Fimmtudaginn 16. nóvember 2000.

Nr. 207/2000. **Iðnsveinafélag Suðurnesja**
(Jóhannes Sigurðsson hrl.)
gegn
íslenska ríkinu
(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.)

Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna. Kjaramál.

Í málinu var deilt um launakjör félagsmanna I, sem störfuðu hjá varnarliðinu á Keflavíkurflugvelli, en um laun þeirra fór ekki eftir kjarasamningum, heldur eftir ákvörðun kaupskrárnefndar varnarsvæða (K). Í janúar 1998 gerði I þá kröfu til K að laun félagsmanna hans yrðu hin sömu og rafiðnaðarmanna. Hafnaði K kröfunni með úrskurði í desember 1998 á grundvelli ákvæðis reglna um kaupskrárnefnd varnarsvæða, sem fól í sér að K bæri að finna viðmiðunarhóp fyrir starfsmenn varnarliðsins á almennum vinnumarkaði utan varnarsvæða. Í úrskurðinum kom fram að alltaf hefði verið miðað við launakjör sambærilegs hóps utan varnarsvæða, en ekki hefði tíðkast að einn hópur starfsmanna miðaði launakjör sín við annan hóp á því svæði. Höfðaði I því mál gegn íslenska ríkinu (Í) og krafðist þess að úrskurður K yrði felldur úr gildi. Talið var að I hefði hvorki sýnt fram á að viðmiðun K hafi verið ómálefnaleg né að K hefði borið skylda til að ákveða að launin yrðu á einn eða annan hátt miðuð við laun rafiðnaðarmanna og var staðfest niðurstaða héraðsdóms um sýknu Í af kröfum I.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason, Hrafn Bragason og Pétur Kr. Hafstein.

Áfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 24. maí 2000 og krefst þess að felldur verði úr gildi úrskurður kaupskrárnefndar varnarsvæða 18. desember 1998 í máli nr. 2/1998, Iðnsveinafélag Suðurnesja gegn starfsmannahaldi varnarliðsins. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst aðallega staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar

fyrir Hæstarétti, en til vara að málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti verði felldur niður.

Málavöxtum er lýst í héraðsdómi.

Aðalkrafa áfrýjanda til kaupskrárnefndar varnarsvæða í bréfi 27. janúar 1998 var að laun félagsmanna hans yrðu hin sömu og rafiðnaðarmanna. Þessari kröfu hafnaði nefndin í úrskurði sínum 18. desember 1998 með vísan til 3. gr. reglna um kaupskrárnefnd varnarsvæða nr. 78/1996, sem þá voru í gildi, en þær voru settar með stoð í 4. tl. 6. gr. viðbætis við varnarsamning milli Íslands og Bandaríkjanna 5. maí 1951, sbr. lög nr. 110/1951 um lagagildi samningsins og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess. Segir í úrskurði nefndarinnar að framangreint ákvæði reglnanna feli í sér að nefndin finni viðmiðunarhóp fyrir starfsmenn varnarliðsins á almennum vinnumarkaði utan varnarsvæða. Hafi það ekki tíðkast að einn hópur starfsmanna á varnarsvæðunum miði launakjör sín við annan hóp á því svæði heldur hafi ávallt verið miðað við launakjör sambærilegs hóps utan varnarsvæðanna.

Við munnlegan málflutning fyrir Hæstarétti kom fram af hálfu áfrýjanda að skilja ætti ofangreinda kröfu hans svo að launamunur milli rafiðnaðarmanna og annarra iðnaðarmanna ætti að vera hinn sami innan varnarsvæða og utan þeirra, en svo teldi hann ekki vera.

Fyrir liggur í málinu að kaupskrárnefnd varnarsvæða hefur í úrskurðum sínum um laun félagsmanna áfrýjanda miðað við tiltekinn hóp iðnaðarmanna utan varnarsvæða. Hvorki verður talið að áfrýjandi hafi sýnt fram á í málatilbúnaði sínum að sú viðmiðun hafi verið ómálefnaleg né að nefndinni hafi borið skylda til að ákveða að launin yrðu á einn eða annan hátt miðuð við laun rafiðnaðarmanna.

Að þessu athuguðu, en að öðru leyti með skírskotun til forsendna héraðsdóms, verður hann staðfestur.

Rétt þykir að málskostnaður fyrir Hæstarétti falli niður.

Dómsorð:

Héraðsdómur skal vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 19. apríl 2000.

Mál þetta, sem dómtekið var 28. mars sl., var höfðað með stefnu, áritaðri um birtingu 29. sept. 1999.

Stefnandi er Iðnsveinafélag Suðurnesja, kt. 660169-3269, Tjarnargötu 7, Keflavík.

Stefndi er íslenska ríkið.

Dómkröfur stefnanda: Að felldur verði úr gildi úrskurður kaupskrárnefndar varnarsvæða í máli nr. 2/1998, Iðnsveinafélag Suðurnesja gegn Starfsmannahaldi varnarliðsins, dags. 18. desember 1998. Jafnframt er þess krafist að stefndi verði dæmdur til þess að greiða stefnanda málskostnað samkvæmt málskostnaðarreikningi og að við ákvörðun málskostnaðar verði tekið tillit til skyldu stefnanda til að greiða virðisaukaskatt af málflutningsþóknun.

Dómkröfur stefnda: Aðallega krefst stefndi sýknu af öllum kröfum stefnanda og að honum verði tildæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati réttarins.

Til vara er þess krafist að málskostnaður verði látinn niður falla.

Málavextir.

