálagjald fyrir þau ár sem tilgreind eru: 2001 kr. 23.023 (255 evrur), 2002 kr. 20.639 (229 evrur), 2003 kr. 12.567 (139 evrur) og 2004 kr. 5.946 (66 evrur).

B. Dómsmál höfðað til niðurfellingar á álagningu iðnaðarmálagjalds

15. Hinn 8. nóvember 2004 höfðaði kærandi mál á hendur ríkinu fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur þar sem hann krafðist þess að álagning iðnaðarmálagjalds á hann fyrir árin 2001 til 2004 yrði felld úr gildi.

16. Með dómi, sem kveðinn var upp 13. júlí 2005, dæmdi héraðsdómur ríkinu í hag og hafnaði kröfum kæranda.

17. Kærandi skaut málinu til Hæstaréttar og reisti málatilbúnað sinn m.a. á því að í 3. gr. laga nr. 134/1993 fælist í raun að allir einstaklingar og félög, sem stunda tiltekinn rekstur, skyldu greiða félagsgjald til SI, óháð því hvort þau væru þar félagsmenn eða ekki. Taldi áfrýjandi eðli þessa gjalds koma ljóslega fram í 14. gr. samþykktu fyrir SI, sem kvæðu á um félagsgjald, en þar kæmi meðal annars fram að þeir félagsmenn SI, sem greiddu iðnaðarmálagjald er rynni til samtakanna, fengju þann hluta frádreginn í útreikningi á félagsgjaldi sínu. Með álagningu og innheimtu iðnaðarmálagjalds væru aðrir í reynd þannig skyldaðir til aðildar að samtökunum þótt þeir nytu þar ekki réttinda. Iðnaðarmálagjald væri því ekki annað en félagsgjald til SI. Kvaðst áfrýjandi vera félagi í Meistarafélagi húsasmiða, þar sem hann greiddi sín gjöld og teldi sínum hagsmunum best borgið, og hefði hann enga löngum til þess að vera félagi í SI. Bar hann að Samtök iðnaðarins hefðu á stefnuskrá sinni málefni, sem áfrýjandi væri ósammála og stríddu gegn hagsmunum hans. Væri skylduáðild að SI, sem í þessu fælist, andstæð m.a. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. Mannréttindasáttmálans. Þá taldi áfrýjandi að með lögum nr. 134/1993 væri

hann skattlagður á ólögmetan hátt umfram aðra gjaldendur og að með lögnum væri þröngur hópur skattlagður „í þágu annars þröngs hóps eða þrengri hagsmuna annarra“. Loks taldi hann að álagning gjaldsins stæðist ekki jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar þar sem eignarhaldsform fyrirtækis réði um gjaldskyldu og að tilgreining atvinnugreinanúmera, sem skattlagning miðaðist við, væri í eðli sínu tilviljanakennd.

Ríkið mótmælti þeirri málsástæðu kæranda að iðnaðarmálagjald væri félagsgjald til SI. Iðnaðarmálagjald væri skattur, sem lagður væri með lögum á tiltekna hópa einstaklinga og lögaðila eftir almennum efnislegum mælikvarða, án þess að sérstakt endurgjald ætti að koma fyrir. Með sömu lögum hafi verið ákveðið að gjaldið rynni til SI, sem skyldi ráðstafa því til að efla iðnað og iðnþróun í landinu. Slík ráðstöfun skattfjár með lögum til félagsamtaka fæli ekki í sér að allir skattgreiðendur, sem inntu það af hendi, væru þar með lögþvingaðir til aðildar að viðkomandi samtökum. Ekki væri gert ráð fyrir að gjaldinu væri ráðstafað til hagsbóta fyrir félagsmenn eingöngu, heldur í þágu alls iðnaðar og iðnþróunar á Íslandi undir eftirliti iðnaðarráðuneytisins. Afsláttur af félagsgjaldi væri ákveðinn einhliða af SI og stæði ekki í neinum tengslum við álagningu og innheimtu gjaldsins. Ríkið hafnaði því einnig að lög nr. 134/1993 fælu í sér mismunun þeirra, sem væru í aðstöðu áfrýjanda, og þeirra, sem nytu undanþágu frá álagningu gjaldsins. Eðlilegt væri og málefnalegt að undanþiggja opinber fyrirtæki gjaldheimtunnar og eðli máls samkvæmt ættu ekki sömu sjónarmið við um félög í eign opinberra aðila og hin, sem væru í eign einkaaðila. Bar ríkið einnig að stuðningur opinberra aðila við iðnað og iðnþróun fælist stundum í því að koma á fót iðnaðarstarfsemi, sem ekki væri á færi annarra að gera. Loks hefði iðnfyrirtækjum í eign opinberra aðila fækkað mjög á síðari árum. Þá mótmælti ríkið því einnig að tilgreining atvinnugreinanúmera, sem skattlagning miðist við, væri tilviljanakennd.

18. Með dómi, sem kveðinn var upp 20. desember 2005, hafnaði Hæstiréttur kröfum kæranda með fjórum atkvæðum gegn einu og staðfesti niðurstöðu héraðsdóms. Dómurinn var svohljóðandi:

„Svo sem getið er í héraðsdómi féll í Hæstarétti 17. desember 1998 dómur í máli nr. 166/1998: Gunnar Pétursson gegn íslenska ríkinu, sem birtur er á blaðsíðu 4406 í dómasafni það ár. Áfrýjandinn í því máli krafðist þess að felld yrði úr gildi álagning iðnlánasjóðsgjalds og iðnaðarmálagjalds á árunum 1995 og 1996. Málalátbúnaður áfrýjandans var reistur á málsástæðum, sem að verulegu leyti eru þær sömu og málsástæður áfrýjanda þessa máls. Er fallist á með stefnda að líta verði til þess dóms sem fordæmis í því máli, sem hér er til úrlausnar, að því marki sem leyst var úr málsástæðum í eldra málinu sem einnig er teft fram nú til stuðnings kröfu áfrýjanda.

Í hinu fyrra máli var með sama hætti og nú byggt á því að með álagningu iðnaðarmálagjalds, sem renni til Samtaka iðnaðarins, hafi áfrýjandinn verið þvingaður til aðildar að samtökunum. Í dómi Hæstaréttar var tekið fram að þótt gjaldið renni til áðurnefndra samtaka skuli því varið í ákveðnum tilgangi, sbr. 3. gr. laga nr. 134/1993, og sé það ekki styrkur til samtakanna. Ráðstöfun fjárins sé háð eftirliti iðnaðarráðuneytisins. Var fallist á að þessi skipan mála feli ekki í sér skylduaðild

áfrýjandans að Samtökum iðnaðarins, sem brjóti gegn stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu. Þá var tekið fram að þótt Samtök iðnaðarins kunni að hafa farið út fyrir ramma laganna með ráðstöfun fjárens geti það ekki valdið því að álagning gjaldsins á áfrýjandann yrði felld niður. Að þessu gættu og að öðru leyti með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms verður því hafnað að málsástæður áfrýjanda, sem lúta að þeim atriðum sem að framan greinir, geti leitt til þess að krafa hans nái fram að ganga. Með hliðsjón af því að Samtökum iðnaðarins er að lögum skylt að verja tekjum af iðnaðarmálagjaldi til að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu og þannig til hagsbóta þeirri atvinnugrein, sem skattlögð er, verður heldur ekki talið að löggjafinn hafi farið út fyrir heimildir sínar að þessu leyti við setningu laganna.

Áfrýjandi telur að jafnræðis hafi ekki verið gætt þar sem fyrirtæki í eigu opinberra aðila séu undanþæg gjaldinu. Varðandi þessa málsástæðu er til þess að líta að opinber fyrirtæki greina sig á margan hátt frá þeim, sem eru í eigu einkaaðila, og önnur sjónarmið eiga við um skattlagningu þeirra á ýmsum sviðum, svo sem fram kemur í skattalöggjöf almennt í landinu. Í málatilbúnaði áfrýjanda er ekki gerður samanburður á aðstöðu hans og tiltekinna opinberra fyrirtækja. Er ekki fram komið að um sé að ræða mismunun á aðstöðu áfrýjanda og þeirra sem undanþága laganna tekur til. Krafa áfrýjanda er loks á því reist að tilgreining atvinnugreinanúmera, sem skattlagning samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 134/1993 miðast við, sé tilviljanakennd. Gjaldið er samkvæmt lögunum lagt á iðnað, sem síðan er skilgreindur sem öll sú starfsemi, sem fellur undir atvinnugreinanúmer samkvæmt íslenski atvinnugreinaflokkun, sem talin er upp í viðauka með lögum nr. 134/1993 eins og þeim var breytt með lögum nr. 81/1996. Þessi skilgreining á iðnaði tekur ekki aðeins til framleiðslustarfsemi, heldur einnig úrvinnslu og þjónustu og þar á meðal byggingariðnaðar. Er með þessu afmarkað hvað telst til iðnaðar í skilningi laganna gagnvart öðrum greinum atvinnulífs, þar á meðal starfsemi, sem byggst hefur upp á sviði landbúnaðar og sjávarútvegs. Slík atvinnugreinaflokkun hefur jafnframt verið viðurkennd sem grundvöllur fyrir annarri skattlagningu en þeirri, sem lýtur að iðnaðarmálagjaldi. Getur krafa áfrýjanda ekki náð fram að ganga á þeim grunni, sem að framan greinir.“

19. Í sératkvæði dómarans Ólafs Barkar Þorvaldssonar var komist að annarri niðurstöðu, þar sem m.a. var að finna eftirfarandi rökstuðning:

„I

Upphafleg lög um iðnaðarmálagjald eru nr. 48/1975. Í athugasemdum með frumvarpi að þeim lögum sagði að frumvarpið hefði verið lagt fram að tilmælum Félags íslenskra iðnrekenda, Landssambands iðnaðarmanna og Sambands íslenskra samvinnufélaga. Af hálfu þessara aðila fylgdi svo ítarleg greinargerð, sem virðist hafa verið tekin orðrétt upp í athugasemdirnar með lögunum. Þar sagði meðal annars: „... má benda á, að iðnfyrirtæki og aðilar, sem hafa með höndum sjálfstæðan iðnrekstur, annast innheimtu á margvíslegum gjöldum fyrir opinbera aðila, bæði af starfsfólki sínu og neytendum. Þessi skattheimta, sem þeir inna af hendi og eru ábyrgir fyrir, skiptir milljörðum króna á ári og kemur engin þóknun fyrir. Það sýnist því ekki óeðlilegt, að ríkisvaldið taki að sér að innheimta fyrir samtök þessara aðila gjald, sem er aðeins lítið brot af því, sem þeir innheimta fyrir ríkið. Með tekjustofni þessum ætti að vera skapaður fjárhagslegur grundvöllur fyrir virkari þátttöku samtaka iðnaðarins í mótun iðnþróunarinnar í framtíðinni.“ Þá var í ákvæðum laganna að finna sams konar ákvæði og í núgildandi lögum um að senda skyldi iðnaðarráðuneytinu árlega skýrslu um ráðstöfun andvirðis gjaldsins. Um þetta atriði sagði í athugasemdum með

frumvarpinu að um væri að ræða „ákvæði, sem ætlað er að tryggja, að opinberum aðilum verði jafnan gerð eðlileg grein fyrir ráðstöfun iðnaðarmálagjaldsins.“

Núgildandi lög nr. 134/1993 tóku við af lögum nr. 48/1975. Í athugasemdum við frumvarpið að núgildandi lögum var tekið fram að greiðendur yrðu þeir sömu og áður, en tekin væri þó upp tilvísun í atvinnugreinanúmer samkvæmt atvinnugreinaflokkun Hagstofunnar til að „taka af allan vafa um hverjir eru greiðendur gjaldsins.“ Þá var kveðið á um að tekjur af gjaldinu skyldu renna óskiptar til Samtaka iðnaðarins, en samkvæmt eldri lögum höfðu tekjurnar skipst á milli Sambands íslenskra samvinnufélaga, Sölustofnun lagmetisiðnaðarins, Félags íslenskra iðnrekenda og Landssambands iðnaðarmanna. Jafnframt þessu var breytt viðmiðun við ákvörðun gjaldstofns iðnaðarmálagjalds, þar sem aðstöðugjald, sem áður hafði verið notað við viðmiðun þessa, var ekki lengur við lýði.

