

SKÝRSLA FRAMSÖGUMANNSS
í máli E-9/97

BEIÐNI um ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins, samkvæmt 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls frá Héraðsdómi Reykjavíkur í máli sem rekið er fyrir dómstólnum

Erla María Sveinbjörnsdóttir

gegn

íslenska ríkinu

varðandi túlkun 6. gr. EES-samningsins og tilskipunar ráðsins 80/987/EBE, eins og tilskipuninni var breytt með tilskipun ráðsins 87/164/EBE. Vísað er til tilskipunarinnar í 24. tl. XVIII. viðauka við EES-samninginn.

I. Inngangur

1. Með úrskurði frá 5. nóvember 1997 og beiðni dagsettri 12. nóvember 1997, sem barst dómstólnum 18. nóvember 1997, óskaði Héraðsdómur Reykjavíkur, Íslandi, eftir ráðgefandi áliti í máli sem rekið er fyrir dómstólnum milli Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur, stefnanda, og íslenska ríkisins, stefnda.

II. Löggjöf

2. Spurningar þær sem héraðsdómstóllinn hefur óskað svara við lúta að túlkun á 2. mgr. 1. gr. og 10. gr. tilskipunar ráðsins 80/987/EBE frá 20. október 1980 um samræmingu á lögum aðildarríkjanna um vernd til handa launþegum verði vinnuveitandi gjaldþrota (“tilskipunin”) eins og henni var breytt með tilskipun ráðsins 87/164/EBE.

3. 1. gr. tilskipunarinnar er svohljóðandi:

“1. Tilskipun þessi gildir um kröfur launþega á hendur vinnuveitendum sem eru gjaldþrota í skilningi 1. mgr. 2. gr., í tengslum við ráðningarsamninga og ráðningarsamkomulag.

2. Aðildarríkjunum er heimilt að undanþiggja kröfur tiltekinna hópa frá gildissviði tilskipunar þessarar vegna ráðningarsamnings eða ráðningarsamkomulags af sérstökum toga eða vegna annars konar trygginga sem veita launþegunum sambærilega vernd og kveðið er á um í tilskipun þessari.

Í viðauka eru taldir upp þeir hópar launþega sem getið er um í undanfarandi undirgrein.

3. Tilskipun þessi gildir ekki um Grænland. Þessi undantekning skal tekin til endurskoðunar verði breytingar á atvinnuháttum þar.”

4. 10. gr. tilskipunarinnar er svohljóðandi:

“Tilskipun þessi hefur ekki áhrif á rétt aðildarríkja:

a) til þess að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir misnotkun;

b) til að hafna þeirri greiðsluábyrgð, sem getið er um í 3. gr. eða þeirri greiðsluskyldu, sem getið er um í 7. gr., eða lækka hana komi í ljós að skuldabindingin sé óréttmæt vegna sérstakra tengsla milli launþegans og vinnuveitandans og sameiginlegra hagsmuna sem leiðir til þess að þeir gera með sér leynilegt samkomulag.”

5. Vísað er til tilskipunarinnar í 24. tl. XVIII. viðauka við EES samninginn, þar sem m.a. mælt er fyrir um eftirfarandi aðlögun:

“a) Eftirfarandi bætist við I. þátt viðaukans:

...

H. ÍSLAND

1. Stjórnarmenn gjaldþrota félags eftir að fjárhagsstaða félagsins varð mjög slæm.

2. Þeir sem hafa átt 5% eða meira af fjármagni gjaldþrota hlutafélags.

3. Framkvæmdastjóri gjaldþrota félags eða aðrir sem vegna starfa sinna fyrir félagið höfðu þá yfirsýn yfir fjárhag þess að þeim mátti vera ljóst að gjaldþrot vofði yfir þegar teknanna var aflað.

4. *Maki einstaklings sem er í þeirri aðstöðu sem tilgreind er í 1. – 3. lið svo og ættingi einstaklings og ættingi maka í beinan legg.*”

6. Spurningar héraðsdómstólsins lúta einnig að túlkun 6. gr. EES-samningsins, sem er svohljóðandi:

“Með fyrirvara um þróun dómsúrlausna í framtíðinni ber við framkvæmd og beitingu ákvæða samnings þessa að túlka þau í samræmi við úrskurði dómstóls Evrópubandalaganna sem máli skipta og kveðnir hafa verið upp fyrir undirritunardag samnings þessa, þó að því tilskildu að þau séu efnislega samhljóða samsvarandi reglum stofnsáttmála Efnahagsbandalags Evrópu og stofnsáttmála Kola- og stálbandalagsins og gerðum sem samþykktar hafa verið vegna beitingar þessara tveggja sáttmála.”

III. Málavextir og meðferð málsins

7. Samkvæmt lögum nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti (“gjaldþrotaskiptalög”) eru launakröfur á hendur þrotamanni forgangskröfur í bú hans. Samkvæmt 3. mgr. 112. gr. verða launakröfur nákominna ættingja þrotamanns þó ekki viðurkenndar sem forgangskröfur. Þeir sem nákomnir eru þrotamanni í skilningi greinarinnar eru taldir upp í 3. gr. laganna. Meðal þeirra sem þar eru taldir upp eru systkini þrotamanns.

8. Í 5. gr. laga nr. 53/1993 um ábyrgðarsjóð launa vegna gjaldþrota (“lög um ábyrgðarsjóð launa”) er það gert að skilyrði fyrir ábyrgð sjóðsins á greiðslu launakröfu að krafan hafi verið viðurkennd sem forgangskrafa í þrotabúið. Frá þessari reglu er gerð undantekning í 6. gr. laganna. Þannig er t.d. heimilt samkvæmt d. lið 1. mgr. 6. gr. laganna, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, að greiða maka þrotamanns, skyldmenni hans í beinan legg og maka skyldmennis í beinan legg launakröfu þótt launakrafan hafi ekki verið viðurkennd sem forgangskrafa í þrotabúið. Undantekningin á samkvæmt orðum sínum ekki við um systkini þrotamanns.

9. Stefnandi málsins fyrir héraðsdómi, Erla Sveinbjörnsdóttir, hafði starfað um langt árabíl á vélaverkstæði er henni var sagt upp störfum með uppsagnarbréfi dags. 29. desember 1994 með gildistöku uppsagnarinnar 1. janúar 1995. Uppsagnarfrestur var 6 mánuðir og var vinnuframlags hennar ekki óskað í uppsagnarfrestinum. Stefnandi fékk greidd laun til 12. mars 1995. Þann 22. mars 1995 var vélaverkstæðið tekið til gjaldþrotaskipta. Hinn 23. maí lýsti stefnandi kröfu sinni í þrotabúið og krafðist launa í uppsagnarfresti, ógreiddrar hækkunar á launin, orlofs frá 1. maí 1994 út uppsagnarfrestinn til 30. júní 1995, orlofsuppbótar og desemberuppbótar, samtals kr. 743.844.

10. Hinn 24. maí sendi lögmaður stefnanda afrit af kröfulýsingunni til Ábyrgðasjóðs launa vegna gjaldþrota og krafði sjóðinn um greiðslu kröfunnar með vísan til laga um ábyrgðarsjóð launa. Með bréfi dags. 13. október 1995 hafnaði skiptastjóri þrotabúsins kröfu stefnanda í búið á þeim forsendum að stefnandi væri systir eiganda 40% hlutafjár í vélaverkstæðinu. Kröfu stefnanda í búið var hafnað með vísan til 112. gr. gjaldþrotaskiptalaga i.f., sbr. 3. gr. laganna. Hinn 4. mars 1996 var óskað eftir skýringum frá Ábyrgðasjóði launa á því hvers vegna sjóðurinn greiddi ekki kröfuna. Með bréfi dags. 18. mars 1996 var því svarað að ástæða þess að sjóðurinn hafnaði greiðslu á kröfunni væri sú að skiptastjóri hefði hafnað því að viðurkenna kröfuna sem forgangskröfu í þrotabúið. Þá var vísað til 1. mgr. 5. gr. og 6. gr. laga um ábyrgðarsjóð launa. Með bréfi dags. 20. mars 1996 óskaði lögmaður stefnanda endurskoðunar stjórnar Ábyrgðasjóðs launa á ákvörðuninni. Með bréfi dags. 1. apríl 1996 staðfesti stjórnin fyrri ákvörðun um synjun á greiðslu kröfu stefnanda.