Íslenskir starfsmenn varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli gera ekki kjarasamninga við vinnuveitanda sinn. Um ráðningarkjör og vinnuskilyrði þeirra fer eftir íslenskum lögum og venjum, sbr. 4. tl. 6. gr. viðbætis við lög nr. 110/1951 um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þeirra. Á grundvelli þessa ákvæðis hefur utanríkisráðuneytið gefið út reglur um kaupskrárnefnd varnarsvæða, sbr. reglur nr. 78/1996, þar segir í 3. gr.:

„Hlutverk kaupskrárnefndar varnarsvæða er að sjá til þess að Íslendingar, sem starfa hjá varnarliðinu, eða erlendum verktökum þess á varnarsvæðinu, fái kaup og kjör og njóti þess öryggis og aðbúnaðar á vinnustað sem íslensk lög, kjarasamningar og venjur segja til um á hverjum tíma. Þá skal nefndin sjá til þess að þeir njóti sambærilegra kjara og almennt gerist í sömu eða hliðstæðum störfum utan varnarsvæða."

4. gr. reglna þessara er svohljóðandi:

„Þegar um er að ræða starf sem gildandi kjarasamningar taka ekki til getur kaupskrárnefnd við ákvörðun launa og annarra starfskjara valið viðmiðunarstarf eða viðmiðunarstörf sem að dómi nefndarinnar eru hliðstæð enda séu ákvæði um þau störf að finna í viðurkenndum kjarasamningum. Slík viðmiðun getur gilt að hluta eða öllu leyti eftir ákvörðun nefndarinnar."

Með bréfi, dags. 27. janúar 1998, krafðist stefnandi þess að laun félagsmanna stefnanda er starfa hjá varnarliðinu á Keflavíkurflugvelli yrðu þau sömu og laun rafiðnaðarmanna. Til vara var sú krafa gerð að laun félagsmanna stefnanda hækkuðu til samræmis við laun sambærilegra hópa utan varnarsvæða.

Krafa stefnanda um að félagsmenn stefnanda fengju sömu laun og rafiðnaðarmenn, sem störfuðu innan svæðisins, var byggð á því að rafiðnaðarmenn sem störfuðu innan varnarsvæðisins væru með hlutfallslega mun hærri laun en rafiðnaðarmenn sem starfa utan varnarsvæðisins. Varakrafan var á því byggð að laun félagsmanna stefnanda hjá varnarliðinu væru lægri en laun sambærilegra hópa utan varnarliðssvæðisins. Í bréfi stefnanda til kaupskrárnefndar var einnig vísað til þess að laun félagsmanna stefnanda, sem starfa á varnarsvæðinu, ættu að hækka þar sem þeir ættu ekki kost á afkastahvetjandi launakerfi.

Eftir að kaupskrárnefnd hafði fengið erindi þetta óskaði hún eftir því við Sigurð Snævarr hagfræðing með bréfi, dags. 9. júní 1998, að hann gerði samanburð á launakjörum helstu hópa iðnaðarmanna (málmiðnaðarmanna, byggingamanna, rafiðnaðarmanna og matreiðslumanna) innan og utan Keflavíkurflugvallar. Tekið var fram í bréfinu að rétt væri að reyna að haga vali á samanburðarhópum þannig, að minnsta kosti hluti þeirra vinni ekki eftir afkastahvetjandi launakerfi en iðnaðarmenn í starfi hjá varnarliðinu vinni eðli starfa sinna vegna ekki eftir slíkum launakerfum. Sigurður Snævarr hagfræðingur skilaði álitsgerð, dags. 11. nóvember 1998.

Niðurstaða álitsgerðarinnar er:

1. Að munur á launum rafvirkja og annarra iðnaðarmanna í þjónustu varnarliðsins sé meiri en utan varnarsvæðis.
2. Að ákvörðun um hækkun uppbótar til rafvirkja í apríl 1995 hafi ekki verið byggð á traustum grunni.
3. Að kjör rafvirkja hjá varnarliðinu hafi verið þó nokkuð betri en utan varnarsvæðis á fyrri hluta árs 1997.
4. Að kjör annarra iðnaðarmanna hjá varnarliðinu hafi verið sambærileg við þau er buðust utan varnarsvæðis á fyrri hluta árs 1997.
5. Að verulegs launaskriðs hafi gætt meðal iðnaðarmanna utan varnarsvæðis á síðustu 12 mánuðum.
6. Að dagvinnulaun rafvirkja í þjónustu varnarliðsins séu nú svipuð en (svo) utan varnarsvæðis.
7. Að dagvinnulaun annarra iðnaðarmanna í þjónustu varnarliðsins séu mun lægri en utan þess.

Með bréfi, dags. 27. nóv. 1998, óskaði kaupskrárnefnd eftir frekari rökstuðningi frá Sigurði Snævarr fyrir eftirtöldum niðurstöðum hans:

1. Að dagvinnulaun annarra iðnaðarmanna hjá varnarliðinu hafi verið sambærileg við þau er buðust utan varnarsvæðis á fyrri hluta árs 1997.
2. Að verulegs launaskriðs hafi gætt meðal iðnaðarmanna utan varnarsvæðis á síðustu 12 mánuðum.
3. Að dagvinnulaun rafvirkja í þjónustu varnarliðsins séu nú svipuð og utan varnarsvæðis.