II

Samkvæmt samþykktum Samtaka iðnaðarins eru þau samtök fyrirtækja, sjálfstæðra atvinnurekenda og iðngreina- og meistarafélaga, sem vilja starfa saman að sameiginlegum markmiðum eins og þau koma fram í 2. gr. samþykktanna. Í þeirri grein er í tíu liðum rakinn tilgangur og meginhlutverk samtakanna, sem felist í að efla íslenskan iðnað á ýmsan veg og styðja félagsmenn með einum og öðrum nánar tilgreindum hætti. Samkvæmt framlögðum gögnum lætur félagið ágreiningsefni á vettvangi stjórn mála til sín taka t.d. að því er varðar aðild að Evrópusambandinu og skattlagningu á ýmsum sviðum. Samkvæmt 8. gr. samþykktanna hefur hver félagsaðili atkvæðamagn á félagsfundi í hlutfalli við greitt félagsgjald. Í 14. gr. kemur fram að almennt félagsgjald reiknist að hámarki 0,15% af veltu liðins árs, en stjórn samtakanna sé heimilt að ákveða að innheimta lægra félagsgjald. Þá segir: „Þeir aðilar, sem greiða iðnaðarmálagjald, sem rennur til Samtakanna fá þann hluta viðurkenndan og frádrægingu í útreikningi á félagsgjaldi sínu til Samtakanna. Falli innheimta iðnaðarmálagjalds niður fellur þessi frádráttur sjálfkrafa niður. Atkvæðamagn hvers félagsaðila reiknast af greiddu félagsgjaldi.“ Rekstur og ákvörðunartaka hjá Samtökum iðnaðarins er, líkt og venja er til hjá félagasamtökum, í höndum stjórnar og framkvæmdastjóra.“

Í framlögðum gögnum frá Samtökum iðnaðarins, er varða það tímabil sem krafa áfrýjanda tekur til, er ekki með glöggum hætti sundurgreint hvernig iðnaðarmálagjaldi er varið. Til marks um það segir í orðrétt í skýrslum Samtaka iðnaðarins um ráðstöfun gjaldsins fyrir árin 2002 og 2003 að samtökin haldi „ekki sérstakt bókhald yfir það hvort einstakir þættir í rekstri þeirra eru greiddir með peningum sem stafa frá félagsgjöldum, fjármagnstekjum eða iðnaðarmálagjaldi“. Sambærilega yfirlýsingu er að finna um þetta atriði í skýrslu til ráðherra vegna ársins 2001, en skýrsla fyrir árið 2004 er ekki í gögnum málsins. Eru skýrslur Samtaka iðnaðarins til iðnaðarráðherra að öðru leyti einnig keimlíkar milli ára. Verður raunar helst af gögnum málsins ráðið að hluti gjaldsins renni til almenns reksturs samtakanna. Verður ekki séð af því sem fram er komið í málinu að iðnaðarráðherra hafi gert athugasemdir við ráðstöfun gjaldsins, en fram kemur eftirfarandi álit hans í bréfi til Meistarafélags húsasmiða 15. febrúar 2002 í kjölfar kvartana félagsins á ráðstöfun gjaldsins: „Eins og ljóst má vera af lögum um iðnaðarmálagjald hafa Samtök iðnaðarins fortakslaut forræði á ráðstöfun tekna af gjaldinu og getur iðnaðarráðuneytið ekki hlutast til um ráðstöfun þess svo fremi sem hún er innan lögbundinna marka.“ Af framlögðum skýrslum Samtaka iðnaðarins til ráðherrans um ráðstöfun gjaldsins, þau tímabil sem mál þetta varðar, sést að sá háttur hefur verið hafður á að veita þeim félagsmönnum samtakanna, sem greiða iðnaðarmálagjald, afslátt af félagsgjöldum, sem nemur

fjárhæð þess. Má sem dæmi nefna ummæli í skýrslu Samtaka iðnaðarins til iðnaðarráðherra um ráðstöfun iðnaðarmálagjalds árið 2003: „Rétt er að benda á að þeir félagsmenn, sem greiða iðnaðarmálagjald, fá það að fullu dregið frá félagsgjöldum sínum til SI ... Ekki þykir rétt að þau fyrirtæki innan Samtaka iðnaðarins, sem eru iðnaðarmálagjaldsskyld, greiði meira til starfs samtakanna en þau fyrirtæki sem eru aðilar en eru ekki gjaldskyld. Með þessum hætti greiða öll aðildarfyrirtæki SI jafnt til Samtakanna hvort sem þau eru gjaldskyld eða ekki. Hin, sem utan standa, greiða hins vegar einungis iðnaðarmálagjald og taka þannig þátt í almennri hagsmunagæslu iðnaðarins.“

III

Reglur um félagafrelsi eru í 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 ... Ákvæðin hafa að geyma ítarlegri reglur um félagafrelsi en fram koma með beinum hætti í orðalagi 11. gr. samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis ... Í 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar segir: „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.“

Eins og að framan greinir er markmið iðnaðarmálagjalds sagt í lögum nr. 134/1993 vera til eflingar íslensks iðnaðar, en einnig er sérstaklega tilgreint að í ríkissjóð renni einungis sá hluti gjaldsins, sem nemur kostnaði við innheimtu þess. Að öðru leyti fer gjaldið til Samtaka iðnaðarins, sem ráðstafar því. Einnig verður ekki annað ráðið en að gjaldið fari að ótilgreindum hluta til almennrar starfsemi þeirra samtaka eftir ákvörðun stjórnar samtakanna þar um. Þá verður af ákvæðum laga nr. 134/1993 ekki séð að iðnaðarráðherra hafi fullnægjandi heimildir til að fylgja því eftir að gjaldinu sé ráðstafað með þeim hætti, sem löggin kveða á um, heldur skal hann einungis að taka við skýrslum Samtaka iðnaðarins þar að lútandi. Verður af þessum ástæðum ekki talið að ákvæði laga nr. 134/1993 tryggi að ráðstöfun gjaldsins renni í þau verkefni, sem til er ætlast samkvæmt þeim lögum.

Greiðsla félagsgjalda til reksturs félags er að jafnaði ein af aðalskyldum félagsmanna í félögum þar sem slíkt gjald er áskilið. Áfrýjandi er félagi í meistarafélagi húsasmiða. Er hvorki hann né félag hans aðili að Samtökum iðnaðarins. Áfrýjandi er ekki samþykkur markmiðum félagsins á ýmsum sviðum en hann telur, eins og nánar er rakið í hinum áfrýjaða dómi, félagið vinna gegn sínum hagsmunum, og raunar einnig fjölmargra annarra innan iðnaðarins, sem einnig greiði iðnaðarmálagjald án þess að vera félagar í samtökunum. Eigi að síður er áfrýjandi að lögum nr. 134/1993 skyldaður til að greiða margumrætt gjald, sem rennur eins og lýst hefur verið til frjálsra samtaka er hafa það markmið að gæta hagsmuna þeirra sem stunda iðnað og félagsmanna sinna eins og þau meta þá hverju sinni eftir ákvörðun framkvæmdastjóra og stjórnar, án marktækra afskipta stjórnvalda.

Þegar litið er til framanritaðs og forsögu laga nr. 134/1993 og með hliðsjón af athugasemdaleusri ráðstöfun gjaldsins til almennrar starfsemi samtakanna, verður að líta svo á að það fyrirkomulag, sem markað er með lögnum, feli í raun í sér allríka skyldu áfrýjanda til þátttöku í starfsemi samtakanna, án þess að hann hafi veitt samþykki sitt fyrir því. Skýra verður framangreind ákvæði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar um rétt manna til að standa utan félaga svo, að tilhögun eins og boðin er með lögum nr. 134/1993 sé óheimil nema hún fullnægi þeim skilyrðum sem síðari málsliður 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar tekur til. Samtök iðnaðarins eru ekki félag með þannig starfsemi, sem þar um ræðir. Þegar af þessum sökum ber að fallast á kröfu áfrýjanda um að fella beri úr gildi álagningu iðnaðarmálagjalds á hendur honum

gjaldaárin 2001 til 2004 og dæma stefnda til að greiða áfrýjanda málskostnað bæði í héraði og fyrir Hæstarétti.“

II. TILVÍSUN TIL LAGA

20. 1. og 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár Íslands eru svohljóðandi:

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

21. Viðeigandi ákvæði laga nr. 134/1993, um iðnaðarmálagjald, eru svohljóðandi:

1. gr.

„Leggja skal 0,08% gjald, iðnaðarmálagjald, á allan iðnað í landinu eins og hann er skilgreindur í 2. gr. Skal gjaldstofn þess vera velta samkvæmt 11. gr. laga um virðisaukaskatt að meðtalinni veltu sem undanþegin er virðisaukaskatti samkvæmt 12. gr. þeirra laga.

Um álagningu og innheimtu iðnaðarmálagjalds fer samkvæmt ákvæðum VII.–XIV. kafla laga um tekjuskatt og eignaskatt eftir því sem við á.

Í ríkissjóð skal renna 0,5% af innheimtu iðnaðarmálagjalds samkvæmt 1. mgr. vegna kostnaðar ríkissjóðs við innheimtu þess.

Iðnaðarmálagjald má draga frá tekjum þess rekstrarárs þegar stofn til þess myndaðist.“

2. gr.

„Til iðnaðar telst öll starfsemi sem fellur undir atvinnugreinanúmer sem upp eru talin í viðauka við lög þessi.

Undanþegin gjaldinu eru fyrirtæki sem að öllu leyti eru í eign opinberra aðila, svo og fyrirtæki sem stofnuð eru samkvæmt sérstökum lögum til að vera eign opinberra aðila að verulegu leyti nema annars sé getið í þeim lögum.“

3. gr.

„Tekjur af iðnaðarmálagjaldi renna til Samtaka iðnaðarins. Tekjunum skal varið til þess að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu. Þau skulu senda iðnaðarráðuneytinu árlega skýrslu um ráðstöfun andvirðis teknanna.“

7. gr.¹

„Ríkisendurskoðun getur krafist reikningsskila af stofnunum, samtökum, sjóðum og öðrum aðilum sem fá fé eða ábyrgðir frá ríkinu og ber þeim þá skylda til að afhenda Ríkisendurskoðun umbeðin gögn. Þá er Ríkisendurskoðun heimill aðgangur að og skoðun á frumgögnum eða skýrslum sem færðar eru samhliða reikningsgerð á hendur ríkinu eða ríkisstofnunum fyrir vinnu eða þjónustu, sem greiðsluskyld er að öllu leyti eða að verulegum hluta úr ríkissjóði á grundvelli laga, verksamninga eða gjaldskrársamninga við einstaklinga, félög eða stofnanir, til að sannreyna efni innsendra reikninga og greiðsluskyldu ríkissjóðs. ...

Nú verður ágreiningur um skoðunarheimild Ríkisendurskoðunar samkvæmt þessari grein og getur þá Ríkisendurskoðun leitað úrskurðar héraðsdóms um hann.“

III. VIÐEIGANDI ALÞJÓÐALÖG OG RÉTTARFRAMKVÆMD

A. Afstaða félagsmálanefndar Evrópu

22. Nefndin hefur nokkrum sinnum fjallað um stéttarfélagsgjöld og framlög frá sjónarmiði 5. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu, einkum í eftirfarandi tilvikum:

***Samtök atvinnurekenda í Svíþjóð gegn Svíþjóð, hópkaera nr. 12/2002,
Ákvörðun um efnishlið frá 15. maí 2003***

„39. Nefndin veitir því athygli, í fyrsta lagi, að gjöldin, sem dregin eru frá launum starfsmanna samkvæmt almennum kjarasamningi milli SBWU og sænska byggingaverktakasamtakanna, eru samkvæmt kjarasamningnum ætluð til að standa undir kostnaði af launaeftirliti. Nefndin telur að launaeftirlitskerfið megi, allt eftir landsvenju, vera í höndum opinberra stjórnvalda eða atvinnusamtaka eða stéttarfélaga og þá með beinni eða óbeinni heimild löggjafans. Í síðara tilvikinu væri gjaldtaka réttlætanleg.

40. Af því leiðir að nefndin telur að greiðsla gjalds til stéttarfélagsins til þess að standa straum af kostnaði við launaeftirlitsstörf þessi geti ekki í sjálfu sér talist óréttmæt. Nefndin telur einnig að það geti ekki talist skerðing á frelsi launþega til þess að ganga í stéttarfélag, þar sem greiðsla gjaldsins leiðir ekki sjálfkrafa til aðildar að SBWU og auk þess er félagsmönnum annarra stéttarfélaga en SBWU ekki gert að greiða gjaldið.