11. Stefnandi höfðaði þá skaðabótamál á hendur ríkinu með stefnu birtri 12. mars 1997. Í stefnunni byggði stefnandi á því að íslenska ríkið bæri skaðabótaábyrgð á því að hafa ekki lagað löggjöf landsins réttilega að EES-samningnum, þ.e. að hafa ekki lagað löggjöf landsins (þ.e. 1. mgr. 5. gr. og 6. gr. laga nr. 53/1993 og 3. mgr. 112. gr. laga nr. 21/1991, sbr. 3. gr. sömu laga) réttilega að þeirri gerð sem vísað er til í 24. tl. XVIII. viðauka við EES-samninginn.

12. Héraðsdómur Reykjavíkur taldi nauðsynlegt að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um túlkun á þeim ákvæðum EES-samningsins sem máli skiptu. Var málinu frestað og beiðni send EFTA-dómstólnum.

IV. Álitæfni

13. Eftirfarandi spurningar voru bornar undir EFTA-dómstólinn:

“1. Ber að skýra gerð þá sem er að finna í 24. tl. í viðauka XVIII við Samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (tilskipun ráðsins nr. 80/987/EBE frá 20. október 1980, eins og henni var breytt með tilskipun ráðsins 87/164/EBE frá 2. mars 1987), einkum 2. mgr. 1. gr. og 10. gr. hennar, á þann veg að samkvæmt henni megi með landslögum útiloka launþega, vegna skyldleika við eiganda sem á 40% í gjaldþrota hlutafélagi, frá því að fá greidd laun frá ábyrgðarsjóði launa á vegum ríkisins þegar launþeginn á ógoldna launakröfu á hendur þrotabúinu. Um er að ræða skyldleika í fyrsta lið til hliðar, þ.e.a.s. systkini?

2. Ef svarið við spurningu nr. 1 er á þá leið, að launþegann megi ekki útiloka frá því að fá laun sín greidd, varðar það ríkið skaðabótaábyrgð gagnvart launþeganum að hafa ekki, samfara

aðild sinni að Samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, breytt landslögum á þann veg að launþeginn ætti samkvæmt þeim lögbundinn rétt til launagreiðslanna?”

V. Greinargerðir

14. Í samræmi við 20. gr. stofnsamþykktar EFTA-dómstólsins og 97. gr. starfsreglna EFTA-dómstólsins hafa greinargerðir borist frá eftirtöldum aðilum:

- Stefnanda, Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur. Í fyrirsvari er Stefán Geir Þórisson, hrl., Lögmenn Klapparstíg;
- Stefnda, ríkisstjórn Íslands. Í fyrirsvari er Árni Vilhjálmsson, hrl., A&P Lögmenn og honum til aðstoðar sem ráðgjafi er Martin Eyjólfsson, lögfræðingur í utanríkisráðuneytinu;
- Ríkisstjórn Noregs. Í fyrirsvari sem umboðsmaður er Jan Bugge-Mahrt, aðstoðardeildarstjóri í konunglega utanríkisráðuneytinu;
- Ríkisstjórn Svíþjóðar. Í fyrirsvari sem umboðsmaður er Erik Brattgård, deildarstjóri í utanríkisráðuneytinu;
- Ríkisstjórn Stóra-Bretlands og Norður Írlands (“Ríkisstjórn Bretlands”). Í fyrirsvari sem umboðsmaður er Dawn Cooper, lagadeild fjármálaráðuneytisins;
- Eftirlitsstofnun EFTA. Í fyrirsvari sem umboðsmaður er Hákon Berglin, deildarstjóri lögfræði- og framkvæmdasviðs og honum til aðstoðar sem ráðgjafar eru Bjarnveig Eiríksdóttir og Anne-Lise H. Rolland, lögfræðingar í deildinni;
- Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna (“framkvæmdastjórnin”). Í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Peter Jan Kuijper og Dimitrios Gouloussis, lögfræðilegir ráðgjafar hjá lagadeild.

Fyrri spurningin

Stefnandi - Erla Sveinbjörnsdóttir

15. Stefnandi telur að íslensk löggjöf sem útilokar systkini aðalhluthafa frá gildissviði tilskipunarinnar sé ekki í samræmi við EES-samninginn.

16. Stefnandi byggir á því að íslenska ríkið hafi ekki nýtt sér þann möguleika sem felst í 2. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar til að undanþiggja kröfur þessa tiltekna hóps. Með heimild í ákvæðinu hafi íslenska ríkið undanþegið annars konar kröfur, eins og fram komi í XVIII. viðauka við EES-samninginn, en þær undanþágur taki ekki til systkina aðalhluthafa í gjaldþrota fyrirtæki. Í 4. tl. fyrirvara þess sem íslenska ríkið gerði séu nefndir maki einstaklings sem er í þeirri aðstöðu sem tilgreind er í 1. – 3. lið svo og skyldmenni í beinan legg og maki skyldmennis í beinan legg. Skyldleiki systkina sé ekki skyldleiki í beinan legg og eigi undanþágan því ekki við um systkini.

17. Þá geti íslenska ríkið ekki borið fyrir sig ákvæði a-liðs 10. gr. tilskipunarinnar, eins og gert sé af hálfu ríkisins. Stefnandi heldur því fram að bæði EFTA-dómstóllinn og dómstóll Evrópubandalaganna (“dómstóll EB”) hafi í sambærilegum tilvikum hafnað því að aðildarríki gæti borið fyrir sig ákvæði a-liðs 10. gr. tilskipunarinnar þegar löggjöf ríkisins hafi ekki veitt þá lágmarksvernd sem tilskipunin mælir fyrir um og heimild til að hafna kröfu launþegans sé ekki að finna í viðaukanum, sjá ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins í *Samuelsson* málinu¹ og forúrskurði dómstóls EB í málunum *Wagner Miret*² og *Framkvæmdastjórnin gegn Grikklandi*.³ Samkvæmt fordæmum beri að skýra a-lið 10 gr. þröngt, með tilliti til félagslegs markmiðs tilskipunarinnar og þess að ákvæðið er undantekningarákvæði. Ákvæðið verði því ekki skýrt þannig að það leyfi hverskonar ráðstafanir sem séu til þess fallnar að koma í veg fyrir misnotkun kerfisins. Hvað sem öðru líði sé stefnandi á engan hátt að reyna að misnota ábyrgðasjóðskerfið. Það sé fjarri lagi af hálfu ríkisins að halda því fram að allir þeir sem eru nákomnir þrotamanni í skilningi gjaldþrotaskiptalaganna misnoti ábyrgðasjóðskerfið. Líta verði á atvik hvers máls fyrir sig og aðildarríki sem byggir á ákvæðinu beri sönnunarbyrgðina fyrir því að réttlætlegt sé á grundvelli ákvæðisins að hafna kröfu launþegans.

18. Stefnandi leggur til að spurningunni verði svarað með eftirfarandi hætti:

“Launþega sem er systir eiganda 40% hlutafjár í hlutafélagi, má við gjaldþrot félagsins ekki útiloka frá gildissviði gerðar þeirrar sem er í 24. tl. í XVIII viðauka við samninginn um Evrópska Efnahagssvæðið (tilskipun ráðsins nr. 80/987/EBE frá 20. október 1980, eins og henni var breytt með tilskipun ráðsins nr. 87/164/EBE frá 2. mars 1987), þar sem slíka launþega er ekki að finna á lista í viðauka 1 við gerðina.”

¹ Mál E-1/95 *Samuelsson* [1994-95] EFTA Court Report 145 (“Skýrsla EFTA-dómstólsins”, bls. 145).

² Mál C-334/92 *Wagner Miret* [1993] ECR I-6911 (“European Court Reports” þ.e. dómasafn dómstóls EB).

³ Mál C-53/88 *Framkvæmdastjórnin gegn Grikklandi* [1990] ECR I-3917.

Stefndi – íslenska ríkið

19. Stefndi, íslenska ríkið, telur að íslensk löggjöf sem útilokar systkini aðalhluthafa frá ábyrgð Ábyrgðasjóðs launa sé í samræmi við EES-samninginn. Þessi niðurstaða verði byggð á þrenns konar lagarökum.

20. Aðallega er því haldið fram að undanþágan styðjist við 4. lið, sbr. 2. lið, í aðlögunarákvæðunum í XVIII. viðauka við EES-samninginn, sem á við um Ísland. Samkvæmt þessum ákvæðum má fella undan gildissviði tilskipunarinnar þá sem hafa átt 5% eða meira af fjármagni gjaldþrota hlutafélags og “ættingja í beinan legg”/ “nákomna ættingja” (e. “direct relatives”). Stefndi heldur því fram að það leiði bæði af orðalagi og tilgangi ákvæðisins að hugtökin “ættingi í beinan legg”/ “nákominn ættingi” verði að skýra svo að taki til systkina.