Sigurður Snævarr skilaði frekari skýringum á niðurstöum sínum með bréfi, dags. 7. des. 1998. Þar kemur m.a. eftirfarandi fram:

Varðandi 1. lið. Sú ályktun sé byggð á tveimur þáttum. Annars vegar er miðað við samanburð við kjararannsóknarnefnd fyrir 2. ársfjórðung 1997. Sigurður Snævarr bendir á nokkra þætti sem til álita koma þegar meta á kjör iðnaðarmanna hjá varnarliðinu miðað við sömu stéttir hjá öðrum vinnuveitendum:

„Kjararannsóknarnefnd tekur ekki með orlofs- og desemberuppbót í útreikningum sínum. Í kjarasamningum er kveðið á um að þessar uppbætur nemi 33.500 kr. en þessar uppbætur voru ákveðnar 89.758 kr. hjá Varnarliðinu í fyrra. Þessi munur nægir til að jafna laun málm- og trésmiða innan og utan varnarsvæðis og dregur úr muninum á bifvélavirkjunum. Hér er gengið út frá því að ekki komi til yfirborgana á þessar uppbætur hjá öðrum. Þá verður ekki horft fram hjá því að kjör starfsmanna hjá Varnarliðinu hvað greiðslur vegna ferða viðkemur eru rausnarlegar miðað við almenn kjör."

Í þessum hluta er þannig ályktað að dagvinnulaun annarra iðnaðarmanna hjá varnarliðinu hafi verið ívið lakari en annars staðar og að laun bifvélavirkja hafi verið mun lakari.

Við athugun á þróun frá 2. ársfjórðungi 1997 til 7. des. 1998 er miðað við launakannanir sem nokkur stéttarfélög iðnaðarmanna hafa gert að undanförnu. Tekið er fram að úrvinnsla og birting þessara kannana hafi tafist mjög. Sigurður Snævarr kveðst hafa haft undir höndum könnun Bíliðnaðarfélagsins og vísbendingar úr könnun Félags járniðnaðarmanna, sem birt var í nóvemberlok. Á þessu var sú fullyrðing byggð að niðurstöður kannana stéttarfélaganna bendi til að mánaðarlaun iðnaðarmanna fyrir dagvinnu séu í kringum 150.000 kr. og ef gengið sé út frá niðurstöðum kjararannsóknarnefndar fyrir 2. ársfjórðung 1997 sé um að ræða 13,5% hækkun hjá bifvélavirkjum.

Jafnframt er tekið fram að þar sem Félag járniðnaðarmanna hafi nú birt launakönnun sína opinberlega sé rétt að fara um hana nokkrum orðum. Alls hafi 321 félagsmaður svarað könnuninni. Meðaltímakaup í dagvinnu var 820 kr. fyrir sveina á höfuðborgarsvæðinu en að viðbættum bónus var tímakaupið 864 kr. Mánaðarlaunin séu því 142.100 kr. í dagvinnu án bónuss en 149.700 kr. með bónus. Að meðaltali fái sveinar greiddar 12,4 klst. í yfirvinnu á viku og heildarlaun á mánuði með aksturs-, ferða- og fæðispeningum séu 238.399 kr. Félagið hafi gert sambærilega launakönnun í október 1997. Hækkun dagvinnulauna án bónuss frá þeirri könnun sé 8,8% og með bónus sé hækkunin 10,3%.

Varðandi 2. lið er eftirfarandi tekið fram í bréfi Sigurðar Snævarr:

„Kjarasamningar á almennum vinnumarkaði sem gerðir voru á fyrri hluta árs 1997 áttu laun (sic) að hækka um 4% þann 1. janúar 1998 og er það eina launahækkunin á síðustu 12 mánuðum. Ofangreindar launakannanir sýna hins vegar hækkun á bilinu 8-10%. Sama niðurstaða fæst þegar skoðuð eru laun rafiðnað-

armanna, en þeir hafa nú birt meðallaun fyrir 3. ársfjórðung á vefsíðu sinni. Þar kemur fram að dagvinnulaun hafa hækkað um 9,2% milli 3. fjórðungs í ár og í fyrra. Það er munurinn á 4% umsamdri hækkun kauptaxta og 9-14% hækkun launa skv. könnunum sem er grundvöllur að ályktun minni um launaskrið. Þessi niðurstaða er líklega að hluta til vegna vinnustaðasamninga, en af þeim hafði ég þá spurn að þeir hefðu víða leitt til 2-3% hækkunar á launum iðnaðarmanna. Vildi ég ekki taka þá spurn upp í greinargerð þar sem heimildir voru ekki staðfestar, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir.“

Varðandi 3. lið. Þessi ályktun er byggð annars vegar á samanburði við niðurstöður kjararannsóknarnefndar um dagvinnulaun á 2. ársfjórðungi 1997 og hins vegar launakönnun RSÍ. Könnun RSÍ sýni að almenn dagvinnulaun rafiðnaðarmanna hafi verið 148.150 kr. á 2. ársfjórðungi 1998 og 149.000 kr. á þeim 3. Hækkun dagvinnulauna rafiðnaðarmanna frá 2. ársfjórðungi 1997 hafi verið 10,2% og frá 3. ársfjórðungi í fyrra hafi launin hækkað um 9,2%. Þessar hækkanir séu svipaðar og fengust í framangreindum launakönnunum stéttarfélaga. Þessar tölur gefi raunar tilefni til að ályktа að dagvinnulaun rafvirkja hjá varnarliðinu séu ívið lakari en á almennum markaði.

Hinn 18. des. 1998 kvað kaupskrárnefnd upp úrskurð sinn, sem var svohljóðandi:

„Launataxtar og afleiddir kaupliðir félagsmanna ISFS er starfa hjá varnarliðinu á Keflavíkurflugvelli skulu hækka um 5% frá og með fyrsta launatímabili í október 1998.“

Í rökstuðningi kaupskrárnefndar fyrir því að hafna aðalkröfu stefnanda var m.a. vísað til 4. tl. 6. gr. viðbætis varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna, sem hefur lagagildi á Íslandi skv. lögum nr. 110/1951, og reglna nr. 78/1998 um kaupskrárnefnd varnarsvæða. 3. gr. þeirra reglna feli í sér að kaupskrárnefnd finni viðmiðunarhóp fyrir starfsmenn varnarliðsins á almennum vinnumarkaði utan varnarsvæða. Það hafi ekki tíðkast að einn hópur starfsmanna á varnarsvæðunum miði launakjör sín við launakjör annars hóps innan varnarsvæðanna, heldur hafi ávallt verið miðað við launakjör sambærilegs hóps utan varnarsvæðanna.