41. Hins vegar telur nefndin að vafi leiki á raunverulegri ráðstöfun gjaldsins og að í því tilviki sem hér um ræðir, ef gjaldinu væri ráðstafað til þess að standa straum af kostnaði við aðrar athafnir en launaeftirlit, gæti slíkt gjald talist innheimt, a.m.k. að hluta til, í andstöðu við 5. gr. á þeim forsendum sem um getur í 29. gr.

42. Í því máli sem hér um ræðir er nefndin ekki í aðstöðu til þess að sannreyna ráðstöfun gjaldanna og einkum og sér í lagi að sannreyna að hvaða marki gjöldin svári

¹ Svo í dóminum en greinin er tekin úr lögum um ríkisendurskoðun nr. 86/1997.

til kostnaðarins af þjónustunni, sem veitt er, og þess hags sem launþegar njóta af launaeftirlitinu. Þessir þættir ráða úrslitum um ákvörðun á því hvort brotið hafi verið gegn 5. gr., sbr. 39. lið og 40. eða 41 lið. Nefndin telur því að það sé hlutverk dómstóla í landinu að úrskurða um málið í ljósi þeirra grundvallarreglna sem nefndin hefur ákvarðað um þetta efni eða, eftir því sem við á, löggjafans að gera dómstólum kleift að meta afleiðingarnar að því er varðar það hvort hin umdeildu ákvæði standist Félagsmálasáttmála Evrópu eða lög.

43. Nefndin áskilur sér rétt til þess að fylgjast með framvindu mála með því að kalla eftir skýrslum og, eftir atvikum, með því að fjalla um almennar kærur sem berast.

...“

Niðurstöður 2002, Rúmenía, bls. 126

„ ... Samkvæmt skýrslunni er viðtekið að stéttarfélög leggi gjald á utanfélagsmenn í fyrirtækinu og krefjist „útfyllingar umsóknar eða aðildarskjals“ sem endurgjald fyrir vinnu við gerð almenns kjarasamnings. Af viðbótarupplýsingum sem bárust frá ríkisstjórninni að ósk nefndarinnar má ráða að grundvöll þessa fyrirkomulags sé að finna í almennum kjarasamningi frá 2001-2003, þar sem kveðið er á um að fjárhæð endurgjaldsins skuli að lágmarki vera 3,0% af launum og að hámarki svara til fjárhæðar stéttarfélagsgjalds. Það vekur athygli nefndarinnar að samkvæmt 9. gr. laga nr. 130/1996 um almenna kjarasamninga gilda kjarasamningar um alla starfsmenn fyrirtækis, án tillits til starfsaldurs eða aðildar að stéttarfélagi. Við slíkar aðstæður felur gjaldtaka af launþegum, sem ekki eru félagar í stéttarfélagi, í sér skylduáðild sem er andstæð réttinum til þess að stofna og ganga í stéttarfélög.

Nefndin fer þess á leit að í næstu skýrslu komi fram með skýrum hætti hvort launþegum utan stéttarfélagsins sé skylt, auk greiðslu gjalds til stéttarfélagsins, að sækja um inngöngu. ...“

Niðurstöður 2004, Rúmenía, bls. 454–55

„ ... Nefndin hefur áður komist að þeirri niðurstöðu að ástandið í Rúmeníu samræmdest ekki 5. gr. vegna þeirrar skyldu utanfélagsmanna að greiða gjald til stéttarfélags, sem samið hefði um gildandi almenna kjarasamninga, jafnvel þótt slíkir samningar giltu að lögum um alla launþega án tillits til þess hvort þeir væru félagar í stéttarfélagi (málavöxtum er lýst í niðurstöðum 2002, bls. 126).

Nefndin hefur endurmetið stöðuna í ljósi skýringanna, sem gefnar eru í skýrslunni, og þeirra grundvallarreglna sem nefndin lýsti í kæru nr. 12/2002 (*Samtök atvinnurekenda í Svíþjóð gegn Svíþjóð*, ákvörðun um efnishlið frá 15. maí 2003, 26.-31. mgr.). Nefndin vekur athygli á því, í fyrsta lagi, að framlagið gangi til þess að standa straum af kostnaði við starfsemi sem gagnast öllum launþegum: gerð almennra kjarasamninga. Í öðru lagi er ekki um skyldubundið gjald að ræða samkvæmt almenna kjarasamningnum frá 2001-2002, sem gjaldtakan byggir á, né heldur rennur gjaldið til stéttarfélags. Loks er ekki um að ræða nein lagaákvæði um sjálfkrafa aðild að stéttarfélagi. Það er því mat nefndarinnar að greiðsla þessarar fjárhæðar geti ekki ein og sér talist brot gegn rétti launþega til þess að ganga í stéttarfélag eða standa utan þess.“

Niðurstöður XVIII-1, Ungverjaland, bls. 390

„ ... Í fyrri ákvörðunum sínum spurði nefndin hvort sjálfkrafa gjaldtaka af launum allra launþega, þ.m.t. þeirra sem ekki tilheyrðu stéttarfélagi, væri bönnuð samkvæmt gildandi lögum. Í skýrslunni er tekið fram að samkvæmt reglum um töku stéttarfélagsgjalds séu félagsgjöld aðeins greidd af þeim sem skylt er að greiða slík gjöld, sem þýðir að þeir þurfa að vera félagsmenn í stéttarfélagi.

Stéttarfélagsgjöld er unnt að greiða á tvo vegu. Félagsmenn geta annað hvort greitt félagsgjaldið beint inn á reikning stéttarfélagsins eða þeir geta farið þess á leit við vinnuveitendur að félagsgjöldin verði dregin frá launum þeirra og er vinnuveitanda þá skylt að verða við þeirri ósk. Árið 2002 samþykkti þingið lög, með stuðningi stéttarfélaganna, þar sem vinnuveitendum var gert skylt að draga félagsgjöld frá launum og standa skil á þeim. Fyrir þann tíma var aðeins unnt að draga félagsgjöld frá launum með samþykki bæði vinnuveitanda og starfsmanns. Að mati nefndarinnar er óheimilt að skylda eða banna með lögum það fyrirkomulag að stéttarfélagsgjöld séu dregin frá launum. Tryggja verður að það teljist refsivert brot að beita slíku fyrirkomulagi í ólögætum tilgangi, t.a.m. til þess að afla upplýsinga um stéttarfélagssáðild. ...“

B. ILO reglur

23. Upplýsingar um rétt launþega og vinnuveitenda til þess að stofna eða gerast aðili að samtökum að eigin vali er að finna í 5. kafla *Útdráttá úr ákvörðunum og meginreglur nefndar Alþjóðavinnuámalastofnunarinnar um félagafrelsi*.

Undir fyrirsögninni „Eining og fjölræði stéttarféлага“ (e. *Trade union unity and pluralism*) er m.a. bent á að sú staðreynd, að launþegar og vinnuveitendur kunnir almennt að telja sér í hag að koma í veg fyrir fjölgun samtaka, sem standa í samkeppni, geti ekki talist fullnægjandi réttlætning á beinni eða óbeinni íhlutun ríkisins (sbr. *Útdrátt úr ákvörðunum og meginreglur*, 2006, 319. mgr.). Einokunarstaða, sem komið væri á með lögum, færi ekki saman við grundvallarregluna um félagafrelsi launþega og atvinnurekenda (320. gr.). Ríkisstjórn ætti hvorki að styðja né hindra löglega tilraun stéttarfélags til þess að koma í stað annars félags sem fyrir er. Launþegum ætti að vera frjálst að velja það stéttarfélag sem að þeirra mati gætir atvinnuhagsmuna þeirra best án íhlutunar opinberra yfirvalda (322. mgr.). Ef lögð væri sú skylda á alla launþega á því sviði sem um ræðir að greiða framlög til eins landsbundins stéttarfélags, sem heimilt væri að stofna eftir atvinnugrein eða svæði, stæðist það ekki þá grundvallarreglu að launþegar skuli eiga rétt á því að skrá sig í samtök „að eigin vali“ (325. mgr.).

24. Undir fyrirsögninni „Hlutdrægni eða mismunun gagnvart tilteknum samtökum“ (e. *Favouritism or discrimination in respect of particular organizations*) segir m.a. (tilvísunum í *Útdráttinum*, sem fara á eftir hverri grein, er sleppt hér):

„339. Þegar litið var til hinnar takmörkuðu starfsemi, sem í einu máli var heimil samkvæmt lögum fyrir tiltekna flokka stéttarféлага, taldi nefndin að sá greinarmunur, sem gerður væri á stéttarfélögum samkvæmt landslögum, kynni að hafa þá óbeinu afleiðingu að takmarka frelsi launþega til þess að tilheyra samtökum að eigin vali. Ástæður þess að nefndin tók þessa afstöðu voru eftirfarandi: Almennt þegar ríkisstjórn getur veitt tilteknum samtökum hagræði, eða svipt samtök hagræði í þágu annarra samtaka getur skapast hættu á því, jafnvel þótt það sé ekki ásetningur ríkisstjórnarinnar, að eitt stéttarfélag njóti hagræðis eða óhagræðis í samanburði við önnur, sem þar með teldist mismunun. Nánar tiltekið, með því að valda hagræði eða óhagræði hjá einum samtökum gagnvart öðrum getur ríkisstjórn beint eða óbeint haft áhrif á val launþega varðandi þau samtök sem þeir ætla sér að tilheyra, þar sem þeir munu óhjákvæmilega vilja tilheyra þeim samtökum sem best eru í stakk búin til þess að þjóna þeim, jafnvel þótt hugur þeirra stæði til þess að ganga til liðs við önnur samtök af ástæðum sem tengjast atvinnu þeirra, trú, stjórnmalaskoðunum eða öðru. Frelsi aðila til þess að velja er réttur sem kveðið er á um berum orðum í samþykkt nr. 87.

...

340. Með því að veita tilteknum samtökum hagstæðari eða óhagstæðari meðferð en öðrum samtökum kann ríkisstjórn að geta haft áhrif á val launþega á þeim samtökum sem þeir hyggjast ganga til liðs við. Að auki gæti ríkisstjórn, sem af ásetningi gripi til slíkra ráða, brotið gegn þeirri grundvallarreglu, sem sett er fram í samþykkt nr. 87, þess efnis að opinber yfirvöld skuli forðast hvers kyns inngrip sem til þess væru fallin að takmarka þau réttindi sem kveðið er á um í samþykktinni eða hindra að þeirra sé neytt með lögmætum hætti; slíkt bryti einnig gegn þeirri grundvallarreglu að landslög skuli ekki skerða þau réttindi sem tryggð eru í samþykktinni, né skuli beita landslögum með þeim hætti að það leiði til slíkrar skerðingar. Æskilegt hlýtur að teljast að ef ríkisstjórn vill veita stéttarsamtökum tiltekna fyrirgreiðslu ættu slík samtök að njóta jafnræðis að því leyti.

...

341. Í máli þar sem a.m.k. voru mjög nán starfstengsl milli stéttarfélags og vinnuálagfirvalda og annarra yfirvalda, lagði nefndin áherslu á mikilvægi ályktunarinnar frá 1952 um sjálfstæði verkalýðshreyfingarinnar og hvatti ríkisstjórnina til þess að forðast hlutdrægni eða mismunun gagnvart einstökum verkalýðsfélögum og beindi þeim tilmælum til hennar að taka hlutlausa afstöðu í samskiptum sínum við öll samtök launþega og vinnuveitenda þannig að allir stæðu jafnfætis í þeim efnum.

...

342. Oftar en einu sinni hefur nefndin fjallað um mál þar sem því var haldið fram að opinber yfirvöld hefðu með afstöðu sinni hyglt eða mismunað einum eða fleiri stéttarsamtökum.

(1) ...

(2) ójöfn skipting styrkja milli verkalýðsfélaga ...

(3) ...