21. Stefndi heldur því fram að hugtökin sem notuð eru í enskri útgáfu, sem og í öðrum tungumálaútgáfum tilskipunarinnar, s.s. norsku, dönsku, grísku, þýsku, sænsku, portúgölsku, hollensku og ítölsku útgáfunum, verði að skilja svo að taki til systkina. Fallast verði á það að íslenska útgáfan sé hér frábrugðin, þar sem “direct relative” samsvari í íslensku þýðingunni “ættingi í beinan legg”, sem vísi til skyldleika í beinan legg upp á við og niður á við og taki því ekki til systkina. Allar tungumálaútgáfur tilskipunarinnar hafi hins vegar sama vægi og þar sem enska hafi verið notuð við gerð EES-samningsins geti röng þýðing á íslensku ekki breytt merkingu tilskipunarinnar.

22. Tilgangur þess að óska eftir heimild til að fella ákveðna hópa undan gildissviði tilskipunarinnar var að taka mið af undanþágum sem þegar var að finna í gjaldþrotaskiptalögum og lögum um ábyrgðasjóð launa, áður en EES-samningurinn gekk í gildi. Ákvæði 3. mgr. 112. gr. gjaldþrotaskiptalaga undanskilja þá sem eru “nákomnir” (e. “direct relatives”) frá því að njóta forgangs og samkvæmt skilgreiningu á hugtakinu “nákomnir” í 3. gr. laganna tekur það einnig til systkina. Kröfur systkina aðalhluthafa voru því undanþegnar ábyrgð þegar EES-samningurinn var gerður.

23. Til vara, ef EFTA-dómstóllinn fellst ekki á framangreind rök, er því haldið fram að aðstaða eins og sú sem stefnandi er í falli undir 3. lið aðlögunarákvæðanna fyrir Ísland í XVIII. viðauka við EES-samninginn. Í því sambandi bendir stefndi á að stefnandi hafði unnið um langt árabil sem gjaldkeri í fyrirtæki sem fjölskylda hennar rak og fjölskyldumeðlimur var aðalhluthafi í og framkvæmdastjóri fyrir. Stefndu telja að einstaklingur í slíkri stöðu geti fallið undir undantekninguna í 3. lið, þar sem að gera verði ráð fyrir að hann hafi nægilega yfirsýn yfir fjárhag félagsins. Því verði að túlka 3. lið viðaukans með þeim hætti að fella megi einstaklinga í slíkri aðstöðu undan gildissviði tilskipunarinnar.

24. Til þrautavara, ef EFTA-dómstóllinn fellst ekki á framangreinda túlkun,

er á því byggt að túlka beri a-lið 10. gr. tilskipunarinnar - sem heimilar aðildarríkjum að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir misnotkun – með þeim hætti að koma megi í veg fyrir að einstaklingur í aðstöðu eins og þeirri sem stefnandi er í njóti greiðslna frá Ábyrgðasjóði launa. Vísað er til álits EFTA-dómstólsins í *Samuelsson* málinu⁴ sem stefndi telur að verði að skilja svo, að aðildarríki megi ekki hafa í löggjöf sinni almenna reglu sem útiloki einstaklinga í aðstöðu eins og þeirri sem stefnandi er í frá vernd tilskipunarinnar, en hafni einnig svo almennri túlkun a-liðs 10. gr. að algerlega útiloki beitingu ákvæðisins í tilvikum eins og því sem hér er til umfjöllunar.

25. Stefndi leggur til að fyrri spurningunni verði svarað með svofelldum hætti:

“Túlka verður viðauka við tilskipun 80/987/EBE, þ.e. 24.tl. a. H. 4. í XVIII. viðauka við EES-samninginn, svo að hann taki til launþega sem er systir eiganda 40% hlutafjár í gjaldþrota fyrirtæki svo að slíkan launþega “ megi útiloka ” frá því að fá greidda launakröfu á hendur þrotabúi.”

Ríkisstjórn Noregs

26. Ríkisstjórn Noregs telur að ráðningarsamningar og ráðningarsamkomulög hljóti almennt að vera af sérstökum toga í skilningi 2. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar þegar nákomnir ættingjar þeirra sem eiga stóran hlut í fyrirtækinu eru launþegar fyrirtækisins. Sérstakar ráðstafanir vegna slíkra launþega séu réttlætanager, meðal annars vegna möguleika þeirra á að hafa áhrif á starfsemi og fjárhag fyrirtækisins vegna náins sambands við eiganda þess.

27. Ríkisstjórn Noregs heldur því fram að önnur EES-ríki en þau sem talin eru í viðaukanum útiloki einnig nákomna ættingja frá ríkisábyrgð á launum. Í nokkrum ríkjum sé málum skipað með svipuðum hætti og á Íslandi, þannig að kröfur verði að vera forgangskröfur samkvæmt gjaldþrotalögum til að ríkisábyrgð á launum verði virk. Ríkisstjórn Noregs telur að viðurkenna verði slíkar undantekningar, falli þær undir þær undanþáguheimildir sem tilskipunin mælir fyrir um.

28. Það geti ekki ráðið úrslitum um það hvort fella megi launþega undan gildissviði tilskipunarinnar samkvæmt 2. mgr. 1. gr. að einstök ríki hafi tilgreint undanþágurnar í viðauka við tilskipunina eða XVIII. viðauka við EES-samninginn. Þessa var krafist til að tryggja það að réttarstaða einstaklinga væri fyrirsjáanleg, en í þessu efni er þó löggjöf ríkisins mikilvægust. Þar sem tilskipunin heimilar undanþágur frá beitingu ákvæðanna, einnig í 10. gr., er í öllu falli nauðsynlegt að líta til löggjafar ríkisins til að fá fulla yfirsýn yfir réttarstöðu einstaklinga.

⁴ Sjá nmgr. 1.

29. Niðurstaða norsku ríkisstjórnarinnar er því sú, að ákvæði tilskipunarinnar sem heimilar undanþágur frá gildissviði hennar verði að túlka svo að EES-ríki megi fella skilgreindan hóp einstaklinga undan gildissviði tilskipunarinnar, án tillits til þess hvort slíkar undanþágur séu tilgreindar í viðauka við tilskipunina, ef undanþágan byggist á sjónarmiðum eins og þeim sem nefnd eru hér að framan.

30. Ríkisstjórn Noregs leggur til að fyrri spurningunni verði svarað með þessum hætti:

“Tilskipun ráðsins 80/987/EBE má túlka svo, að gera megi undanþágur að því er lýtur að nákomnum ættingjum þeirra sem eiga meira en 40% hlut í gjaldþrota fyrirtæki. Slík undanþága má einnig taka til systkina.”

Ríkisstjórn Svíþjóðar

31. Ríkisstjórn Svíþjóðar hefur eingöngu fjallað um síðari spurninguna í greinargerð sinni.

Ríkisstjórn Bretlands

32. Ríkisstjórn Bretlands fjallar um sambandið milli 2. mgr. 1. gr. og 10. gr tilskipunarinnar.

33. Ríkisstjórn Bretlands telur að 10. gr. tilskipunarinnar feli í sér heimild til frávika sem sé sjálfstæð gagnvart 2. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar. Það leiði bæði af orðalagi ákvæðanna og tilgangi þeirra, að þeim verði beitt um mismunandi atvik. Ákvæði 2. mgr. 1. gr. lúti að eðli ráðningarsamnings eða ráðningarsambands og veiti heimild til að undanþiggja kröfur tiltekinna hópa launþega þegar ráðningarsambandið er af sérstökum toga. B-liður 10. gr. fjalli um einstaka launþega og vinnuveitendur og sérstök tengsl þeirra á milli eða sameiginlega hagsmuni þeirra. Ríkisstjórn Bretlands telur að hér sé vísað til tengsla eða hagsmuna sem standi utan við vinnusamband þeirra.

34. Ríkisstjórn Bretlands telur þó að ákvæði 2. mgr. 1. gr. og b-liðs 10. gr. geti fallið saman, þannig að b-lið 10. gr. megi beita í tilvikum þar sem undanþága samkvæmt 2. mgr. 1. gr. hefði verið heimil en aðildarríki hefur ekki gert slíkan fyrirvara. Þar sem slíka undanþágu er að finna í löggjöf sem lagar landslög að ákvæðum tilskipunarinnar og undanþágan er slík að hana hefði mátt setja í viðauka við tilskipunina samkvæmt 2. mgr. 1. gr. (vegna þess að ráðningarsamband aðila er af sérstökum toga), verður aðildarríki ekki bannað að hafa slíka undanþágu í löggjöf sinni, þótt hún sé ekki sérstaklega tilgreind í viðaukanum, ef undanþágan fellur *einnig* innan marka 10. gr., einkum b-liðar

10. gr. (vegna sérstakra tengsla milli launþega sem tilheyra þessum hópi og vinnuveitenda þeirra og sérstakra hagsmuna sem leiða til eða geta leitt til samkomulags þeirra á milli).