Í rökstuðningi kaupskrárnefndar fyrir því að ákveða að launataxtar og afleiddir kaupliðir félagsmanna stefnanda sem starfa hjá varnarliðinu á Keflavíkurflugvelli skuli hækka um 5% frá og með fyrsta launatímabili í október 1998, segir m.a.:

„Traustar upplýsingar um launakjör og launaþróun bygginga- og málmiðnaðarmanna á almennum vinnumarkaði liggja ekki fyrir. Af þeim sökum leitaði nefndin til Sigurðar Snævarrs hagfræðings og óskaði eftir greinargerð um það efni. Greinargerð hans byggir einkum á samanburði á launakjörum málm- og byggingamanna sem starfa hjá varnarliðinu við niðurstöður kannana sem nokkur

stéttarfélög iðnaðarmanna hafa gert á launum félagsmanna sinna á undanförnum mánuðum. Niðurstaða Sigurðar Snævarrs er að laun samanburðarhópa félagsmanna ISFS hafi hækkað nokkuð umfram almenna launaþróun á undanförnum mánuðum og misserum. Samantekt hans gefur til kynna ákveðnar vísbendingar en hins vegar er ljóst að kaupskrárnefnd getur ekki byggt úrskurði sína einvörðungu á launakönnunum stéttarfélaga þar sem þær eru ekki unnar af óhlutdrægum aðila og aðferðarfræði og vinnubrögð óljós.

Mat kaupskrárnefndar er að laun málm- og byggingamanna á almennum vinnumarkaði hafi hækkað um u.þ.b. 5% sl. eitt til eitt og hálft ár umfram kjarasamningsbundnar hækkanir. Að gögnum málsins virtum er það mat kaupskrárnefndar að launataxtar og afleiddir kaupliðir félagsmanna ISFS er starfa hjá varnarliðinu á Keflavíkurflugvelli skuli hækka um 5% frá og með fyrsta launatímabili í október 1998."

Málsástæður og rökstuðningur stefnanda.

Stefnandi byggir kröfu sína um ógildingu úrskurðarins í fyrsta lagi á því að kaupskrárnefndin hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni auk þess sem hún leggi til grundvallar ákvörðun sinni ólögmæt sjónarmið. Í öðru lagi er á því byggt að sú niðurstaða nefndarinnar að miða kjör félagsmanna stefnanda við kjör iðnaðarmanna á almennum markaði meðan kjör rafiðnaðarmanna á varnarsvæðinu séu miðuð við störf í stóriðju sé brot á jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins og stjórnarskrár.

Það sé hlutverk kaupskrárnefndar skv. 4., 5., 6. og 13. gr. reglna nr. 78/1996 að rannsaka hver séu sambærileg kjör hjá viðmiðunarstétt utan vallarsvæðisins. Nefndin hafi fengið Sigurð Snævarr til þess að gera úttekt á þessum málum. Engin gögn liggi fyrir í málinu sem hnekki niðurstöðum Sigurðar. Af þeim sökum hefði nefndin átt að leggja niðurstöður Sigurðar til grundvallar ákvörðun sinni. Í áliti nefndarinnar komi fram að hún geti ekki byggt á launakönnunum sem séu unnar af stéttarfélagi þar sem ekki sé um óhlutdrægan aðila að ræða. Á þeim grundvelli hafni nefndin að byggja niðurstöðu sína á úttekt Sigurðar.

Á það beri hins vegar að líta að nefndin hafi fengið Sigurð til þess að gera umræddan launasamanburð sem hlutlausan aðila. Það séu því ekki lögmæt sjónarmið að hafna niðurstöðum hans rannsóknar. Ef nefndin hafni niðurstöðum Sigurðar hafi hún í raun ekki neinn grunn til þess að byggja ákvörðun sína á þótt henni sé skylt að gera sjálfstæða rannsókn á kjörum samanburðarhópa utan varnarsvæðisins. Bent er á að samkvæmt 6. gr. reglna nr. 78/1996 sé beinlínis mælt fyrir um að nefndin skuli hafa samband og eftir atvikum samráð við þær stofnanir og nefndir sem starfi á vegum aðila vinnumarkaðarins eða hins opinbera að rannsóknum á kjaramálum.

Þótt nefndin hafi svigrúm til þess að meta upplýsingar og rannsóknir, sem

lagðar hafa verið fram, sé svigrúm þetta ekki ótakmarkað. Með hliðsjón af þeim mikla mun á niðurstöðu nefndarinnar og niðurstöðum Sigurðar (5% og 20-25%) og þeim rökum, sem nefndin leggi til grundvallar niðurstöðu sinni, verði að telja að nefndin hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni og ekki lagt lögmæt sjónarmið til grundvallar niðurstöðu sinni. Nefndinni hafi verið skylt í ákvörðun sinni að miða við þau launakjör sem álit Sigurðar og önnur gögn í málinu sýni að hafi verið hjá samanburðarhópi.

Með því að hafna úttekt Sigurðar og grundvalla úttekt sína á almennu mati sem ekki sé stutt nánari gögnum eða niðurstöðum af rannsókn á kjörum samanburðarhópa hafi kaupskrárnefndin ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni auk þess sem hún hafi lagt til grundvallar ákvörðun sinni ólögmæt sjónarmið.