Mismunun með slíkum aðferðum, eða öðrum aðferðum, kann að vera óformleg aðferð til þess að hafa áhrif á aðild launþega að stéttarfélögum. Slíkt er því oft erfitt að sanna. Staðreyndin er engu að síður sú að öll mismunun af þessum toga stefnir í hættu rétti launþega, sem kveðið er á um í 2. gr. samþykktar nr. 87, til að stofna og ganga til liðs við samtök að eigin vali.“

25. Í 8. kafla *Útdráttarins* er að finna eftirfarandi grundvallarreglur varðandi opinbera fjármögnun og yfirlit yfir stéttarfélögum (tilvísunum í *Útdráttinum*, sem fara á eftir hverri grein, er sleppt hér):

„466. Réttur launafólks til þess að stofna samtök að eigin vild og réttur slíkra samtaka til þess að semja eigin samþykktir og innri reglur og skipuleggja stjórnslu sína og starfsemi veltur á fjárhagslegu sjálfstæði. Í þessu sjálfstæði felst að ekki skuli fjármagna samtök launafólks með þeim hætti að opinber stjórnvöld hafi yfir þeim ákvörðunarrétt.

...

467. Að því er varðar fjármögnunarkerfi fyrir launþegahreyfinguna, sem eru með þeim hætti að veralýðsfélög eru fjárhagslega háð ríkisstofnun, taldi nefndin að ríkisyfirlit, í hvaða mynd sem er, samræmdust ekki grundvallarreglunni um félagafrelsi og að slík kerfi ætti að afnema, þar sem þau gæfu stjórnvöldum færi á að hlutast til um fjárhagsstjórn verkalýðsfélaga.

...

470. Kerfi þar sem launamenn eru skyldaðir til þess að greiða framlög til opinberrar stofnunar, sem á móti fjármagnar launþegasamtök, er alvarleg ógnun við sjálfstæði þessara stofnana.

...

473. Atriði sem varða fjármögnun launþega- og atvinnurekendasamtaka, bæði að því er varðar fjárhag þeirra sjálfra og fjárhag sambanda þeirra og heildarsamtaka, ættu að ráðast af lögum samtakanna sjálfra, sambanda þeirra og heildarsamtaka og af því leiðir að stjórnarskrárákvæði eða lagaákvæði, sem fela í sér kröfu um framlög, eru ósamrýmanleg grundvallarreglum um félagafrelsi.“

LAGAATRIÐI

I. MEINT BROTT GEGN 11. GR. MANNRÉTTINDASÁTTMÁLANS

26. Kærandi taldi að sú skylda sem á hann hefði verið lögð að greiða iðnaðarmálagjald til SI bryti gegn rétti hans til félagafrelsis samkvæmt 11. gr. Mannréttindasáttmálans, en þau ákvæði greinarinnar sem málið varða eru svohljóðandi:

„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 ... til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi. ...“

Að auki vísaði kærandi til 9. gr. sáttmálans (réttur á að vera frjáls hugsana sinna, samvisku og trúar) og 10. gr. (réttur til tjáningarfrelsis).

27. Ríkisstjórnin mótmælti þessum málatilbúnaði.

28. Að mati dómsins fer best á því að fjalla um þennan hluta kærunnar með hliðsjón af 11. gr. sáttmálans og túlkun þeirrar greinar í ljósi 9. og 10. gr.

A. Meint brot gegn rétti sem tryggður er samkvæmt 11. gr.

1. Sjónarmið aðila

(a) Kærandi

29. Að mati kæranda ber að meta neikvæða hlið félagafrelsis til jafns við hina jákvæðu. Önnur niðurstaða væri órökrétt og myndi grafa undan grundvallarreglunni um félagafrelsi. Þannig hefði dómurinn réttilega komist að þeirri niðurstöðu að skylda til þess að ganga í tiltekið stéttarfélag og leggja til þess fé í blóra við hina neikvæðu hlið félagafrelsisréttarins „stríddi gegn sjálfu inntaki félagafrelsisins sem tryggt væri með 11. gr.“ (vísaði hann til *Young, James og Webster gegn Bretlandi*, 13. ágúst 1981, 55. mgr., A-deild, nr. 44, og *Sørensen og Rasmussen gegn Danmörku* [GC], nr. 52562/99 og 52620/99, 54. mgr., ECHR 2006-I).

30. Kærandi vefengdi þá staðhæfingu ríkisstjórnarinnar að fyrirbyggjandi mál snerist um skatt en ekki félagsgjald og því hefði ekki verið brotið gegn hinni neikvæðu hlið félagafrelsis. Þótt ríkisstjórnin viðurkenndi að skattur væri skyldubundin greiðsla til ríkisins til nota af hálfu ríkisins í samræmi við ákvarðanir, sem ríkið tæki í almannapágu, áttaði hún sig ekki á því að iðnaðarmálagjald hefði ekki þessa eiginleika, heldur væri um að ræða gjald til SI, sem innheimt væri af hálfu ríkisins fyrir hönd samtakanna. Það væru Samtök iðnaðarins sem ákvæðu hvernig verja skyldi þeim fjármunum, sem til þess rynnu með þessum hætti, með hliðsjón af stefnumiðum sínum og sjónarmiðum og án tillits til sjónarmiða kæranda og annarra, sem skyldaðir væru með lögum til þess að leggja af mörkum til fjármögnunar þess. Af þeim ástæðum, sem einkum kæmu fram í sératkvæðinu með dómi Hæstaréttar, hefði kærandi verið skyldaður til vera félagi í Samtökum iðnaðarins og/eða spyrða sig við aðra innan samtakanna á grundvelli hinnar lögboðnu greiðslu félagsgjalda. Þrátt fyrir að greiðsla iðnaðarmálagjalds væri skyldubundin og félagar í SI gætu látið draga gjald sitt frá

félagsgjöldum hefðu samtökin áskilið sér rétt til þess að neita honum og öðrum í sömu aðstöðu um aðild.

31. Kærandi taldi einnig að hin umdeilda skylda til greiðslu iðnaðarmálagjalds kæmi niður á möguleikum hans til þess að njóta jákvæðs réttar síns til félagafrelsis. 1. mgr. 11. gr. verndaði réttinn til að koma saman með öðrum, þ.m.t. réttinn til þess að stofna og ganga í félag eða samtök til að vinna að hagsmunum þátttakenda í hópnum. Álagning iðnaðarmálagjalds rýrði þá fjármuni sem kærandi og aðrir hefðu til umráða til þess að stofna og fjármagna samtök sem styddu sjónarmið sín og hagsmuni. Í öllu falli væri um að ræða inngríp í jákvæðan rétt kæranda og annarra til þess að mynda af frjálsum vilja félag með öðrum til stuðnings við hagsmuni sína og sjónarmið. Í þessu tilliti bar kærandi fyrir sig 339. - 342. gr. *Útdráttarins úr ákvörðunum og meginreglum nefndar Alþjóðavinnuálastofnunarinnar um félagafrelsi* (sjá 23. og 24. mgr. hér að framan). Hvers kyns mismunun af því tagi, sem getið væri í þeim greinum, þ.m.t. hagstæð eða óhagstæð meðferð tiltekinnar stofnunar í samanburði við aðrar, ógnaði rétti einstaklinga til þess að stofna eða ganga í félög að eigin vali.

32. Að mati kæranda væri ljóst að Samtök iðnaðarins, sem væru frjáls félagasamtök, nytu hagræðis umfram önnur einkasamtök. Iðnaðarmálagjald væri skattur sem væri lagður á í því skyni að fjármagna starfsemi SI. Hvorki MFH né önnur frjáls félagasamtök nytu góðs af slíkum skatti.

33. Kærandi taldi að verndun frelsis til hugsana, sem kveðið er á um í 9. gr., og tjáningarfrelsis samkvæmt 10. gr. fælu í sér frelsi til vals. Í því fælist að einstaklingur ætti að hafa val á því hvort hann tæki þátt í kostnaði annarra af því að styðja og breiða út stjórnmalaskoðanir og hvort honum skyldi skipað í hóp með öðrum sem hann væri ósammála eða í tilgangi sem hann væri ósáttur við. Þannig stríddi það eitt og sér gegn rétti samkvæmt 11. gr. að skylda mann til þess að greiða félagsgjöld til samtaka, þrátt fyrir andstöðu viðkomandi við stefnu, starfsemi og skoðanir þeirra, og að taka þátt í kostnaði sem samtökin hefðu af því að styðja og breiða út þessar skoðanir.

(b) Ríkisstjórnin

34. Ríkisstjórnin mótmælti því að um neina skerðingu væri að ræða á rétti kæranda til félagafrelsis samkvæmt 11. gr. sammingsins, hvorki varðandi rétt hans til þess að stofna eða ganga til liðs við stéttarfélög eða rétt hans til þess að standa utan félaga. Kærandi væri ekki félagi í SI og hefði ekki verið neyddur á neinn hátt til þess að gerast þar félagi. Kærandi væri aðeins einn af 10.000 mönnum í landi þar sem íbúar væru 300.000, sem væri gert að greiða iðnaðarmálagjald. Fjárhæð iðnaðarmálagjaldsins væri mjög lág, eða 0,08% af viðskiptaveltu. Ekki væri um að ræða félagsgjald, heldur skatt, sem lagður væri á í sérstökum tilgangi, er kveðið væri á um í settum lögum, nr. 134/1993, þ.e. í því skyni að efla iðnað og iðnþróun á Íslandi. Eins og aðrir skattar væri gjaldið innheimt af ríkinu. Í samræmi við

löginn rynnir gjaldið til SI, sem væri skylt að ráðstafa því í tilgreindum tilgangi. Leggja bæri áherslu á að þótt Samtök iðnaðarins væru frjáls félagasamtök hefði þeim verið veitt skýrt og lögboðið verkefni að einu leyti, sem væri að ráðstafa iðnaðarmálagjaldinu til hagsbóta fyrir atvinnugreinina í heild, þ.m.t. kæranda, sem væri sjálfstæður atvinnurekandi.

35. Þótt Samtök iðnaðarins ynnu einkum í þágu eigin féлага, væri þess gætt í rekstrinum að halda aðgreinda reikninga um ráðstöfun tekna af iðnaðarmálagjaldi í þágu eigin hagsmuna annars vegar og í þágu sameiginlegra heildarhagsmuna iðnaðarins hins vegar. Hefði ráðstöfun Samtakanna á fjármunum, sem ættu rætur að rekja til iðnaðarmálagjalds, verið háð lögbundnum skilyrðum og virku opinberu eftirliti. Að þessu leyti væri eftirliti beitt í fullu samræmi við kröfur um gegnsæi gagnvart aðilum sem eins og kærandi greiddu gjaldið til Samtaka iðnaðarins án þess að vera þar félagar eða tengdir því á annan hátt. Að þessu leyti væri þetta mál frábrugðið máli *Evaldsson o.fl. gegn Svíþjóð* (nr. 75252/01, 13. febrúar 2007). Sú staðreynd að Samtök iðnaðarins veittu félögum sínum, sem einnig greiddu iðnaðarmálagjald, afslátt af félagsgjöldum hefði engin áhrif á stöðu kæranda. Sem frjáls félagasamtök hefðu Samtök iðnaðarins átt fullan rétt á því að ákveða hvaða fyrirkomulag skyldi gilda varðandi félagsgjöld til sín og í þeim efnum nyta samtökin í raun verndar samkvæmt 11. gr. gegn inngrípum ríkisins.

36. Ríkisstjórnin lagði áherslu á að álagning iðnaðarmálagjalds væri í eðli sínu frábrugðin þeirri stöðu sem Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar hefði lýst í *Útdráttinum úr úrskurðum og meginreglum* undir fyrirsögninni „Hlutdrægni eða mismunun gagnvart til teknum stofnunum“ (sjá 24. gr. hér að framan). Ekki væri unnt að líta á skatttekjur, sem yfirfærðar væru til SI, sem einhvers konar ríkisstyrk er væri misskipt til einna atvinnurekendasmataka en ekki annarra. Þvert á móti væri þeim ætlað að standa straum af opinberum skyldum sem lagðar væru á Samtök iðnaðarins að efla íslenskan iðnað og iðnþróun. Ástæða þess að engin önnur atvinnurekendasmátök fengju tekjur af iðnaðarmálagjaldi væri að engum öðrum samtökum hefði verið falin slík verkefni. Því gæti ekki verið um að ræða neina mismunun milli Samtaka iðnaðarins og hefðbundinna vinnuveitendasamtaka í skilningi nefndar Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar.