35. Ríkisstjórn Bretlands leggur til að dómstóllinn svari fyrri spurningunni með því að lýsa því yfir að gerð sú sem vísað er til í 24. tl. XVIII. viðauka við EES-samninginn komi ekki í veg fyrir að löggjöf mæli fyrir um undanþágu sem rúmast innan 10. gr. tilskipunarinnar, í tilvikum þar sem undanþágan hefði verið heimil með sérstökum fyrirvara samingsaðila samkvæmt 2. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar.

Eftirlitsstofnun EFTA

36. Eftirlitsstofnun EFTA telur ljóst af orðalagi 2. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar að undanþága samkvæmt greininni sé háð því að sá hópur launþega sem undanskilinn er sé tilgreindur í viðauka við tilskipunina.

37. Eftirlitsstofnun EFTA telur einnig ljóst að 4. lið í aðlögunarákvæðum þeim sem eiga við um Ísland sé ætlað að svara til þeirrar undanþágu sem er að finna í d-lið 6. gr. laga um ábyrgðarsjóð launa. Með hliðsjón af skýru orðalagi þess ákvæðis (sem vísar m.a. til “skyldmenna í beinan legg”) og þar sem ekki sé tilefni til að ætla að aðlögunarákvæðin hafi átt að vera víðtækari en undanþága landslaga, telur Eftirlitsstofnun EFTA ljóst að 4. liður aðlögunarákvæðanna sé takmarkaður við ættingja í beinan legg. Því heimili 2. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar íslenska ríkinu ekki að útiloka systkini hluthafa í gjaldþrota félagi vinnuveitanda frá þeirri vernd sem tilskipunin veitir.

38. Eftirlitsstofnun EFTA telur að b-lið 10. gr. tilskipunarinnar verði að skýra þröngt, í samræmi við álit EFTA-dómstólsins í *Samuelsson* málinu⁵ sem fjallaði um a.-lið 10. gr. tilskipunarinnar. Skýra verði ákvæðið og þau viðmið sem sett eru í því með hliðsjón af atvikum hvers máls og því verði ekki haldið fram að skyldleiki systkina falli almennt undir þau viðmið sem greinin setur. Eina leiðin til að útiloka með almennum hætti ákveðna hópa launþega sé að tilgreina þá hópa í 1. þætti viðaukans við tilskipunina.

39. Eftirlitsstofnun EFTA telur að svara eigi fyrri spurningunni svo:

“Gerð þá sem vísað er til í 24. tl. XVIII viðauka við EES-samninginn (tilskipun ráðsins 80/987/EBE frá 20. október 1980 um samræmingu á lögum aðildarríkjanna um vernd til handa launþegum verði vinnunveitandi gjaldþrota) verður að túlka með þeim hætti að hún komi í veg fyrir að í íslenskri löggjöf séu ákvæði sem fela í sér að þar sem launþegi er systkini eiganda 40% hlutafjár í fyrirtæki vinnuveitanda, sé launþeginn útilokaður frá þeirri vernd sem 3. gr. gerðarinnar mælir fyrir um þegar af þessari ástæðu.”

⁵ Sjá nmgr. 1.

Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna

40. Að því er lýtur að H. lið aðlögunarákvæðanna í XVIII. viðauka við EES-samninginn bendir framkvæmdastjórnin á að mikill munur sé á hinum ýmsu tungumálaútgáfum. Sex útgáfur (danska, enska, ítalska, hollenska, portúgalska og sænska útgáfan) nota heiti sem svara til “beinn eða náinn ættingi” (e. “direct or close relatives”), en það eru óskilgreind heiti sem skilja má svo að vísi til bróður og systur viðkomandi. Franska og spænska útgáfan nota nákvæmari heiti, sem svara til “ættingjar í beinan legg” (e. “relatives in direct line”) en þýska og finnska útgáfan nota nákvæmust heiti, þar sem þær vísa til “ættingja í fyrsta lið” (“relatives of the first degree”). Orðalag þeirra fjögurra útgáfa sem síðast eru nefndar virðist ekki taka til systkina.

41. Þótt allar útgáfur EES-samningsins hafi sama vægi telur framkvæmdastjórnin að sérstaklega verði að taka mið af hinum upprunalega íslenska texta. Þrátt fyrir nokkra óvissu um notkun hugtakanna “í beinan legg” í íslenska textanum verði það að teljast líklegasta túlkunin á þeim texta að ættingjar falli undir undanþáguna þótt ekki sé um ættingja “í beinan legg” að ræða.

42. Þessi túlkun á íslenska textanum væri í samræmi við meirihluta annarra tungumálaútgáfa, en færi *gegn* skýru orðalagi fjögurra tungumálaútgáfa, þ.e. þýsku, finnsku, frönsku og spænsku útgáfunum. Framkvæmdastjórnin telur að erfitt sé að fallast á þessa aðstöðu þar sem um er að ræða útgáfur sem allar hafa sama vægi. Þar sem íslenski textinn *verður* skýrður til samræmis við fyrrgreinda texta í þýsku, finnsku, frönsku og spænsku útgáfunum og þar sem aðrar tungumálaútgáfur má einnig túlka með sama hætti, ef nauðsyn ber til, verður þegar á heildina er litið að fallast á þá túlkun.

43. Framkvæmdastjórnin bendir á að 10. gr. tilskipunarinnar sé ótengd þeim undanþágum sem aðildarríkjunum eru heimilaðar í 2. mgr. 1. gr. Hvorki texti tilskipunarinnar né aðfaraorð hennar gefi vísbendingu um beitingu b-liðar 10. gr. Framkvæmdastjórnin ítrekar þá afstöðu sína að þar sem tilskipuninni er beint til aðildarríkjanna og þeim ber að laga löggjöf sína að henni, verði aðildarríkin að innleiða skýra reglu, eða sýna fram á gildandi ákvæði sem heimilar ábyrgðarsjóði ríkisins sem og dómstólum að hafna eða skerða ábyrgð ríkisins í tilefni af gjaldþroti þegar um misnotkun, ósamrýmanlega hagsmuni eða samkomulag aðila er að ræða.

44. Orðalag b-liðs 10. gr. kemur ekki í veg fyrir að aðildarríki nýti sér þann möguleika sem þar kemur fram með lögum sem mæla fyrir um að í sérstökum tilvikum, þar sem um nánin fjölskyldutengsl sé að ræða, megi líta svo á samkvæmt staðreyndum málsins (*ipso facto*) að um samkomulag sé að ræða, sem leiði til þess að skuldbindingu aðildarríkis samkvæmt 3. gr. tilskipunarinnar verði ekki framfylgt. Þótt ekki sé hægt að útiloka að íslenska ríkið hafi nýtt sér þennan möguleika b-liðs 10. gr. tilskipunarinnar með því að

hafa í löggjöf sinni almenn ákvæði eins og þau sem finna má í gjaldþrotaskiptalögunum benda þær upplýsingar sem liggja fyrir í málinu heldur til hins gagnstæða. Því er það að útiloka systkini vinnuveitanda, framkvæmdastjóra eða aðalhluthafa í fyrirtæki vinnuveitanda frá því að fá fullnustu ógeidrar launakröfu á hendur þrotabúinu ekki í samræmi við tilskipun 80/987/EBE, eins og tilskipunin er tekin inn í EES-samninginn.

45. Framkvæmdastjórnin leggur til að fyrri spurningunni verði svarað neitandi, en hefur ekki lagt til ákveðna tillögu að svari.

Síðari spurningin

Stefnandi – Erla Sveinbjörnsdóttir

46. Það álitaefni sem felst í síðari spurningunni er að mati stefnandans, Erlu Sveinbjörnsdóttur, í fyrsta lagi hvort það grundvallaratriði felist í þeim skuldbindingum sem EFTA ríkin undirgengust með EES-samningnum, að þau á sambærilegan hátt og ríki Evrópusambandsins beri skaðabótaábyrgð gagnvart einstaklingum og lögaðilum sem verða fyrir tjóni vegna misræmis milli landslöggjafarinnar og EES-samningsins, á sama hátt og aðildarríki Evrópusambandsins gera sbr. dómaframkvæmd dómstóls EB í fyrra *Francovich* málinu⁶ og síðari dómaframkvæmd um sama grundvallaratriði. Í öðru lagi, ef svarið við þeirri spurningu er jákvætt, þurfi að ákveða hvort skaðabótaskilyrði eru fyrir hendi í málinu.