Úrskurðurinn fari því gegn 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og sé ekki byggður á lögmætum sjónarmiðum sem hvort tveggja hljóti að leiða til ógildingar. Félagsmenn stefnanda, sem starfa á Keflavíkurflugvelli, eigi afar mikið undir því að það stjórnvald sem hér um ræðir fjalli með réttum hætti um þau erindi sem því berast og samkvæmt strängustu kröfum stjórnsýsluréttarins enda hafi þeir ekki gert kjarasamning við vinnuveitanda sinn og geti því ekki byggt rétt sinn á honum eins og aðrir launþegar. Af þessum sökum verði að gera mjög strangar kröfur til kaupskrárnefndar um vandaða málsmeðferð og að sú meðferð sé í samræmi við lög.

Í öðru lagi byggir stefnandi kröfu sína um ógildingu úrskurðarins á því að sú niðurstaða kaupskrárnefndar að miða kjör félagsmanna stefnanda við kjör iðnaðarmanna á almennum markaði, meðan kjör rafiðnaðarmanna á varnarsvæðinu séu miðuð við störf í stóriðju, sé brot á jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins og stjórnarskrár.

Niðurstaða kaupskrárnefndar byggi einnig á því að samanburðarhópurinn eigi að vera málm- og byggingarmenn á almennum vinnumarkaði. Af hálfu stefnanda hafi því verið haldið fram að taka ætti mið af því að laun rafiðnaðarmanna á varnarsvæðinu væru almennt hærri en rafiðnaðarmanna á almennum vinnumarkaði. Viðmiðunarhópur þeirra væri starfsmenn áburðarverksmiðjunnar sem hafi betri launakjör en almennt gerist hjá rafiðnaðarmönnum. Í málinu liggi ekki fyrir af hverju laun rafiðnaðarmanna innan varnarsvæðisins séu miðuð við laun starfsmanna áburðarverksmiðjunnar en laun annarra iðnaðarmanna á varnarsvæðinu við launakjör iðnaðarmanna á almennum vinnumarkaði. Þeirri spurningu sé beinlínis ósvarað í áliti nefndarinnar og raunar einnig í áliti Sigurðar.

Telja verði að eina skynsamlega skýringin á því að launakjör rafiðnaðarmanna séu miðuð við launakjör starfsmanna hjá áburðarverksmiðjunni séu að störf og aðstæður á varnarsvæðinu séu að einhverju marki sérstök og frábrugðin störfum og aðstæðum hjá iðnaðarmönnum á almennum markaði.

Í stóriðju séu ákveðnir áhættuþættir fyrir hendi í ríkara mæli en í öðrum

störfum. T.d. sé mengunarhætta meiri og þannig frekari hætta á atvinnusjúkdómum. Á varnarsvæðinu sé fyrir hendi mikil áhætta vegna þeirrar starfsemi sem þar fer fram, þ.e. hernaðarstarfsemi og á svæðinu séu geymd og meðhöndluð mjög hættuleg efni. Af þessu megi ráða að eðlilegt væri að kjör iðnaðarmanna á svæðinu færu eftir launakjörum iðnaðarmanna í stóriðju eins og viðurkennt hafi verið í tilviki rafiðnaðarmanna.

Af þessu leiði að sama hlutfall eigi að vera milli launakjara starfsmanna í stóriðju og starfsmanna á varnarsvæðinu enda hafi kaupskrárnefnd viðurkennt það í tilviki rafiðnaðarmanna.

Til þess að tryggja jafnræði við ákvörðun launa félagsmanna stefnanda hafi kaupskrárnefnd borið að meta launamun rafiðnaðarmanna og laun iðnaðarmanna, sem heyri undir stefnanda, á almennum markaði og gæta þess að sá munur væri jafnframt innan varnarsvæðisins milli viðkomandi hópa. Einungis með því móti væri tryggt jafnræði við ákvörðun launa innan varnarsvæðisins og þess gætt að fylgja sama hlutfalli milli launakjara starfsmanna í stóriðju og starfsmanna á varnarsvæðinu en laun rafiðnaðarmanna taki mið af þeim. Í þessu sambandi bendir stefnandi á sem dæmi að ef laun rafiðnaðarmanna séu 5% hærri en laun trésmiða, málara, múrara, pípulagningarmanna, málmsmiða og bifvélavirkja á hinum almenna vinnumarkaði þá ættu laun félagsmanna stefnanda á varnarsvæðinu að vera 5% lægri en laun rafiðnaðarmanna sem þar starfa.

Í skýrslu Sigurðar Snævarr sé að finna yfirlit um laun iðnaðarmanna á höfuðborgarsvæðinu á 2. ársfjórðungi 1997. Af þeirri skýrslu megi ráða að dagvinnulaun rafvirkja á höfuðborgarsvæðinu hafi á þessu tímabili verið um 5,7% hærri en meðaltal dagvinnulauna málmsmiða, trésmiða og bifvélavirkja, en mismunur heildarlauna um 4,8% rafvirkjum í vil. Til þess að gæta jafnræðis við ákvörðun launa á varnarsvæðinu og gæta þess að sama hlutfall væri milli launakjara starfsmanna í stóriðju og á varnarsvæðinu hefði kaupskrárnefndin átt að líta til greinds launamunar og jafna þann launamun sem sé milli félagsmanna stefnanda og rafiðnaðarmanna á varnarsvæðinu.

Að mati stefnanda er þessi mismunur á samanburðarhópum sem kaupskrárnefndin leggur til grundvallar í niðurstöðu sinni og ákvörðun launakjara félagsmanna stefnanda glögglega brot á jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins og stjórnarskrárinnar, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995. Af framangreindu telur stefnandi að ógilda beri úrskurð kaupskrárnefndar í máli nr. 2/1998.