37. Að mati ríkisstjórnarinnar væri grundvallarmunur á þeim málsatvikum, sem um er deilt í þessu máli, og málsatvikum í fyrri dómum dómstólsins, sem fjölluðu um *neikvætt* félagafrelsi, einkum *Young, James og Webster*, sem vísað er til hér að framan, *Sigurður A. Sigurjónsson gegn Íslandi* (30. júní 1993, Series A no. 264) og *Sørensen og Rasmussen*, sjá hér að framan). Ólíkt þeim málum myndi neitun af hálfu kæranda að greiða iðnaðarmálagjaldið ekki leiða til atvinnu- eða framfærslumissis og hefði engin áhrif í þeim efnum. Um væri að ræða skatt en ekki félagsgjald.

38. Hefði kærandi ekki greitt iðnaðarmálagjaldið hefði það ekki haft í för með sér neinar persónulegar afleiðingar fyrir hann, hvorki að því er

varðar vinnurétt eða refsirétt, né hefði hann neyðst til þess að hætta atvinnurekstri sínum samkvæmt þeim sérstöku reglum sem gilda um innheimtu virðisaukaskatts. Hvers kyns vanskil hefðu leitt til almennra innheimtuaðgerða af hálfu skattýfirvalda, nánar tiltekið fjárnáms (lög um aðför nr. 90/1989) og nauðungarsölu hina fjárnumdu eigna á uppboði (lög nr. 90/1991). Þannig væru einu afleiðingarnar fyrir kæranda ef hann neitaði að greiða iðnaðarmálagjald fjárhagslegar kvaðir af sama toga og við ættu um skatta almennt. Í öllu falli væri gjaldið, sem lagt væri á rekstur kæranda, afar lítið (0,08%), að jafnvirði aðeins EUR 66 fyrir allt árið 2004. Svo lág fjárhæð gæti ekki talist fjárhagsleg byrði fyrir hann og greindi það þetta mál frá máli *Evaldsson o.fl.* (sjá hér að framan).

39. Ríkisstjórnin mótmælti ennfremur málatilbúnaði kæranda að því er varðar 9. og 10. gr. Mannréttindasáttmálans. Samtök iðnaðarins hefðu engin pólitísk markmið er tengdust starfsemi eða stefnu neinna stjórnmalaflokka. Samtökin hefðu aldrei lýst stuðningi við tiltekinn stjórnmalaflokk eða stofnað til neinna pólitískra tengsla, t.a.m. með beinum eða óbeinum fjárframlögum. Ríkisstjórnin hafnaði því alfarið órökstuddum staðhæfingum kæranda að Samtök iðnaðarins tækju þátt í stjórnmalastarfsemi. Samtökin tækju óhjákvæmilega þátt af og til þátt í almennri umræðu, sem beindist að hagsmunum iðnaðarins og leiðum til þess að tryggja greininni viðeigandi starfsumhverfi. Það væri hins vegar óháð þeim stjórnmalaflokki eða stjórnmalaflokkum sem kynnu að vera við völd hverju sinni. Að þessu leyti væri aðstaða kæranda ólík aðstöðu kæranda í málum *Young, James og Webster* og *Sørensen og Rasmussen*, þar sem fyrir hendi hefðu verið skýr og yfirlýst tengsl milli stéttarfélaganna, sem þeim var gert að tilheyra, og tiltekinna stjórnmalaflokka.

40. Þá væru málavextir í máli kæranda ekki sambærilegir við málavexti í *Chassagnou o.fl. gegn Frakklandi* ([GC], nr. 25088/94, 28331/95 og 28443/95, ECHR 1999-III). Sem stærsti umræðuvettvangur iðnaðarins á Íslandi hefðu Samtök iðnaðarins lagt mat á það og lýst álit á því hvernig Evrópusambandið þjónaði breiðum hagsmunum iðnaðarins og hvernig iðnaði í aðildarríkjum Evrópu væru tryggðar tilteknar rekstraraðstæður í samanburði við þá stöðu sem væri á Íslandi. Slíkt fæli hins vegar ekki í sér stuðning við neina tiltekna stjórnmalaskoðun eða sannfæringu, sem kærandi teldi sig hafa verið bendlaðan við gegn eigin vilja. Samtök iðnaðarins fram fyrir hönd afar stórs og ósamstæðs hóps fyrirtækja og atvinnurekenda á breiðu sviði iðnaðar og hefðu þá stefnu eina að vinna í þágu hagsmuna iðnaðarins sem slíks, en ekki að styðja stefnu tiltekins stjórnmalaflokks eða tiltekinna flokka eða taka þátt í stjórnmalastarfsemi.

41. Í ljósi framangreinds taldi ríkisstjórnin að í máli kæranda væri ekki um að ræða neina þvingun sem stríddi gegn sjálfum kjarna réttarins, sem tryggður er samkvæmt 11 gr. Né heldur leiddi það af dómaraframkvæmd Evrópudómstólsins að neikvætt félagafrelsi bæri að meta til jafns við jákvætt félagafrelsi.

42. Varðandi það hvort skyldan til þess að greiða gjaldið hefði áhrif á jákvætt félagafrelsi kæranda, bæri að líta til þess að það hefði engin áhrif á rétt hans til þess að ganga í stéttarfélag eða samtök að eigin vali. MFH, sem kærandi væri félagi í, hefði ekki verið bundið af almennum kjarasamningum Vinnuveitendasambands Íslands, sem Samtök iðnaðarins væru aðili að. Þannig hefði samningafrelsi kæranda ekki verið ógnað. MFH gæti án nokkurrar íhlutunar gripið til ráðstafana til þess að gæta sérhagsmuna félaga sinna og ráðstafa félagsgjöldum, sem þeir greiddu, til þeirra þarfa. Sú staðhæfing kæranda að starfsemi SI væri í andstöðu við hagsmuni hans og skoðanir væri órökstudd. Bæði MFH og SI væru samtök atvinnurekenda og kærandi hefði ekki bent á neina hagsmuni sína sem ekki færu saman við hagsmuni Samtaka iðnaðarins í þeim efnum. Þvert á móti færu hagsmunir byggingarfyrirtækja, eins og annarra iðnfyrirtækja, fullkomlega saman við þá hagsmuni sem Samtök iðnaðarins styddu. Nyti kærandi sjálfur góðs af starfi SI til eflingar íslensks iðnaðar.

43. Þótt Samtök iðnaðarins tækju þátt í almennum umræðum um starfsskilyrði íslensks iðnaðar, þ.m.t. hvort aðild Íslendinga að Evrópusambandinu fæli í sér kosti, væri kæranda frjálst að segja sig frá skoðunum samtakanna og taka eigin afstöðu, eins og MFH hefði gert.

44. Með vísan til framangreindra röksemda gerði ríkisstjórnin þá kröfu að dómurinn viðurkenndi að ekki hefði verið um að ræða neina íhlutun í rétt kæranda samkvæmt 11. gr. Mannréttindasáttmálans.

2. Álit dómstólsins

45. Af hálfu dómstólsins er það ítrekað að rétturinn til þess að stofna og ganga í stéttarfélög er sérstök hlið félagafrelsis og að frelsishugtakið felur að einhverju marki í sér valfrelsi um að neyta hans (sbr. *Young, James og Webster*, sjá 52. gr. hér að framan). Samkvæmt því verður að líta svo á að 11. gr. Mannréttindasáttmálans feli í sér neikvætt félagafrelsi, eða með öðrum orðum rétt til þess að vera ekki neyddur til þess að gerast félagi (sbr. *Sigurður A. Sigurjónsson*, sjá 35. gr. hér að framan). Jafnvel þótt skylda til þess að ganga í tiltekið stéttarfélag þurfi ekki í öllum tilvikum að fara í bága við sáttmálann verður að líta svo á að ef slík skylda stríðir í ljósi málavaxta gegn sjálfum kjarna félagafrelsisins, sem tryggt er samkvæmt 11. gr., hljóti slíkt að teljast íhlutun í þetta frelsi (sbr. *Gustafsson gegn Svíþjóð*, 25. apríl 1996, 45. gr., *Reports of Judgments and Decisions 1996-II*; og *Young, James og Webster*, 55. mgr.; *Sigurður A. Sigurjónsson*, 36. mgr.; og *Sørensen og Rasmussen*, sjá 54. mgr. hér að framan).

46. Ennfremur verður í þessu sambandi að líta til þess að verndun skoðanafrelsis, sem tryggð er samkvæmt 9. og 10. gr. Mannréttindasáttmálans, er eitt af markmiðunum með verndun félagafrelsis og slíka vernd er einungis hægt að tryggja með virkum hætti með því að tryggja bæði jákvætt og neikvætt félagafrelsi (sjá *Chassagnou o.fl.*, 103.

mgr.; *Young, James og Webster*, 57. mgr.; *Sigurður A. Sigurjónsson*, 37. mgr.; og *Sørensen og Rasmussen*, 54. mgr., sbr. tilvísanir hér að framan).

Í þessu sambandi er sjálfsforræðishugtakið mikilvæg meginregla og forsenda fyrir túlkun þeirra réttinda sem sáttmálinn tryggir. Því verður að líta á þetta hugtak sem óhjákvæmilega fylgireglu við það valfrelsi einstaklinga, sem felst í 11. gr., og staðfestingu á mikilvægi hinnar neikvæðu hliðar ákvæðisins (sjá *Sørensen og Rasmussen*, sem fyrr er vísað til.)

47. Í þessu máli var kærandi, sem er atvinnurekandi í byggingaiðnaði og félagi í MFH, skyldaður samkvæmt lögum nr. 134/1993 til þess að greiða iðnaðarmálagjald til SI, þar sem hann var ekki félagi og sem MFH var ekki aðili að. Fyrsta álitafnið, sem þarf að leysa, er hvort þessi skylda jafngilti skylduáðild, eins og haldið er fram af kæranda en mótmælt af ríkinu, sem gengi gegn neikvæðu félagafrelsi hans, þ.e. frelsi hans til þess neita að „ganga í“ fagfélag gegn eigin vilja, sbr. túlkanir í fyrri málum fyrir dómstólnum.

48. Dómurinn veitir því athygli að málavextir í þessu máli eru frábrugðnir málavöxtum í fyrri málum, sem til meðferðar hafa verið fyrir dómnum, að því leyti að hvorki kærandi né MFH, sem hann var félagi í, voru neyddir til þess að „ganga í“ SI í þeim skilningi að gerast þar félagar. En þótt skyldan sem lögð var á kæranda fæli ekki í sér formlega áðild átti hún einn mikilvægan þátt sameiginlegan með félagsaðild, þ.e. fjárframlag til SI (sbr. *Sørensen og Rasmussen*, sjá hér að framan, 63. mgr.). Líta má svo á að þessi sameiginlegi þáttur styrkist af þeirri staðreynd að félagar í SI, sem greiddu iðnaðarmálagjald, áttu rétt á afslætti af félagsgjöldum sem nam iðnaðarmálagjaldinu.

49. Að vísu er það svo, að ólíkt félagsgjöldum var iðnaðarmálagjald ekki greitt beint til Samtaka iðnaðarins, heldur óbeint, með milligöngu ríkissjóðs, sem framsendi þá fjármuni sem innheimtust að frádregnum innheimtukostnaði til Samtakanna, þar sem fjármunirnir voru færðir sérstaklega og aðgreindir frá félagsgjöldum. Þótt líta megi svo á að iðnaðarmálagjald hafi að þessu leyti borið einkenni skatts til sérstakra þarfa var það að því leyti frábrugðið að það var lagt á takmarkaðan hóp manna og greitt út til frjálsra félagasamtaka til afnota fyrir samtökin án verulegrar aðkomu eða yfirráða af hálfu opinberra yfirvalda.

50. Ennfremur er það svo, eins og bent er á af hálfu ríkisstjórnarinnar, að fjárhæðirnar sem kæranda bar að greiða á hverju ári, reiknað samkvæmt lögum sem 0,08% af veltu, voru tiltölulega lágar og vanræksla af hans hálfu á þeirri lögboðnu skyldu að greiða gjaldið hefði einungis sætt einkaréttarlegum eða stjórnsýslulegum viðurlögum, þ.m.t. innheimtu gjaldfallinna fjárhæða með fjárnámi og nauðungarsölu á eignum kæranda. Að þessu leyti má líta svo á að þvingunin, sem kærandi mátti sæta, hafi verið miklum mun vægari en í tilteknum öðrum málum, sem komið hafa fyrir dómnum, þar sem neitun kæranda að ganga í stéttarfélag leiddi til

atvinnumissis eða leyfissviptingar og þar með sviptingar á lífsviðurværi (sbr. t.d. *Young, James og Webster*, 55. mgr., sjá hér að framan; *Sigurður A. Sigurjónsson*, 36.-37. mgr., sjá hér að framan). Á móti vekur dómurinn athygli á því að hann hefur áður komist að þeirri niðurstöðu að mun vægari viðurlög við neitun að verða við kröfu um að ganga í stéttarfélag stríddi gegn sjálfu inntaki félagafrelsisins, sem verndað er með 11. gr. Mannréttindasáttmálans (sbr. t.d. *Sørensen og Rasmussen*, 61. mgr., sjá hér að framan).