47. Að því er lýtur að fyrra atriðinu byggir stefnandi á því að stefnt sé að einsleitum, samræmdum reglum á öllu Evrópska efnahagssvæðinu. Gagnkvæmni, einsleitni og samræmi yrði raskað á óásættanlegan hátt ef skaðabótaskylda EFTA-ríkjanna væri ekki fyrir hendi undir sömu kringumstæðum og hún er fyrir hendi í aðildarríkjum Evrópusambandsins.

48. Í *Francovich* málinu⁷ taldi dómstóll EB skaðabótaábyrgðina leiða af kerfi Rómarsamningsins. Aðalsjónarmiðin voru í því fólgin að tryggja fulla virkni löggjafar bandalagsins og að vernda þau réttindi sem einstaklingum eru veitt með reglunum. Þau rök sem dómstóll EB byggði skaðabótaábyrgð ríkisins á eiga að mati stefnanda öll við í rétti efnahagssvæðisins (“EES-rétti”) með sama hætti og í rétti bandalagsins (“EB-rétti”); ekkert sem máli skipti um muninn á þessum tveimur réttarkerfum feli í sér eðlismun sem réttlæti mismunandi reglur um skaðabótaábyrgð ríkisins. Tilgangurinn með bókun 35 hafi verið að tryggja fulla virkni löggjafar EES og í áttunda lið aðfaraorða EES-samningsins komi skýrt fram að ásetningurinn hafi verið að vernda þau réttindi sem samningurinn veitir einstaklingum. Full virkni þeirra réttinda sem samningurinn veitir borgaranum náist aldrei í raun, nema brot ríkisins á

⁶ Sameinuð mál C-6/90 og C-9/90 *Francovich o.fl.* [1991] ECR I-5357.

⁷ Sjá nmgr. 6.

borgaranum leiði til skaðabótaskyldu ríkisins. Þau ákvæði Rómarsamningsins sem dómstóll EB rökstuddi skaðabótaábyrgðina með í *Francovich* málinu, þ.e. 5. gr. og 189. gr., eigi sér hliðstæðu í 3. gr. og 7. gr. EES-samningsins. Við nánari útfærslu skaðabótaskilyrðanna í málinu *Brasserie du Pêcheur*⁸ vísaði dómstóll EB til 215. gr. Rómarsamningsins, sem á sér hliðstæðu í 46. gr. samningsins um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

49. Stefnandi byggir einnig á því, að skýrt hefði þurft að kveða á um það við samningsgerðina ef ætlun EFTA-ríkjanna var að undanskilja grundvallaratriði eins og skaðabótaábyrgð ríkisins, sem búið var að kveða uppúr um fyrir undirritunardag EES-samningsins.

50. Að því er lýtur að mati á skilyrðum bótaábyrgðar í máli þessu telur stefnandi með vísan til *Brasserie du Pêcheur* málsins að aðalatriðið sé hvort brot aðildarríkisins er augljóst og hvort ríkið hafi á grófan hátt farið út fyrir mörk matskenndra heimilda sem það hefur. Það leiði af nefndum dómi að ef aðildarríki hafi viðvarandi framkvæmt brotið þrátt fyrir skýra dómaframkvæmd dómstólsins á því sviði sem máli skiptir, sé um að ræða brot sem leiði til bótaskyldu. Þar sem úrlausnir EFTA-dómstólsins í *Samuelsson* málinu og dómstóls EB í málunum *Wagner Miret* og *Framkvæmdastjórnin* gegn *Grikklandi*⁹ veiti skýr fordæmi með tilliti til þessa máls sé þetta skilyrði uppfyllt.

51. Stefnandi leggur til eftirfarandi svar við seinni spurningunni:

“Það varðar íslenska ríkið skaðabótaábyrgð gagnvart launþega, að hafa ekki samfara aðild sinni að Samningnum um Evrópska Efnahagssvæðið, veitt launþeganum þá vernd sem felst í gerð þeirri sem er í 24. tl. í XVIII viðauka við Samninginn um Evrópska Efnahagssvæðið (tilskipun ráðsins nr. 80/987/EBE frá 20. október 1980, eins og henni var breytt með tilskipun ráðsins nr. 87/164/EBE frá 2. mars 1987), án þess að a-liður 10. gr. eigi við og án þess að hafa undanþegið kröfur launþegans í viðauka við gerðina eins og heimilt er í 2. mgr. 1. gr. hennar.”

Stefndi – íslenska ríkið

52. Stefnandi, íslenska ríkið, telur að meginreglu um skaðabótaábyrgð ríkisins í þessu máli megi fræðilega byggja á þremur stöðum: á meginreglunni um skaðabótaábyrgð utan samninga, á því að *Francovich* dómurinn¹⁰ sé hluti EES-samningsins fyrir tilstilli 6. gr. EES-samningsins, og á því að í EES-samningnum sjálfum felist regla sem byggja megi skaðabótaábyrgð ríkisins á.

⁸ Sameinuð mál C-46/93 og C-48/93 *Brasserie du Pêcheur og Factorame* [1996] ECR I-1029, málsgreinar 27-31.

⁹ Sjá nmgr. 1-3.

¹⁰ Sjá nmgr. 6.

53. Stefndi telur það ekki vera hlutverk EFTA-dómstólsins að fjalla um fyrsta möguleikann, þar sem um sé að ræða atriði sem ræðst af landsrétti. Mat á hinum tveimur stoðunum kallar á nánari greiningu á eðli EES-samningsins og samanburð við Rómarsamninginn.

54. Stefndi telur að samanburður á eðli, tilgangi og efni EES-samningsins annars vegar og Rómarsamningsins hins vegar sýni grundvallarmun á EES-samningnum og rétti bandalagsins. Samvinna innan bandalagsins sé mun víðtækari og hafi að markmiði sem víðtækastan samruna á mörgum sviðum, en EES-samningurinn mæli fyrir um samvinnu samningsaðila á mun þrengra sviði. Þetta komi skýrt fram í *áliti* dómstóls EB nr. 1/91¹¹ og sé að hluta til staðfest af EFTA-dómstólum í *Maglite* málinu¹². Þessi munur á EES-samningnum og rétti bandalagsins eigi rætur að rekja til þess að EFTA-ríkin hafi ekki verið reiðubúin til að taka þátt í víðtækari samvinnu gegn því að framselja hluta af fullveldisrétti sínum til yfirþjóðlegra stofnana. Því hafi aðrar leiðir verið farnar að EES-rétti til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að með EES-samningnum, svo sem ákvæði bókunar 35 við EES-samninginn, 6. gr., 7. gr. og 105.-111. gr. EES-samningsins og 3. gr. samningsins um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

55. Að mati stefnda hefur sá munur sem er á eðli EES-samningsins annars vegar og rétti bandalagsins hins vegar eftirtaldar afleiðingar:

a) Minna svigrúm í EES-rétti en í bandalagsrétti til að leiða óskráðar meginreglur af EES-samningnum þegar slíkar meginreglur hafa ekki verið teknar upp í löggjöf EFTA-ríkjanna eða bornar undir samþykki ríkjanna í hverju tilviki um sig.

b) Lögsaga þeirra stofnana sem settar eru upp samkvæmt EES-samningnum er, að því marki sem hefur áhrif á fullveldisrétt samningsaðila, takmörkuð frekar en lögsaga stofnana EB. Með öðrum orðum, EES-stofnunum er ekki veitt sama vald og þær geta því ekki með sama hætti og stofnanir EB búið til og byggt á meginreglum sem ekki koma skýrt fram í EES-samningnum. Þetta á einkum við um EFTA-dómstólinn annars vegar og dómstól EB hins vegar.

56. Um það álitaefni hvort meginreglan um skaðabótaábyrgð ríkisins, sem slegið var fastri í *Francovich* dómi¹³ EB dómstólsins, hafi orðið hluti EES-samningsins fyrir tilstilli 6. gr. EES-samningsins, byggir stefndi á því að hvorki EES-samningurinn né réttur bandalagsins geymi sérstaka skráða reglu um skaðabótaábyrgð ríkisins vegna samningsbrota. *Francovich* dómurinn sé fremur afleiðing af sérstöku eðli bandalagsréttar, hinu sérstaka lagakerfi sem

¹¹ Álit 1/91 [1991] ECR I-6079, málgreinar 14-29

¹² Mál E-2/97 *Mag Instrument* gegn *California Trading Company Norway* [1997] EFTA Court Report 127, málgreinar 25 og 27.

¹³ Sjá nmgr. 6.

einkennist meðal annars af framsali fullveldis, sem einnig er grundvöllur meginreglunnar um bein réttaráhrif. Skaðabótaábyrgð ríkisins sé eðlileg afleiðing af og viðbót við þá meginreglu og feli í sér frekari staðfestingu á þeim réttindum sem einstaklingum séu tryggð í bandalagsrétti. Ákvæði 6. gr. EES-samningsins vísi til dóma dómstóls EB þar sem reyni á frumrétt og afleiddan rétt EB, en ekki þeirra dóma sem byggja á óskráðum reglum og meginreglum sem leiða af sérstöku eðli réttarkerfis bandalagsins.