Aðild stefnanda byggist á 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Iðnsveinafélag Suðurnesja vinni að kjara- og réttindamálum félagsmanna sinna og komi fram fyrir hönd þeirra í samskiptum við yfirvöld.

Stefnandi byggir einkum á lögum nr. 11/1951 um lagagildi varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna ásamt viðaukum, reglum nr. 78/1996 um kaupskrár-

nefnd varnarsvæða, 10., 11. og 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, og varðandi málskostnað á XXI. kafla laga nr. 91/1991.

Málsástæður og rökstuðningur stefnda.

Af hálfu stefnda er því haldið fram að í úrskurði kaupskrárnefndar í liðum I-III, sbr. og umsögn utanríkisráðuneytisins undir lið II, sé ítarlega rakinn ferill málsins fyrir kaupskrárnefnd, kröfur aðila og gagnaöflun fyrir nefndinni. Sá ferill beri með sér að málið hafi hlotið ítarlega athugun og að kaupskrárnefnd hafi aflað allra nauðsynlegra upplýsinga og gagna og hafi þannig fullnægt þeirri rannsóknarskyldu er úrlausn málsins hafi krafist. Vandaður undirbúningur hafi þannig legið til grundvallar úrskurði kaupskrárnefndar og hafi hann í hvívetna verið reistur á lögmætum sjónarmiðum.

Þegar nefndin úrskurðaði í málinu hafi hún haft undir höndum umsagnir frá aðilum málsins, gögn frá ASÍ er fylgdu kröfu stefnanda, greinargerð sérfræðings, þ.e. Sigurðar Snævarr, fekari rökstuðning frá honum og hafi aðilum málsins verið send þau gögn. Ekki hafi verið gerðar athugasemdir af hálfu stefnanda eftir að gögnin voru send honum um að málið væri eigi nægilega upplýst. Kaupskrárnefnd hafi því aflað þeirra upplýsinga sem henni voru nauðsynlegar til þess að úrskurða um kröfur þær sem fyrir nefndinni lágu.

Gögn þau sem nefndin afli til upplýsingar og hliðsjónar við ákvarðanatöku sína séu ekki efnislega bindandi fyrir hana. Nefndinni beri sjálfri að túlka og meta þau gögn sem hún hafi í höndum og taka ákvörðun í samræmi við lögbundið hlutverk sitt. Við ákvörðun sína hafi kaupskrárnefnd haft til hliðsjónar greinargerð Sigurðar Snævarr og hafi nefndin tekið tillit til þeirra upplýsinga sem hún hafði að geyma. Greinargerð Sigurðar byggi fyrst og fremst á samanburði á launakjörum málmiðnaðar- og byggingariðnaðarmanna, sem starfa hjá varnarliðinu, við niðurstöður launakannana nokkurra stéttarfélaga iðnaðarmanna á launum félagsmanna sinna. Kaupskrárnefnd hafi ekki talið sér fært að byggja eingöngu á launakönnun stéttarfélaga þar sem þær séu ekki unnar af hlutlausum aðila og aðferðarfræði og vinnubrögð óljós. Sigurður Snævarr hafi í greinargerð sinni talið að þær niðurstöður, er sýndu launamun iðnaðarmanna utan og innan Keflavíkurflugvallar, væru ekki mjög trúverðugar. Þó væri ljóst að þær launakannanir sýndu að laun iðnaðarmanna á almennum markaði hefðu hækkað um 8-10% á síðustu 12 mánuðum, þ.e. um 4-6% umfram kjarasamninga. Nefndin hafi metið það svo í ljósi greinargerðar Sigurðar að laun málmiðnaðar- og byggingariðnaðarmanna á almennum vinnumarkaði hefðu hækkað um u.þ.b. 5% síðastliðið 1-1 $^{1}/_{2}$ ár umfram kjarasamningsbundnar hækkanir. Nefndin hafi því úrskurðað að launataxtar og afleiddir kaupliðir félagsmanna ISFS er störfuðu hjá varnarliðinu skyldu hækka um 5% frá og með fyrsta launatímabili í október 1998.

Af fréttabréfi kjararannsóknarnefndar fyrir fjórða ársfjórðung 1998, sem nú liggi fyrir, en hafi eðli máls samkvæmt ekki verið fyrir hendi er nefndin úrskurðaði í málinu, komi fram að samanburður mánaðarlauna hjá varnarliðinu, með öllum aukagreiðslum eftir úrskurðinn við niðurstöðu launakönnunar kjararannsóknarnefndar á þremur sambærilegum hópum iðnaðarmanna á fjórða ársfjórðungi 1998, leiði í ljós að laun hjá starfsmönnum varnarliðsins séu hærri en sambærilegra hópa iðnaðarmanna samkvæmt niðurstöðum kjararannsóknarnefndar. Samkvæmt því verði ekki um það villst að með úrskurði sínum hafi kaupskrárnefnd sinnt þeirri skyldu sinni að sjá til þess að starfsmenn innan vébanda stefnanda nytu sambærilegra kjara og almennt gerist í sömu eða hliðstæðum störfum utan varnarsvæða.

Það fái því ekki staðist að kaupskrárnefnd hafi vanrækt rannsóknarskyldu sína né að ákvörðun hennar hafi byggst á ólögmætum sjónarmiðum.

Stefnandi byggi í öðru lagi á því að kaupskrárnefnd hafi brotið gegn jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar og stjórnarskrár með því að miða kjör félagsmanna stefnanda við kjör iðnaðarmanna á almennum markaði þegar kjör rafiðnaðarmanna á varnarsvæðinu séu miðuð við störf í stóriðju. Til þess að tryggja jafnræði við ákvörðun launa félagsmanna stefnanda hafi kaupskrárnefnd borið að meta þann launamun sem sé á milli launa rafiðnaðarmanna og launa iðnaðarmanna innan vébanda stefnanda á almennum markaði og gæta þess að sá launamunur héldist á milli hópanna innan varnarsvæðisins. Einungis með því móti sé tryggt jafnræði milli hópa við ákvörðun launa innan varnarsvæðisins.