51. Ekkert af þessu breytir þeirri staðreynd að í þessu máli var kærandi skyldaður með lögum að styðja fjárhagslega frjáls félagasamtök, sem voru ekki að hans eigin vali. Einnig var um að ræða samtök sem studdu stefnumið – einkum aðild að Evrópusambandinu – sem kærandi taldi í grundvallaratriðum andstæð eigin pólitískum skoðunum og hagsmunum. Kæru hans samkvæmt 11. gr. ber því að skoða í ljósi 9. og 10. gr., þar sem verndun skoðanafrelsis er einnig eitt af markmiðunum með félagafrelsinu, sem tryggt er samkvæmt 11. gr. (sbr. *Sørensen og Rasmussen*, sjá hér að framan; *Sigurður A. Sigurjónsson*, 37. mgr., sjá hér að framan; og *Young, James og Webster*, 57. mgr., sjá hér að framan).

52. Dómurinn vekur ennfremur athygli á því að þótt hin árlegu fjárframlög, sem um ræðir, kunni að hafa verið hógvæð frá sjónarmiði hvers einstaklings um sig, leiddi það af kerfisbundnu, umfangsmiklu og varanlegu eðli iðnaðarmálagjaldsins að það gat haft veruleg áhrif. Þar sem a.m.k. 10.000 greiðendur greiddu gjöld til samtaka með rétt rúmlega 1.100 félaga og lögðu þannig til meiri hlutann af fjármagni þess (sbr. 12. mgr. hér að framan) hlýtur þetta fyrirkomulag að teljast stórfelld fjármögnunaráætlun þar sem allt fjármagnið rann til einstaks viðtakanda, þ.e. SI. Engin önnur samtök, þ.m.t. MFH, þar sem kærandi var félagi, fengu fé sem átti uppruna sinn í iðnaðarmálagjaldinu. Ólíkt félögum í SI voru félagar annarra samtaka, eins og kærandinn, ekki í aðstöðu til þess að hljóta afslátt af félagsgjöldum þeim, sem þeir greiddu samtökum sínum, er svaraði til þeirra fjárhæða sem þeir höfðu greitt í formi iðnaðarmálagjalds. Þrátt fyrir þá röksemd ríkisstjórnarinnar að fjármunirnir hafi verið notaðir til eflingar og þróunar íslensks iðnaðar í heild leikur enginn vafi á því að Samtök iðnaðarins og félagar þeirra hlutu hagstæðari meðferð en t.a.m. MFH og félagar þess, þ.m.t. kærandi.

53. Í þessu sambandi tekur dómurinn einnig mið af niðurstöðum félagsmálanefndar Evrópu (í tengslum við 5. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu) og nefndar Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar um félagafrelsi (í tengslum við 87. samþykkt nefndarinnar um félagafrelsi og réttinn til að stofna félög), en af þeim má ráða að sú kvöð að skylda ófélagsbundna menn til þess að greiða gjald til stéttarfélags og aðgerðir stjórnvalda sem fela í sér hlutdrægni eða mismunun gagnvart stéttarfélagi kunni við tiltekna aðstæður að teljast ósamrýmanlegar réttinum til þess að stofna og ganga í samtök að eigin vali (sbr. 22.-24. mgr. hér að framan).

54. Í ljósi framangreinds er það niðurstaða dómsins að lögboðin skylda kæranda til þess að greiða iðnaðarmálagjaldið stríði gegn valfrelsi kæranda til þess að gæta atvinnuhagsmuna sinna sem félagi í stéttarfélagi og feli í sér inngrip í rétt kæranda til félagafrelsis, sem varinn er samkvæmt 1. mgr. 11. gr.

B. Hvort íhlutunin var réttlæt看leg samkvæmt 2. mgr. 11. gr.

1. Sjónarmið aðila

(a) Kærandi

55. Kærandi féllst á að krafan um að hann greiddi iðnaðarmálagjald væri „lögboðin“ en mótmælti þeirri málsástæðu ríkisstjórnarinnar að inngripið í félagafrelsi hans væri í lögætum tilgangi.

56. Né heldur gæti álagning iðnaðarmálagjalds á utanfélagsmenn eins og kæranda talist nauðsynleg vegna 2. mgr. 11. gr. sáttmálans, en þá grein ætti að túlka í ljósi 9. og 10. gr. Ekki væri um að ræða neina brýna og hóflega þörf til skerðingar á (neikvæðu) félagafrelsi hans, skoðanafrelsi eða tjáningarfrelsi með því að skylda hann til að gerast aðili að SI og/eða bindast samtökum við aðra innan þeirra samtaka með því að greiða félagsgjöld til samtakanna. Gjöld þessi væru notuð að hluta af SI til þess að standa straum af kostnaði við að styðja og breiða út pólitískar skoðanir, sem væru andstæðar skoðunum kæranda og annarra í hans stöðu, en þeir væru skyldaðir til þess að gegna veigamiklu hlutverki í starfsemi Samtaka iðnaðarins með greiðslu þessara skyldubundinna gjalda til samtakanna, sem hann (og aðrir) teldi andstæða hagsmunum sínum og þjóðarhagsmunum. Íslensk stjórnvöld gætu ekki sýnt fram á að engin leið væri til þess að vinna að hagsmunum íslensks iðnaðar, eins og þeim væri fram haldið af Samtökum iðnaðarins, önnur en að skylda hann (og aðra) til þess að greiða gjaldið og þannig leggja sitt af mörkum til þess að standa straum af kostnaði, sem Samtök iðnaðarins hefðu af því að styðja og breiða út skoðanir sem kærandi (og aðrir) væri andsnúinn. Vísaði kærandi í þessu sambandi til niðurstöðu dómsins í málinu *Evaldsson o.fl.* (sjá hér að framan).

57. Kærandi lagði ennfremur áherslu á að ákvarðanir SI um ráðstöfun þeirra fjármuna, sem af iðnaðarmálagjaldi hlytust, væru teknar án þess að nein opinber stjórnvöld kæmu þar að máli. Eins og ríkisstjórnin hefði staðfest í bréfi frá 15. febrúar 2000 (sem vitnað er til í II. kafla sératkvæðis með dómi hæstaréttar, sbr. 19. mgr. hér að framan), hefðu Samtök iðnaðarins fortakslaust forræði á ráðstöfun tekna af gjaldinu og gæti iðnaðarráðuneytið ekki hlutast til um ráðstöfun þess.

58. Ennfremur væri óumdeilanlegt að Samtök iðnaðarins tækju þátt í stjórnmalastarfi, t.d. með því að berjast fyrir aðild Íslands að Evrópusambandinu.

59. Ennfremur gæti það ekki stutt málsstað ríkisstjórnarinnar að aðfararaðgerðir til innheimtu á iðnaðarmálagjaldi væru á forræði ríkisins en ekki SI. Þvert á móti styddi það málstað kæranda að þótt innheimta og innheimtuaðgerðir vegna iðnaðarmálagjalds væri í höndum ríkisins væru hin lögbundnu gjöld síðan framseld til Samtaka iðnaðarins, sem ráðstöfuðu fjármununum að vild án opinbers eftirlits.

60. Öfugt við það sem ríkisstjórnin héldi fram væri iðnaðarmálagjald ekki lagt á í almannabágu, heldur í þágu einkasamtaka, þ.e. SI.

61. Þótt ríkisstjórnin byggði á niðurstöðu dómstólsins í málinu *Evaldsson o.fl.* (sjá hér að framan) styddi sú niðurstaða fremur stöðu kæranda. Hin kærða greiðsluskylda í *Evaldsson o.fl.* hefði verið lögð á með almennum kjarasamningi, en hin umdeilda skylda í þessu máli væri sett á með lögum, sem þýddi að sú niðurstaða, sem fengist hefði í fyrra málinu, ætti enn frekar við í þessu máli. Ennfremur væri líkt og í máli *Evaldsson o.fl.* skortur á upplýsingum og gegnsæi að því er varðar eftirlit og hvernig Samtök iðnaðarins hefðu ráðstafað fjármununum.

62. Ennfremur, eins og í fyrrnefndu máli, hefði kæranda verið gert að greiða gjöld gegn vilja sínum til samtaka með pólitísk markmið sem hann styddi ekki. Ólíkt kærendum í fyrrnefnda málinu hefði kærandi í þessu máli hins vegar ekki fengið neitt í sinn hlut fyrir þau gjöld sem hann greiddi.

63. Í ljósi þessa væri ekki unnt að halda því fram að íslensk stjórnvöld hefðu gætt sanngjarns jafnvægis milli hagsmuna sem rákust á.

(b) Ríkisstjórnin

64. Yrði það niðurstaða dómsins, þrátt fyrir röksemdafærsluna hér að framan, að brotið hefði verið gegn rétti kæranda til félagafrelsis, sem verndaður væri samkvæmt 1. mgr. 11. gr., taldi ríkisstjórnin að íhlutunin uppfyllti þau skilyrði sem sett væru fram í 2. mgr. Iðnaðarmálagjaldið væri lögmælt með skýrum hætti og miðaði að því lögmæta markmiði að vera „til verndar ... réttindum og frelsi annarra“. Jafnframt bæri að líta til þess að með því að þjóna þeim tilgangi að efla eina mikilvægustu atvinnugrein íslensks efnahagslífs þjónaði iðnaðarmálagjaldið einnig mikilvægum hagsmunum almennings.

65. Að því er varðar nauðsyn íhlutunarinnar lagði ríkisstjórnin á það áherslu að löggjafinn hefði talið að þeim tilgangi að efla íslenskan iðnað yrði best náð með því að fela það hlutverk Samtökum iðnaðarins undir opinberu eftirliti samkvæmt lögunum og ráðstafa fjármununum, sem fengjust með iðnaðarmálagjaldinu, til þessara einu samtaka fremur en að dreifa þeim á mörg smærri samtök. Samtök iðnaðarins væru regnhlífarsamtök sem hefðu innan vébanda sinna fjölmörg fyrirtæki, einstaklinga og félög í öllum greinum iðnaðar í því skyni að vinna með

stjórnvöldum að þessu markmiði. Samtök iðnaðarins ynnu að hagsmunum iðnaðar af öllum toga, innan Íslands sem utan, og hefðu áhrif á stefnumótun stjórnvalda og fjármálastofnana, ríkisstofnana og annarra aðila sem hefðu með iðnrekstur að gera. Þetta hefði þann tilgang að tryggja að íslensk fyrirtæki byggju við starfsumhverfi, er gerði þeim kleift að keppa á innlendum og erlendum markaði án hindrana og með arðbærum hætti.

66. Með vísan til þeirra fjölmörgu röksemda, sem færðar hefðu verið fram hér að framan um að ekki hefði verið um að ræða skerðingu á félagafrelsi kæranda (sjá 34. – 44. mgr. hér að framan), taldi ríkisstjórnin að í öllu falli gæti iðnaðarmálagjaldið ekki talist óhófleg íhlutun í rétt hans. Iðnaðarmálagjald gæti með engu móti talist þung byrði á kæranda, enda væri aðeins um að ræða örlítið hlutfall (0,08%) af veltu hans. Að þessu leyti væri málið ólíkt *Evaldsson o.fl.* (sjá sér að framan).

67. Í 3. gr. laga um iðnaðarmálagjald hefði löggjafinn falið framkvæmdavaldinu eftirlitshlutverk í því skyni að tryggja að fjármunirnir væru notaðir í almannabágu, eins og gert væri ráð fyrir í lögnum, og til hagsbóta fyrir iðnaðinn í heild. Þetta hefði verið gert með fullkomlega gegnsæjum hætti og að því leyti væri málið einnig frábrugðið *Evaldsson o.fl.* (sjá hér að framan). Ennfremur, þar sem tekjurnar sem um ræddi væru almannafé, hefði embætti ríkisendurskoðanda fullt vald til þess að rannsaka rekstur og bókhald Samtaka iðnaðarins.