57. Tilvísun *Francovich* dómsins til 5. gr. Rómarsamningsins, sem er hliðstæð 3. gr. EES-samningsins, breyti ekki framangreindri niðurstöðu, þar sem sú tilvísun sé aðeins *viðbótarröksemd* fyrir skaðabótaábyrgð ríkisins.

58. Niðurstaða stefnda er að *Francovich* dómurinn falli ekki undir 6. gr. EES-samningsins. Því séu EFTA-ríkin ekki skuldbundin til að leggja þær meginreglur sem þar koma fram til grundvallar við framkvæmd og beitingu EES-réttar.

59. Þótt 6. gr. EES-samningsins eigi ekki við um *Francovich* dóminn er ekki útilokað að mati stefnda að halda því fram að sambærilega reglu megi leiða af EES-samningnum sjálfum. Stefndi heldur því hins vegar fram að slík regla verði ekki leidd af EES-samningnum og byggir það sjónarmið á fjórum meginröksemdum.

60. Í fyrsta lagi, þar sem *Francovich* dómur dómstóls EB gekk áður en samningaviðræðum um EES-samninginn lauk, og þar sem álitafnið um skaðabótaábyrgð ríkisins var mjög til umfjöllunar innan EB á þeim tíma, hlýtur það að benda til beinnar ákvörðunar samningsaðila að útiloka skaðabótaábyrgð ríkisins að ekkert slíkt ákvæði var tekið inn í EES-samninginn.

61. Í öðru lagi er mikilvægur munur á eðli EES-samningsins annars vegar og eðli bandalagsréttar hins vegar, með þeim afleiðingum sem þegar eru raktar.

62. Í þriðja lagi verður við það að miða að í tilvikum þar sem efni dómsniðurstöðu dómstóls EB fellur ekki undir 6. gr. EES-samningsins, en getur þrátt fyrir það haft áhrif á einsleita túlkun EES-samningsins, verði að fjalla um málið með þeim hætti og af þeim aðilum sem gert er ráð fyrir í 105. – 111. gr. EES-samningsins, en ekki af EFTA-dómstólum.

63. Í fjórða lagi lýtur spurningin um skaðabótaábyrgð ríkisins í þessu máli í raun að áhrifum þjóðréttarlegrar skuldbindingar sem réttarheimildar í íslenskum landsrétti. Álitafnið lýtur því að túlkun íslenskra laga að því er varðar tengslin milli landslaga og þjóðaréttar og á þannig ekki undir lögsögu EFTA-dómstólsins.

64. Samkvæmt þessari niðurstöðu um meginálitafnið um skaðabótaábyrgð ríkisins telur stefndi ekki nauðsynlegt að fjalla um hugsanleg skilyrði

skaðabótaábyrgðar ríkisins samkvæmt EES-rétti.

65. Með hliðsjón af svari því sem stefndi leggur til við fyrri spurningunni telur stefndi að EFTA-dómstóllinn þurfi ekki að svara síðari spurningunni. Komi til þess að dómstóllinn taki síðari spurninguna til skoðunar, byggir stefndi á því að EES-samningurinn feli ekki í sér skaðabótaábyrgð ríkisins gagnvart einstaklingum og lögaðilum vegna brota ríkisins á samningnum.

Ríkisstjórn Noregs

66. Ríkisstjórn Noregs heldur því fram að samkvæmt bandalagsrétti kæmu þær meginreglur sem dómstóll EB hefur beitt, m.a. í *Francovich* dóminum¹⁴ til álita í sambandi við það álitaefni sem önnur spurningin fjallar um. Hins vegar sé aðstaðan lagalega frábrugðin þegar um er að ræða hin norrænu EFTA/EES-ríki.

67. EES-samningurinn er þjóðréttarsamningur sem skapar réttindi og skyldur milli samningsaðila en felur ekki í sér þá yfirþjóðlegu þætti sem einkenna bandalagsrétt, sjá *álit* dómstóls EB nr. 1/91¹⁵, málsgreinar 19-21.

68. Norrænu ríkin í EFTA beita kenningunni um “tvíeðli”, en hún felur í sér að þjóðréttarlegar skuldbindingar verða ekki hluti landsréttar fyrr en þær hafa verið lögleiddar sérstaklega. Hér er um að ræða lögfestingu umfram samþykki á fullgildingu. Þetta felur í sér að EES-reglur geta ekki haft bein réttaráhrif. EES-samningurinn felur ekki í sér framsal löggjafarvalds né afsal kenningarinnar um tvíeðli landsréttar og þjóðaréttar.

69. EES-samningurinn felur í sér kvaðir um að aðildarríki fullnægi samningsskuldbindingum sínum, sérstaklega í 3. gr. 7. gr. og 104. gr. EES-samningsins og í bókun 35 við samninginn. Þessi ákvæði eru byggð á þeirri forsendu að EES-samningurinn feli ekki í sér framsal löggjafarvalds og að sérstök lögtaka sé nauðsynleg til að EES-reglum verði beitt í landsrétti.

70. EES-samningurinn hefur ekki að geyma ákvæði um skaðabótaskyldu ríkisins. Það bendir sterklega til þess að samningsaðilar hafi ekki undirgengist neinar skyldur í þessu sambandi.

71. Ríkisstjórn Noregs telur að þeir sem stóðu að gerð EES-samningsins hafi sérstaklega tekið á því álitaefni hvaða gildi samingurinn ætti að hafa í landsrétti viðkomandi ríkja; það er með lögtöku ákvæðanna sem þeim er ætlað að gilda fyrir borgara ríkisins. Það væri því farið á svig við þessa ráðagerð ef EFTA-dómstóllinn staðfesti að samningsbrot leiddu til skaðabótaábyrgðar, þar sem samningurinn hefði þá bein réttaráhrif gagnvart einstökum borgurum, án

¹⁴ Sjá nmgr. 6.

¹⁵ Sjá nmgr. 11.

þess að ákvæðin hefðu verið lögtekin. Ríkisstjórn Noregs telur að *Francovich* dómurinn endurspegli yfirþjóðleg einkenni bandalagsréttar, þ.e. að um réttaráhrif sé að ræða í landsrétti sem að öðru jöfnu yrðu ekki nema fyrir tilstilli löggjafans.

72. Þá verður EES-samningurinn ekki skýrður svo að EFTA-ríkin hafi samþykkt að breyta landslögum sínum um skaðabótaábyrgð í þeim tilgangi að líkja eftir þeim meginreglum sem koma fram í *Francovich* dómi dómstóls EB og síðari dómum um sama efni.

73. Ákvæði 6. gr. EES-samningsins breytir ekki framangreindri niðurstöðu, þar sem 6. gr. tekur aðeins til þeirra dóma dómstóls EB “*sem máli skipta*”. Að teknu tilliti til þess munar sem er á bandalagsrétti og EES-rétti verður ekki talið að dómar sem varða sérstök tengsl bandalagsréttar og landsréttar aðildarríkja ESB skipti máli um túlkun EES-samningsins.

74. Ríkisstjórn Noregs tekur loks fram, að reynslan sýni að það jafnvægi hagsmuna, réttinda og skyldna sem nefnt er í aðfaraorðum EES-samningsins hafi náðst þrátt fyrir þann eðlismun sem áður er nefndur.

75. Ríkisstjórn Noregs leggur til eftirfarandi svar við síðari spurningunni:

“Ákvæði 6. gr. EES-samningsins tekur ekki til þátta úr dómaframkvæmd dómstóls EB sem eingöngu lúta að áhrifum bandalagsréttar á landsrétt aðildarríkja. Þær meginreglur sem dómstóll EB hefur slegið föstum á grundvelli bandalagsréttar, meðal annars í málum C-6/90 og 9/90, um skaðabótaábyrgð ríkisins gagnvart einstaklingum vegna brota á löggjöf bandalagsins, eiga því ekki undir 6. gr. EES-samningins, eins og sú grein verður skýrð að því er lýtur að ríki sem er aðeins aðili að EES-samningnum en ekki aðildarríki Evrópusambandsins.”

Ríkisstjórn Svíþjóðar

76. Ríkisstjórn Svíþjóðar bendir á að samkvæmt 6. gr. EES-samningsins skuli túlka og beita ákvæðum EES-samningsins í samræmi við úrskurði dómstóls EB sem máli skipta að því tilskildu að ákvæðin séu efnislega samhljóða samsvarandi reglum bandalagsréttar.