Þessum sjónarmiðum vísar stefndi eindregið á bug.

Í 4. tl. 6. gr. viðbætis við varnarsamning Íslands og Bandaríkjanna, sem hafi lagagildi á Íslandi samkvæmt lögum nr. 110/1951, segi m.a. um ráðningu íslenskra ríkisborgara hjá varnarliðinu: „Ráðningarkjör og vinnuskilyrði, einkum vinnulaun, launauppbætur og öryggisráðstafanir við vinnu, skulu fara að íslenskum lögum og venjum.“ Á grundvelli þessa ákvæðis hafi kaupskrárnefnd sagt til um það hvað gilda skuli í þessu efni þar sem varnarliðið geri ekki kjarasamninga við stéttarfélög starfsmanna. Nefndinni beri að sjá til þess að yfirstjórn varnarliðsins berist á hverjum tíma fullnægjandi skýrslur um ráðningarkjör þeirra manna, er sinna fyrir íslenska aðila samskonar störfum og íslenskir starfsmenn vinna fyrir varnarliðið. Reglur nr. 78/1996 um kaupskrárnefnd varnarsvæða séu settar með stoð í þessu ákvæði varnarsamningsins en þær reglur hafi verið í gildi er mál þetta var til úrskurðar hjá kaupskrárnefnd.

Samkvæmt 3. gr. reglnanna sé hlutverk kaupskrárnefndar að sjá til þess að Íslendingar, sem starfa hjá varnarliðinu eða erlendum verktökum þess á varnarsvæðum, fái kaup og kjör og njóti þess öryggis og aðbúnaðar á vinnustað sem íslensk lög, kjarsamningar og venjur segi til um á hverjum tíma. Þá skuli nefndin sjá til þess að þeir njóti sambærilegra kjara og almennt gerist í sömu eða hlið-

stæðum störfum utan varnarsvæða. Ákvæði þessi feli í sér að kaupskrárnefnd finni viðmiðunarhóp fyrir viðkomandi starfsmenn varnarliðsins á almennum vinnumarkaði utan varnarsvæða eftir því sem kostur er og taki mið af þeim kjarasamningi er um þá gilda. Þegar um sé að ræða starf eða störf þar sem gildandi kjarasamningur er ekki fyrir hendi geti nefndin við ákvörðun launa og annarra starfskjara valið viðmiðunarstarf eða störf sem að dómi nefndarinnar séu hliðstæð enda sé ákvæði um þau störf að finna í viðurkenndum kjarasamningum, sbr. 4. gr. reglnanna. Þannig byggi 4. tl. 6. gr. viðbætis við varnarsamninginn og reglur um kaupskrárnefnd á því að þegar nefndin úrskurðar um kaup og kjör ákveðinna starfsmanna varnarliðsins byggi hún á viðmiðunarstörfum utan varnarsvæða sem séu hliðstæð þeim störfum og sjái til þess að kjörin séu í samræmi við þann viðmiðunarhóp. Með þeim hætti sé tryggt jafnræði við samanburðarhæfan hóp utan varnarsvæðisins. Hins vegar verði ekki leitt af jafnræðisreglunni réttur til kjara til samræmis við aðra hópa, hvort sem sé utan eða innan varnarsvæða, sem ekki teljist sambærilegir í þessum skilningi. Rafiðnaðarmenn á Keflavíkurflugvelli hafi sinn viðmiðunarhóp utan varnarsvæðisins eins og félagsmenn ISFS. Kjör hvers starfshóps, störf þeirra, starfsfyrirkomulag og aðstæður allar séu mismunandi bæði innan og utan varnarsvæða og því sé ekki hægt að yfirfæra kjarasamninga óskyldra starfshópa, og launamun milli starfshópa utan varnarsvæða, inn á varnarsvæðin með þeim hætti sem byggt sé á í rökum stefnanda. Slíkt sé ekki í samræmi við jafnræðisreglu stjórnarskrár eða stjórnsýsluréttar. Nefndin geti því ekki ákvarðað kjör ákveðins starfshóps innan varnarsvæða á grundvelli kjara annarra hópa en þeirra sem teljast gegna sambærilegum störfum utan varnarsvæðanna. Þau sjónarmið stefnanda að úrskurðurinn brjóti í bága við jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar og 65. gr. stjórnarskrár og ógilda beri hann af þeim sökum fái því á engan hátt staðist.

Launahækkun sú, sem kveðið var á um í úrskurði kaupskrárnefndar hinn 18. desember 1998 frá október það ár, hafi þegar komið til framkvæmda hjá varnarliðinu. Hafi félagsmenn stefnanda, er þar starfa, tekið athugasemdalaust og án fyrirvara við þeim greiðslum. Hafi félagsmenn stefnanda sem starfa hjá varnarliðinu því í verki fallist á niðurstöðu kaupskrárnefndar og séu, hvað sem öðru líður, við hana bundnir. Verði því að telja að þeir, og stefnandi í umboði þeirra, hafi hvað svo sem öðru líður firrt sig rétti til að fá nú ógiltan með dómi úrskurð kaupskrárnefndar.

Niðurstaða.

Stefnandi byggir kröfu sína í fyrsta lagi á því að kaupskrárnefndin hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni auk þess sem hún leggi til grundvallar ákvörðun sinni ólögmæt sjónarmið.