68. Ríkisstjórnin vísaði ennfremur til þess að í ákvörðun sinni frá 15. maí 2003, í máli *Samtaka sænskra atvinnurekenda gegn Svíþjóð*, varðandi launaeftirlitsgjald, sem dregið var frá launum launþega sem ekki væru félagar í viðkomandi stéttarfélagi, hefði Félagsmálanefnd Evrópu túlkað 5. gr. félagsmálasáttmála Evrópu með þeim hætti að það gæti aðeins stutt afstöðu ríkisstjórnarinnar í þessu máli. Fjórar meginniðurstöður megi leiða af því máli sem hefðu sérstaka þýðingu fyrir þetta mál. Í fyrsta lagi væri heimilt að leggja á gjald með lögum, eða jafnvel með kjarasamningi, þegar gjaldið væri ætlað til þess að þjóna mikilvægum hagsmunum allra launþega í þeirri atvinnugrein sem um ræddi. Í öðru lagi, sem væri afar mikilvægt, fæli greiðsla gjalds, sem rynni til tiltekinna samtaka, ekki sjálfkrafa í sér skylduáðild. Í þriðja lagi væri skylt að ráðstafa þeim fjármunum, sem fengjust með gjaldtökunni, í þeim tilgangi sem þeir væru ætlaðir. Í fjórða lagi mætti fjárhæð gjaldsins ekki vera óhófleg miðað við þá þjónustu sem samtökin veittu. Væru öll þau skilyrði sem sett voru fram í máli *Samtaka sænskra atvinnurekenda gegn Svíþjóð* uppfyllt í þessu máli.

69. Ennfremur væri álagning iðnaðarmálagjalds í grundvallaratriðum frábrugðin þeirri stöðu sem lýst var í *Útdrætti ILO* að því er varðar „hlutdrægni eða mismunun gagnvart tilteknum samtökum.“ Ekki væri unnt að líta á skatttekjur, sem rynnu til SI, sem einhvers konar ríkisstyrki sem leiddu til misskiptingar styrkja milli atvinnurekendasamtaka. Ríkisstjórnin lagði á það áherslu að þessum tekjum væri ætlað að standa straum af þeim opinberu skyldum, sem lagðar væru á SI, að efla íslenskan iðnað og

iðnþróun. Engin önnur atvinnurekendasamtök á sviði iðnaðar á Íslandi fengju slíkar tekjur vegna þeirrar óumdeildu staðreyndar að engin önnur samtök hefðu sambærilegar lögmæltar skyldur. Þannig mótmælti ríkisstjórnin því eindregið að nokkur mismunun ætti sér stað milli SI og hefðbundinna samtaka atvinnurekenda í skilningi staðla Alþjóðavinnuumálastofnunarinnar.

70. Kæmist dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að hið kærða fyrirkomulag iðnaðarmálagjaldsins samræmdist ekki 11. gr. yrði það meiri háttar frávik frá túlkun á áhrifum og gildissviði þess ákvæðis. Það hefði einnig víðtækar afleiðingar er græfu undan því frelsi, sem aðildarríkjum væri nauðsynlegt að njóta varðandi skattheimtumál, svo og frelsi þeirra til þess að velja leiðir til þess að ná pólitískum markmiðum á mikilvægum sviðum á borð við að styðja við og efla þróun atvinnugreina.

2. Álit dómstólsins

71. Dómurinn mun þá taka til athugunar hvort skyldan til þess að greiða iðnaðarmálagjald uppfyllti skilyrðin í fyrsta málslið 2. mgr. 11. gr.

72. Óumdeilt er að fyrsta skilyrðinu, þ.e. að ráðstöfunin skuli vera „lögmælt“ var fullnægt. Skyldan til greiðslu iðnaðarmálagjalds átti sér skýran lagagrunn í 1. – 3. gr. laganna frá 1993. Þótt dómurinn veiti athygli niðurstöðunni í sérákvæðinu með dómi hæstaréttar, að skyldan samrýmist ekki 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar, sér dómurinn ekki tilefni til þess að vefengja þá niðurstöðu meiri hluta dómsins að iðnaðarmálagjaldið standist landslög. Í fyrsta lagi er það hlutverk stjórnvalda í hverju landi, einkum dómstólanna, að túlka og framfylgja landsrétti (*Jahn o.fl. gegn Þýskalandi* [GC], nr. 46720/99, 72203/01 og 72552/01, 86. mgr., ECHR 2005-VI; *Wittek gegn Þýskalandi*, nr. 37290/97, 49. mgr., ECHR 2002-X; *Forrer-Niedenthal gegn Þýskalandi*, nr. 47316/99, 39. mgr., 20 febrúar 2003; og *fyrirum konungur Grikklands o.fl. gegn Grikklandi* [GC] nr. 25701/94, 82. mgr. ECHR 2000-XII). Dómurinn telur þannig að íhlutunin hafi verið lögmælt.

73. Að því er varðar annað skilyrðið, fellst dómurinn ekki á það með kæranda að iðnaðarmálagjaldið hafi ekki þjónað lögmætum tilgangi. Samkvæmt 3. gr. laganna frá 1993 skyldi tekjunum af gjaldinu „varið til þess að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu“. Að mati dómsins miðaði gjaldtakan að því lögmæta markmiði að vera „til verndar ... réttindum og frelsi annarra.“

74. Að því er varðar þriðja skilyrðið, áréttar dómurinn að við mat á því hvort uppfyllt sé skilyrðið um nauðsyn í lýðræðislegu þjóðfélagi ber dómnum að ákvarða hvort hin kærða íhlutun svaraði til „ríkrar þjóðfélagslegrar þarfar“, hvort meðalhófs hafi verið gætt með tilliti til þess lögmæta markmiðs sem stefnt væri að og hvort þær röksemdir sem landsyfírvöld færðu fram til réttlætningar séu viðeigandi og fullnægjandi (sjá

t.d. *Sameinaður kommúnistaflokkur Tyrklands o.fl. gegn Tyrklandi*, 30. janúar 1998, 47. mgr., *Reports* 1998-I).

75. Á sviði stéttarfélagafrelsis, með tilliti til viðkvæmni þeirra félagslegu málefna, sem um ræðir í viðleitninni til þess að ná fram eðlilegu jafnvægi milli hagsmuna launamanna og stjórnenda, og með hliðsjón af þeim mikla mun sem er á því fyrirkomulagi sem ríkir í einstökum löndum í þessum efnum, hafa aðildarríkin verulegt svigrúm til þess að ákvarða hvernig frelsi stéttarféлага til þess að tryggja atvinnuhagsmuni félaga sinna verði best tryggður (sjá *Stéttarfélag sænskra vélstjóra*, sbr. hér að framan, 39. mgr.; *Gustafsson*, sbr. hér að framan, 45. gr.; *Schettini o.fl. gegn Ítalíu* (ákv.), nr. 29529/95, 9. nóvember 2000; *Wilson, Stéttarfélag fréttamanna o.fl. gegn Bretlandi*, nr. 30668/96, 30671/96 og 30678/96, 44. mgr., ECHR 2002-V; og *Sørensen og Rasmussen*, 58. mgr., sbr. hér að framan).

76. Þetta svigrúm er hins vegar ekki ótakmarkað, heldur sætir það eftirliti í Evrópu af hálfu Mannréttindadómstólsins, en hlutverk hans er að kveða upp endanlegan úrskurð um hvort skerðing samræmist félagafrelsisákvæði 11. gr. Verkefni dómstólsins í eftirlitshlutverki sínu er ekki að koma í stað landsyfivalda, heldur að kanna samkvæmt 11. gr. og í ljósi málavaxta í heild þær ákvarðanir sem teknar eru innan þess svigrúms sem þau hafa (sbr. *Sameinaður kommúnistaflokkur Tyrklands o.fl.*, 47. mgr.)

77. Ef lítið er til málavaxta í þessu máli hefur dómurinn tekið til athugunar þá röksemd ríkisstjórnarinnar að löggjafinn á Íslandi hefði talið að þeim tilgangi að efla íslenskan iðnað yrði best náð með því að fela það hlutverk SI undir opinberu eftirliti samkvæmt lögum og ráðstafa fjármununum sem fengjust með iðnaðarmálagjaldinu til þessara einu samtaka fremur en að dreifa þeim á mörg smærri samtök. Taldi ríkisstjórnin að Samtök iðnaðarins væru breið samtök, sem hefðu innan vébanda sinna fjölmörg fyrirtæki, einstaklinga og félög í öllum greinum iðnaðar í því skyni að vinna með stjórnvöldum að þessu markmiði. Samtök iðnaðarins ynnu að hagsmunum iðnaðar af öllum toga, innan Íslands sem utan, og hefðu áhrif á stefnumótun stjórnvalda og fjármálastofnana, ríkisstofnana og annarra aðila sem hefðu með iðnrekstur að gera. Væri þetta til þess að tryggja að íslensk fyrirtæki byggju við starfsumhverfi er gerði þeim kleift að keppa á innlendum og erlendum markaði. Dómurinn fellst á að þetta teljist gild sjónarmið að því er varðar skilyrðið um nauðsyn samkvæmt 2. mgr. 11. gr.

78. Að því er varðar síðara álitamálið, þ.e. hvort ástæðurnar væru einnig fullnægjandi, vekur dómurinn athygli á því að hlutverk og verkefni Samtaka iðnaðarins varðandi ráðstöfun teknanna af iðnaðarmálagjaldinu voru skilgreindar með mjög breiðum og óskilgreindum hætti í 2. gr. laganna frá 1993: „að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu“. Það átti einnig við varðandi skyldur samtakanna samkvæmt 3. gr. að „senda iðnaðarráðuneytinu árlega skýrslu um ráðstöfun andvirðis teknanna.“ Hvorki í lögum nr. 134/1993 né í nokkrum öðrum gögnum, sem athygli dómsins var vakin á, eru settar fram neinar tilteknar skyldur gagnvart

ófélagsbundnum aðilum, sem lögðu fram fjármuni til Samtaka iðnaðarins með greiðslu iðnaðarmálagjaldsins (sbr., að breyttu breytanda, *Evaldsson o.fl.*, sem vísað er til hér að framan, 57. mgr.).

79. Þótt í ársskýrslum SI til dómsmálaráðuneytisins hafi verið að finna upplýsingar um hlutfall iðnaðarmálagjalds af tekjum samtakanna og af útgjöldum vegna ýmissa liða og undirliða, vekur það athygli dómsins, eins og bent er á í sératkvæðinu með dómi Hæstaréttar, að samtökin héldu „ekki sérstakt bókhald yfir það hvort einstakir þættir í rekstri þeirra eru greiddir með peningum sem stafa frá félagsgjöldum, fjármagnstekjum eða iðnaðarmálagjaldi“ (sjá undir fyrirsögninni „II“ í 19. mgr. hér að framan).

80. Ekki er dómurinn heldur sannfærður um að í skýrslugerð samtakanna til iðnaðarmálaráðuneytisins hafi falist víðtækt og kerfisbundið eftirlit af hálfu hins síðarnefnda. Í athugasemdum ráðherra til MFH frá 15. febrúar 2002 (sem vitnað er til í II. kafla sératkvæðisins með dómi Hæstaréttar, sbr. 19. mgr. hér að framan), kemur fram að „eins og ljóst má vera af lögum um iðnaðarmálagjald hafa Samtök iðnaðarins fortakslaust forræði á ráðstöfun tekna af gjaldinu og getur iðnaðarráðuneytið ekki hlutast til um ráðstöfun þess svo fremi sem hún er innan lögbundinna marka.“

81. Það sem máli skiptir í þessu tilviki er skorturinn á gegnsæi og ábyrgð gagnvart ófélagsbundnum aðilum, eins og kæranda, sem eru skyldaðir til þess að styðja Samtök iðnaðarins fjárhagslega með greiðslu iðnaðarmálagjalds (sjá, að breyttu breytanda, *Evaldsson o.fl.*, 63. og 64. mgr., sem vísað er til hér að framan).