77. Ríkisstjórn Svíþjóðar telur að meginreglur bandalagsréttar, einkum meginreglurnar um bein réttaráhrif og gildi bandalagsréttar að landsrétti án sérstakrar lögleiðingar, séu grundvöllur dóma dómstóls EB um skaðabótaábyrgð ríkisins en eigi sér ekki hliðstæðu í EES-samningnum. Því beri samningsaðilum ekki skylda til að túlka og beita samningnum í samræmi við þær meginreglur sem slegið var föstum í *Francovich* dóminum¹⁶ og síðari

¹⁶ Sjá nmgr. 6.

dómaframkvæmd dómstólsins.

78. Túlka verður 6. gr. EES-samningsins með hliðsjón af markmiðum EES-samningsins, sem eru þrengri en markmið stofnsáttmála Evrópubandalagsins.

79. Ríkisstjórn Svíþjóðar vísar til *álits* dómstóls EB nr. 1/91¹⁷, málsgreina 20 og 21, og heldur því fram að sá munur sem er á eðli samninganna leiði til þess að skyldur samkvæmt EES-samningnum, sem er fyrst og fremst þjóðréttarsamningur milli samningsaðila, verði ekki túlkaðar eða beitt með sama hætti og skyldur samkvæmt löggjöf bandalagsins. Niðurstöður dómstóls EB um álitafni eins og það sem hér sé til umfjöllunar skipti ekki máli um þær skyldur sem EES-samningurinn felur í sér.

80. Sá munur sem er á EES-samningnum og stofnsáttmálum Evrópubandalagsins komi einnig fram í því að nokkur grundvallaratriði bandalagsréttar sé ekki að finna í EES-samningnum; þannig séu engin ákvæði í EES-samningnum sem svara til 189. gr. Rómarsamningsins, þess efnis að reglugerðir séu bindandi og skuli gilda beint í öllum aðildarríkjunum (7. gr. EES-samningsins mælir fyrir um aðra lausn), og engin ákvæði í EES-samningnum svari til 215. gr. Rómarsamningsins, um skaðabótaábyrgð Evrópubandalagsins utan samninga. Það leiði einnig af bókun 35 við EES-samninginn að samningurinn feli ekki í sér framsal löggjafarvalds til stofnana EES og að markmiðinu um einsleitni verði því að ná með því að beita leiðum sem viðurkenndar séu að landsrétti.

81. Ríkisstjórn Svíþjóðar leggur til að síðari spurningunni verði svarað með eftirfarandi hætti:

“EES-samningurinn verður ekki túlkaður svo, að meginreglur um skaðabótaábyrgð aðildarríkja Evrópubandalagsins, sem dómstóll EB hefur slegið föstum í málum C-6/90 og C-9/90 og síðari dómum, hafi verið teknar inn í löggjöf EES. Því verður íslenska Ríkisstjórnin ekki talin bera ábyrgð á því gagnvart einstaklingi að tilskipun hafi ekki verið tekin upp í landsrétt með réttum hætti.”

Ríkisstjórn Bretlands

82. Ríkisstjórn Bretlands hefur aðeins fjallað um fyrri spurninguna í greinargerð sinni.

¹⁷ Sjá nmgr. 11.

Eftirlitsstofnun EFTA

83. Eftirlitsstofnun EFTA telur að ekki sé ljóst af 6. gr. EES-samningsins hvort greinin á aðeins við um inntak ákvæða EES-samningsins eða hvort hún vísi einnig til almennra meginreglna bandalagsréttar, sem fram komi í dómaframkvæmd dómstóls EB, meðal annarra meginreglunnar um skaðabótaábyrgð ríkisins sem fram kemur í *Francovich* dóminum.¹⁸ Því sé nauðsynlegt að líta til markmiðs og tilgangs EES-samningsins.

84. Með vísan meðal annars til 1. gr. EES-samningsins, og til fjórðu, áttundu og fimmtánda forsendu í aðfaraorðum EES-samningsins, bendir Eftirlitsstofnun EFTA á að markmið samningsins sé að skapa einsleitt Evrópskt efnahagssvæði. Augljóst sé að þessu markmiði yrði ekki náð með því einu að túlka inntak efnislega samhljóða ákvæða með sama hætti. Þannig yrði greinilega ekki um að ræða “jafnræði gagnvart einstaklingum og aðilum í atvinnurekstri”, eins og ráðgert er í fimmtánda forsendu aðfaraorðanna ef mismunandi reglur giltu um möguleikana á því að fá bætt tjón sem leiðir af því að tilskipun sé ekki réttilega tekin upp í landsrétt.

85. Það sé þó jafnljóst að ákverðin takmörk voru á því að hvaða marki EFTA-ríkin vildu gangast undir meginreglur sem mótast hafa í bandalagsrétti. Þetta kemur fram í bókun 35 við EES-samninginn og má draga eftirfarandi ályktanir af bókuninni. Í fyrsta lagi, að þótt EFTA-ríkin hafi ekki samþykkt meginregluna um forgangsáhrif bandalagsréttar, þá hafi samningsaðilar haft að markmiði að koma á einsleitu Evrópsku efnahagssvæði. Í öðru lagi var það sérkenni á EES-samningnum sem leiddi til þess að samningsaðilar völdu sérstaka lausn í þessu sambandi, þ.e. að markmiðinu um einsleitt efnahagssvæði átti að ná án þess að löggjafarvald væri framselt til stofnana EES.

86. Með hliðsjón af þessu telur Eftirlitsstofnun EFTA að ekki eigi að leysa það álitaefni sem felst í síðari spurningunni á grundvelli þess að hvaða marki megi líta á meginregluna um skaðabótaábyrgð ríkisins sem afleiðingu af sérstöku eðli Evrópubandalagsins og löggjafar bandalagsins. Það sem úrslitum ráði sé hvort meginreglan um skaðabótaábyrgð ríkisins sé samrýmanleg þeim grundvallarhugmyndum sem EES-samningurinn byggir á, þ.e. einsleitu Evrópsku efnahagssvæði þar sem ekki sé um framsal löggjafarvalds að ræða og þar sem ekki sé viðurkennt í landsrétti að EES-reglur gildi án sérstakrar lögtöku.

87. Skylda samingsaðila að bæta tjón einstaklinga sé ekki að neinu leyti byggð á framsali löggjafarvalds eða því að dómstólar ríkisins byggji beint og eingöngu á EES-reglum. Reyndin sé sú, að þeir dómur dómstóls EB sem máli skipta um þetta efni byggji á því að bætur sem greiða skal einstaklingum séu

¹⁸ Sjá nmgr. 6.

ákveðnar á grundvelli löggjafar aðildarríkis en ekki á grundvelli bandalagsréttar, sjá dóma dómstóls EB í *Francovich* málinu,¹⁹ málsgrein 42, og í *Brasserie du Pêcheur* málinu²⁰ öðrum lið dómsorðsins. Því sé meginatriðið sem á reyni í þessu máli hvers efnis þær skyldur séu sem samningsaðilar hafa tekið á sig, með tilliti til aðlögunar landslaga að tilskipunum sem eru hluti EES-samningsins. Eftirlitsstofnun EFTA telur að nokkur einkenni EES-samningsins – þ. á m. hið skýra markmið um einsleitni, viðurkenning á því mikilvæga hlutverki sem einstaklingar muni gegna í að fylgja eftir réttindum sínum fyrir dómstólum, og sá yfirlýsti tilgangur að tryggja jafnræði einstaklinga og aðila í atvinnurekstri – beri þess öll vitni að samningsaðilar hljóti að hafa séð fyrir að þær skyldur sem þeir tóku á sig með tilliti til þess að taka upp í löggjöf sína tilskipanir sem eru hluti EES-samningsins tæki einnig til þeirrar skyldu sem hvílir á aðildarríkjum Evrópubandalagsins að bæta tjón sem leiðir af vanrækslu þeirra við aðlögun landsréttar að tilskipunum.

88. Eftirlitsstofnun EFTA telur að 7. gr. EES-samningsins, sem hefur 189. gr. Rómarsamningsins að fyrirmynd, styðji þessa niðurstöðu. Þá sé 3. gr. EES-samningsins efnislega samhljóða 5. gr. Rómarsamningsins, sbr. 6. gr. EES-samningsins, en EB dómstóllinn vísi til 5. gr. í *Francovich* málinu²¹.

89. Eftirlitsstofnun EFTA tekur að lokum fram að það að ekki sé sérstakt ákvæði í EES-samningnum um skaðabótaábyrgð ríkisins styðji ekki þær álytanir sem af þessu eru dregnar um vilja samningsaðilanna. Sérstakt ákvæði af þessari gerð hefði falið í sér frávik frá þeim meginreglum sem byggt var á við uppsetningu og gerð samningsins.