82. Þannig veitir dómurinn því athygli að það var ekki aðeins svo að hlutverk og verkefni SI væru skilgreind með mjög opnum hætti og ekki kveðið á um neinar sérstakar skyldur samtakanna, heldur skorti einnig á gegnsæi og ábyrgð gagnvart ófélagsbundnum aðilum eins og kæranda að því er varðar ráðstöfun tekna af iðnaðarmálagjaldi. Í því ljósi er dómurinn ekki sannfærður um að viðunandi öryggisráðstafanir hafi verið gerðar gagnvart hinu umdeilda fyrirkomulagi, þar sem SI var veitt hagstæðari aðstaða til þess að vinna að sérstökum hagsmunum félaga sinna meðan kærandi og aðrir ófélagsbundnir einstaklingar stóðu höllum fæti í samanburðinum.

83. Þegar lítið er til alls framangreinds telur dómurinn ekki að skerðingin á félagafrelsi kæranda, sem leiddi af skyldu hans til þess að styðja SI fjárhagslega í andstöðu við eigin skoðanir, hafi átt sér fullnægjandi stöð og að „nauðsyn“ hafi borið til hennar. Þrátt fyrir það svigrúm sem Íslandi ber, verður að telja að yfirvöld í ríkinu hafi ekki gætt eðlilegs jafnræðis milli félagafrelsis kæranda annars vegar og hins vegar almennra hagsmuna af því að efla og þróa íslenskan iðnað.

84. Í ljósi þessa telur dómurinn að brotið hafi verið gegn 11. gr. sáttmálans.

II. MEINT BROTT GEGN 1. GR. SAMNINGSVIÐAUKA NR. 1 OG 14. GR. MANNRÉTTINDASÁTTMÁLANS

85. Með vísan fyrst og fremst til þessa röksemda sem teknar eru saman hér að framan varðandi kærna sína samkvæmt 11. gr. Mannréttindasáttmálans (og túlkun þeirrar greinar í ljósi 9. og 10. gr.) taldi kærandi einnig að brotið hefði verið gegn 1. gr. samningsviðauka nr. 1. Að mati hans jafngilti álagning iðnaðarmálagjalds því að svipta hann eign sinni, í andstöðu við 1. gr. samningsviðauka nr. 1. Óhugsandi væri að líta svo á að iðnaðarmálagjaldið, sem greitt væri til SI undir yfirsýni skattlagningar, gæti talist í almannabágu. Væru þeir, sem greiddu gjaldið, eins og hann sjálfur, skattlagðir sérstaklega og umfram aðra þá skatta sem lagðir væru á skattgreiðendur almennt án þess að nokkrar viðeigandi ástæður væru gefnar, svo sem krafa um að skatturinn skyldi notaður í þeirra þágu. Væri ekki hægt að réttlæta slíka skattlagningu afmarkaðs hóps í þágu annars afmarkaðs hóps eða annarra. Af þeim ástæðum sem getið væri í 56., 61. og 62. mgr. hér að framan, í samhengi við 11. gr., styddi niðurstaða dómsins í *Evaldsson o.fl.* (sjá hér að framan) þessa afstöðu hans.

86. Kærandi taldi einnig að brotið hefði verið gegn 14. gr. eins og hana bæri að túlka í samhengi við þau ákvæði sem fyrr væri getið. Ekki væri unnt að telja að sú mismunun sem hann sætti í samanburði við fyrirtæki, sem að öllu leyti væru í eign opinberra aðila, svo og tiltekinna annarra fyrirtækja, sem undanþegin væru gjaldinu, gæti réttlæst af neinum hlutlægum og eðlilegum sjónarmiðum. Hin hagstæða meðferð sem Samtök iðnaðarins hlytu í samanburði við annar stofnanir væri enn frekar til marks um þá mismunun sem leiddi af iðnaðarmálagjaldi.

87. Ríkisstjórnin mótmælti því að álagning iðnaðarmálagjalds gæti talist eignasvipting, þótt hún viðurkenndi að álagningin fæli í sér inngríp í ráðstöfun eigna hans og taldi að slíkt væri heimilt samkvæmt 2. mgr. 1. gr. samningsviðauka nr. 1. Lagði ríkisstjórnin á það áherslu að álagning iðnaðarmálagjalds fæli í sér öll einkenni skattlagningar, eins og hún væri túlkuð samkvæmt íslenskum lögum, og því bæri að líta svo á að hún félli undir hugtakið „skatta“ eins og það hugtak væri notað í 2. mgr. 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmálann. Hin kærða íhlutun félli innan þess breiða svigrúms sem ríkjum væri veitt til túlkunar í þessum efnum. Væri iðnaðarmálagjaldið augljóslega löglegt og þjónaði ekki aðeins hagsmunum þeirra, sem störfuðu í iðnaði, heldur almennum hagsmunum samfélagsins í heild. Af þeim ástæðum, sem teknar eru saman 66. og 67. mgr. hér að framan varðandi kærna samkvæmt 11. gr., taldi ríkisstjórnin að dómurinn ætti að greina milli þessa máls og máls *Evaldsson o.fl.* (sjá tilvísun hér að framan).

88. Ríkisstjórnin neitaði því einnig að um væri að ræða mismunun milli atvinnugreina, sem skyldaðar væru til þess að greiða iðnaðarmálagjald, og þeirra sem ekki bæru sömu skyldu. Reglurnar um álagningu

iðnaðarmálagjalds giltu jafnt um alla aðila, sem væru í sömu stöðu og kærandi.

89. Dómurinn telur að í ljósi niðurstaðna hans hér að framan varðandi kærana samkvæmt 11. gr. Mannréttindasáttmálans sé ekki ástæða til að fjalla um kærurnar samkvæmt 1. gr. samningsviðauka nr. 1, hvorki einni og sér né samkvæmt 14. gr. ásamt framangreindri grein og 11. gr.

III. GILDI 41. GR. MANNRÉTTINDASÁTTMÁLANS

90. 41. gr. Mannréttindasáttmálans er svohljóðandi:

„Dómurinn skal ef nauðsyn krefur veita sanngjarnar bætur til þess aðila sem orðið hefur fyrir tjóni ef hann kemst að þeirri niðurstöðu að um brot á samningnum eða samningsviðaukum við hann hafi verið að ræða og ef löggjöf viðkomandi samningsaðila heimilar aðeins að veittar séu bætur að hluta.“

A. Kostnaður og útgjöld

91. Kærandi tók fram að hann myndi ekki krefjast skaðabóta eða miskabóta, en hann lagði fram kröfu um endurgreiðslu málskostnaðar að fjárhæð 3.920.773 króna og 36.392,07 sterlingspunda (u.þ.b. EUR 22.000 og EUR 42.000) fyrir þjónustu Einars Hálfðanarsonar og T. Child til að mæta eftirfarandi kröfum, sem lagðar voru fram 28. febrúar 2008 og 20. mars 2009:

(a) kr. 1.494.000 fyrir vinnu Einars Hálfðanarsonar vegna fyrirsvars fyrir kæranda fyrir íslenskum dómstólum (að meðtöldum virðisaukaskatti);

(b) GBP 25.860 fyrir lögfræðiráðgjöf T. Child í málarekstri á Íslandi og fyrirsvar hans fyrir hönd kæranda fyrir dómstólnum í Strasbourg fram til 28. febrúar 2008.

(c) kr. 314.985 fyrir þýðingarkostnað;

(d) kr. 281.925 fyrir ferðakostnað;

(e) kr. 35.863 fyrir ljósritunar- og prentunarkostnað (kr. 34.363 og kr. 1.500 hvort um sig);

(f) kr. 1.494.000 fyrir störf Einars Hálfðanarsonar við málareksturinn í Strasbourg eftir 28. febrúar 2008;

(g) kr. 300.000 fyrir ýmsan kostnað sem hann varð fyrir eftir 28. febrúar 2008;

(h) GBP 9.500 fyrir frekari störf T. Child við málareksturinn í Strasbourg eftir 28. febrúar 2008;

(i) GBP 1.032,07 fyrir kostnað hins síðastnefnda (gisting, ferðir og þýðingar), sem kom til eftir 28. febrúar 2008.

92. Að því er varðar kröfurnar í liðum (a) og (b), sem lagðar voru fram 28. febrúar 2008, mótmælir ríkisstjórnin þeim á þeim forsendum að lögfræðikostnaðurinn vegna tveggja lögmanna í málarekstrinum í

Strasbourg væri óhóflega hár, bæði að því er varðar fjölda vinnustunda og tímagjald. Liður (d) væri að mati ríkisstjórnar óþörf útgjöld. Kröfunum varðandi liði (f), (g), og (i), sem lagðar voru fram 20. mars 2009, hefði ekki fylgt nein nákvæm sundurliðun né aðrar upplýsingar, auk þess sem þær virtust einnig of háar.

93. Dómurinn mun fjalla um framangreindar kröfur í ljósi þeirra fordæma sem felast í dómaraframkvæmd dómstólsins, þ.e. hvort til kostnaðarins hafi í raun verið stofnað í því skyni að koma í veg fyrir eða fá úrlausn á því máli sem taldist brot gegn Mannréttindasáttmálanum og hvort kostnaðurinn væri hóflegur að því er varðar fjárhæð. Í þessu máli er það mat dómsins að kröfurnar vegna liða (a) og (b) beri að greiða í heild, svo og kröfurnar vegna liða (c) og (e). Kostnaðurinn vegna liðar (d) virðist ekki hafa verið nauðsynlegur, og því ber að hafna þeirri kröfu. Engir reikningar eða aðrar upplýsingar hafa verið lagðar fram til stuðnings kostnaðar í liðum (f) - (i), sem stofnað var til eftir 28. febrúar 2008 og fram yfir munnlegan málflytning hinn 24. mars 2009, og í öllu falli virðast fjárhæðirnar óhóflegar. Eigi að síður er dómurinn reiðubúinn að fallast á að til hluta af þeim viðbótarkostnaði og þóknunum, sem krafa var gerð um, hafi verið stofnað í raun og af nauðsyn vegna fyrirvarsins fyrir hönd kæranda við munnlegan málflytning fyrir dóminum. Með hliðsjón af þeim gögnum, sem dómurinn hefur undir höndum, og þeim forsendum, sem lýst er hér að framan, telur dómurinn hæfilegt að dæma kæranda EUR 15.000 fyrir störf T. Child og EUR 10.000 fyrir störf Einars Hálfðánarsonar, svo og EUR 1.000 og EUR 3.000 fyrir útgjöld hvors um sig.

B. Dráttarvextir

94. Dómurinn telur við hæfi að dráttarvextir skuli byggðir á almennum útlánsvöxtum Seðlabanka Evrópu (e. marginal lending rate) með 3% álagi.

AF ÞESSUM SÖKUM HEFUR DÓMURINN KOMIST AÐ ÞEIRRI EINRÓMA NIÐURSTÖÐU

1. að brotið hafi verið gegn 11. gr. Mannréttindasáttmálans.
2. að ekki beri nauðsyn til að fjalla um kærur kæranda samkvæmt 1. gr. samningsviðauka nr. 1 einni og sér eða í samhengi við 14. gr., eða samkvæmt 14. gr. í samhengi við 11. gr., eða samkvæmt 14. gr. í samhengi við 11. gr.
3. Því er dæmt:
 - (a) að ríkinu beri að greiða kæranda, innan þriggja mánaða frá því að dómurinn verður endanlegur samkvæmt 2. mgr. 44. gr.

Mannréttindasáttmálans, EUR 16.000 (sextán þúsund evrur) vegna kostnaðar og gjalda sem krafist er af T. Child og EUR 13.000 (þrettán þúsund evrur) vegna krafna Einars Hálfðánarsonar, sem umreiknast hvort um sig í bresk pund og gjaldmiðil ríkisins á því gengi sem gildir á uppgjörstegi, ásamt hvers kyns sköttum sem kunna að leggjast við.

(b) að frá þeim tíma sem áður nefndir þrír mánuðir eru liðnir og fram að uppgjöri skuli einfaldir vextir leggjast að fyrrgreindar fjárhæðir sem svara til almennra útlánsvaxta Seðlabankans í Evrópu meðan á vanskilum stendur, með 3% álagi.

4. Vísað er frá viðbótarkröfum kæranda um sanngjarnar bætur.

Gert á ensku og tilkynnt skriflega hinn 27. apríl 2010 samkvæmt 2. og 3. mgr. 77. gr. reglna dómstólsins.

Fatoş Aracı
Aðstoðarritari

Nicolas Bratza
Forseti