90. Dómstóll EB hefur í dómum sínum um skaðabótaábyrgð ríkisins viðurkennt að skylda til að bæta tjón er háð tilteknum skilyrðum. Þessi skilyrði eiga einnig við í EES-samhengi að mati Eftirlitstofnunar EFTA.

91. Þrjú skilyrði hafa verið talin eiga við um skaðabótaábyrgð vegna tjóns sem leiðir af ófullnægjandi aðlögun landsréttar að tilskipunum, sbr. dóma dómstóls EB í málunum *Francovich*,²² málsgrein 40, og *Brasserie du Pêcheur*,²³ málsgrein 51. Í fyrsta lagi verður tilskipuninni að vera ætlað að veita einstaklingum tiltekin réttindi og verður efni þeirra réttinda að vera ljóst af ákvæðum tilskipunarinnar. Í öðru lagi verður brot ríkisins á samningsskuldbindingum sínum að vera nægilega alvarlegt. Í þriðja lagi verður að vera beint orsakasamband milli samningsbrotsins og þess tjóns sem tjónþoli verður fyrir.

¹⁹ Sjá nmgr. 6.

²⁰ Sjá nmgr. 8.

²¹ Sjá nmgr. 6.

²² Sjá nmgr. 6.

²³ Sjá nmgr. 8.

92. Eftirlitsstofnun EFTA heldur því fram að fyrsta skilyrðinu sé fullnægt í málinu, en að dómstóll sá sem fer með málið verði að meta hvort annað og þriðja skilyrðið eru uppfyllt.

93. Eftirlitsstofnun EFTA leggur til að dómstóllinn svari síðari spurningunni svo:

“*Aðilum að EES-samningnum ber skylda til að bæta tjón sem einstaklingur verður fyrir vegna vanrækslu ríkisins á að aðlaga landsrétt með réttum hætti að tilskipun sem er hluti EES-samningsins, ef tilskipuninni er ætlað að veita einstaklingum tiltekin réttindi og ef efni þeirra réttinda kemur skýrt fram í ákvæðum tilskipunarinnar. Þá verður að vera um að ræða nægilega alvarlegt brot á skuldbindingum ríkisins og beint orsakasamband milli vanrækslu ríkisins og tjóns þess sem einstaklingurinn verður fyrir.*”

Framkvæmdastjórn Evrópubandalagsins

94. Framkvæmdastjórnin gerir grein fyrir röksemdum *Francovich*²⁴ dóms dómstólsins og síðari dóma um sama efni og heldur því fram að samkvæmt dómunum sé meginreglan um skaðabótaábyrgð ríkisins byggð á þremur heimildum:

- Hugtakinu “sérstakt réttarkerfi” bandalagsins sem hefur margvísleg áhrif á réttarkerfi aðildarríkjana, hefur forgang gagnvart þeim og mælir fyrir um réttindi og skyldur aðildarríkja, stofnana og einstaklinga.
- Þar sem réttarkerfi bandalagsins hefur víðtæk áhrif á réttarkerfi aðildarríkjana og þar sem viðurkennt er að einstaklingar geti byggt réttindi sín beint á réttarkerfi bandalagsins verða dómstólar aðildarríkjana að taka þátt í að framfylgja löggjöf bandalagsins og vernda réttindi eintaklinga
- 5. gr. Rómarsamningsins.

95. Framkvæmdastjórnin telur að 6. gr. EES-samningsins leysi ekki það álitaefni sem til úrlausnar er þar sem *Francovich* dómurinn lúti að því hvernig einstaklingar geti knúið á um að löggjöf bandalagsins sé framfylgt og byggi m.a. á grundvallaratriðum bandalagsréttar, sem líkja megi við stjórnarskrárbundnar meginreglur sem dómstóllinn hefur mótað. *Francovich* dómurinn sé ekki um beitingu og framkvæmd EES-reglna sem séu efnislega samhljóða samsvarandi reglum bandalagsréttar. Meginreglur eins og sú sem lýst er sé ekki hægt að flytja yfir í EES-samninginn án umhugsunar. Um sé að ræða ólíkar stofnanir, sem byggðar eru á ólíkum samningum og þetta feli í sér að jafnvel samhljóða ákvæði samninganna geti sætt mismundi túlkun, sem taki mið af samhengi ákvæðisins, markmiðum og tilgangi samninganna.²⁵

²⁴ Sjá nmgr. 6.

²⁵ Sjá mál C-270/80 *Polydor* [1982] ECR 329.

96. Framkvæmdastjórnin telur að lesa megi út úr fjórðu, áttundu og fimmtánda forsendu aðfaraorða EES-samningsins vilja til að líkja eftir uppbyggingu og stofnunum Evrópubandalagsins. Hins vegar sýni samingurinn sjálfur, sérstaklega 7. gr. samningsins og bókun 35 við samninginn, að það hafi ekki verið ætlun EFTA-ríkjanna að skapa annað Evrópubandalag þegar samið var um EES-samninginn, sbr. *álit dómstóls EB nr. 1/91*²⁶. Það var ekki vilji þeirra að stofna til æðra lagakerfis sem gagnsýrði réttarkerfi þeirra og mælti fyrir um réttindi og skyldur borgaranna, án þess að löggjafinn hefði nokkuð um það að segja. Af þessum sökum telur framkvæmdastjórnin, að þær tvær heimildir sem fyrr eru taldar og eru taldar grundvöllur bótaábyrgðar ríkisins vegna ófullnægjandi aðlögunar landsréttar að tilskipunum sé ekki að finna í EES-samningnum og að það hafi verið eitt af meginmarkmiðum EFTA-ríkjanna að koma í veg fyrir svo viðamikla breytingu á stjórnskipun sinni.

97. Þá stendur eftir hvort skaðabótaábyrgð ríkisins verði byggð á EES-samningnum þótt þar sé ekki að finna þau atriði sem líkja má við stjórnskipunarrétt Evrópubandalagsins. Þriðja heimildin sem nefnd var í *Francovich* dóminum, þ.e. skylda aðila til að uppfylla samningskyldur sínar í góðri trú, sbr. 5. gr. Rómarsamningsins, á sér hliðstæðu í 3. gr. EES-samningsins. Spurningin er því sú hvort þessi heimild ásamt bindandi eðli gerða þeirra sem teknar eru í viðauka samningsins, sbr. 7. gr. EES-samningsins, nægi til að slá fastri þjóðréttarlegri skuldbindingu aðildarríkjanna til að leyfa skaðabótamál sem á þessu byggjast, þótt slíkt væri almennt ekki heimilt að landsrétti.

98. Þar sem almennur þjóðaréttur og samningsbundinn þjóðaréttur krefjast þess ekki að ríki sjái til þess að höfða megi skaðabótamál á þeim grundvelli einum að þjóðréttarsamningur sé skuldbindandi og beri að framfylgja í góðri trú, veltur jákvætt svar við spurningunni á því að eðlismunur sé á ákvæðum 3. gr. og 7. gr. EES-samningsins og ákvæðum annarra þjóðréttarsamninga eða að ákvæðin gangi lengra en almennt er í þjóðréttarsamningum. Framkvæmdastjórnin lætur í ljós efasemdir um að svo sé og leggur til að EFTA-dómstóllinn byggi niðurstöðu sína fyrst og fremst á þeim rökum sem haldið hefur verið fram af EFTA-ríkjunum og Eftirlitsstofnun EFTA.

99. Að lokum tekur framkvæmdastjórnin fram, að hvað sem líði niðurstöðu EFTA-dómstólsins um það hvort meginreglan eigi við eða ekki, sé þeim skilyrðum fyrir bótaábyrgð sem dómstóll EB hefur slegið föstum ekki fullnægt í málinu. Eins og rakið hafi verið í sambandi við fyrri spurninguna sé fleiri en ein skýringarleið fær í sambandi við túlkun íslenska aðlögunarákvæðisins í viðauka tilskipunarinnar og að því er lýtur að túlkun 10. gr. tilskipunarinnar. Því hljóti það að verða niðurstaða EFTA-dómstólsins að skilyrðinu um alvarlegt brot af Íslands hálfu sé ekki fullnægt, sbr. dóminn í málinu *Brasserie du Pêcheur*,²⁷ málsgreinar 37 o. áfr., sérstaklega málsgrein 56.

²⁶ Sjá nmgr. 11.

²⁷ Sjá nmgr. 8.

100. Framkvæmdastjórnin leggur til að síðari spurningunni verði einnig svarað neitandi, en hefur ekki lagt fram ákveðna tillögu að svari.

Björn Haug
framsögumaður