Tilefni hins umdeilda úrskurðar kaupskrárnefndar var beiðni stefnanda um hækkun launa félagsmanna stefnanda hjá varnarliðinu, bæði byggingariðnaðar-

manna og eins málmiðnaðarmanna, til samræmis við laun sambærilegra hópa utan varnarsvæða. Aðallega var þess krafist að laun félagsmanna stefnanda væru þau sömu og rafiðnaðarmanna. Til vara að laun félagsmanna stefnanda hækkuðu til samræmis við laun sambærilegra hópa utan varnarsvæða.

Til stuðnings kröfu sinni lagði stefnandi fram minnisblað hagdeildar ASÍ frá janúar 1998 þar sem greint var frá lægri launum félagsmanna stefnanda miðað við rafiðnaðarmenn í starfi hjá varnarliðinu og taldist sá munur tæp 27%. Jafnframt var þar greint frá hærri launum iðnaðarmanna á öllu landinu miðað við félagsmenn stefnanda á varnarsvæðinu.

Í umsögn starfsmannahalds varnarliðsins, dags. 1. apríl 1998, kemur fram að laun bygginga- og málmiðnaðarmanna hjá varnarliðinu hafi á undanförnum árum verið samkvæmt kjarasamningum Sambands iðnfélaga vegna aðildarfélaga í málm- og byggingariðnaði annars vegar og VSÍ og aðildarfélaga hins vegar. Þar fyrir utan njóti þeir nokkurra kjaraviðauka svo sem í sambandi við ferðir til og frá vinnustað, greiðslur vegna ferðatíma, fatapeninga og mötuneytishlunninda. Í bréfi þessu er því haldið fram að launatekjur byggingar- og málmiðnaðarmanna hjá varnaliðinu séu mjög sambærilegar eða ívið betri en launatekjur byggingar- og málmiðnaðarmanna í sambærilegum störfum á almennum íslenskum vinnumarkaði.

Kaupskrárnefnd leitaði til Sigurðar Snævarr hagfræðings til þess að hann gerði samanburð á launakjörum helstu hópa iðnaðarmanna innan og utan varnarsvæðis. Við gerð álits síns studdist Sigurður Snævarr m.a. við upplýsingar frá kjararannsóknarnefnd. Í álitinu segir m.a. að dagvinnulaun rafiðnaðarmanna í þjónustu varnarliðsins séu 3% lægri en dagvinnulaun rafiðnaðarmanna annars staðar á 2. ársfjórðungi 1998. Laun annarra iðnaðarmanna hjá varnarliðinu eru hins vegar mun lægri en kannanir meðal iðnaðarmanna utan varnarsvæðis gefa til kynna. Munurinn sé allt að 20%. Sigurður Snævarr segir í áliti sínu að sú niðurstaða sé ekki mjög trúverðug.

Seinna óskaði kaupskrárnefnd eftir frekari rökstuðningi frá Sigurði Snævarr varðandi tiltekin atriði. Því erindi kaupskrárnefndar svaraði Sigurður Snævarr með bréfi, dags. 7. des. 1998. Þar kemur m.a. fram að uppbætur til starfsmanna varnarliðsins séu 89.758 kr. en samkvæmt kjarasamningum 33.500 kr. Þessi munur nægi til þess að jafna laun málm- og trésmiða innan og utan varnarsvæðis og dragi úr muninum á bifvélavirkjunum. Greiðslur vegna ferða starfsmanna varnarliðsins séu rausnarlegar miðað við almenn kjör.

Bæði stefnanda og starfsmannahaldi varnarliðsins voru sendar álitsgerð og viðbótarrökstuðningur Sigurðar áður en nefndin kvað upp úrskurð sinn.

Verður því ekki á það fallist að kaupskrárnefnd hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt ákvæðum þágildandi reglna um kaupskrárnefnd varnarsvæða nr. 78/1996.

Við ákvarðanatöku nefndarinnar verður ekki annað séð en nefndin hafi haft hliðsjón af greinargerð Sigurðar Snævarr. Greinargerð hans byggir fyrst og fremst á samanburði á launakjörum málmiðnaðar- og byggingariðnaðarmanna, er starfa hjá varnarliðinu, við niðurstöður launakannana nokkurra stéttarfélaga iðnaðarmanna á launum félagsmanna sinna. Í úrskurði kaupskrárnefndar er tekið fram að nefndin hafi ekki séð sér fært að byggja úrskurð sinn einvörðungu á launakönnun stéttarfélaga þar sem þær séu eigi unnar af hlutlausum aðila og aðferðafræði og vinnubrögð óljós, eins og segir í úrskurðinum.

Þær launakannanir, sem Sigurður Snævarr byggði niðurstöður sínar á, sýndu að laun iðnaðarmanna á almennum markaði hefðu hækkað um 8-10% á síðustu 12 mánuðum, þ.e. um 4-6% umfram kjarasamninga.

Kaupskrárnefnd mat það svo að laun málmiðnaðar- og byggingariðnaðarmanna á almennum vinnumarkaði hefðu hækkað um um það bil 5% síðastliðið eitt til eitt og hálft ár umfram kjarasamningsbundnar hækkanir og úrskurðaði að launataxtar og afleiddir kaupliðir félagsmanna stefnanda er starfa hjá varnarliðinu skyldu hækka um 5% frá og með fyrsta launatímabili í október 1998.

Verður því ekki fallist á kröfu stefnanda byggða á því að kaupskrárnefnd hafi lagt til grundvallar ákvörðun sinni ólögmæt sjónarmið.

Fréttabréf kjararannsóknarnefndar fyrir 4. ársfjórðung 1998 gefur til kynna að laun hjá starfsmönnum varnarliðsins séu hærri en laun sambærilegra hópa iðnaðarmanna.

Í öðru lagi byggir stefnandi kröfu sína á því að sú niðurstaða kaupskrárnefndar að miða kjör félagsmanna stefnanda við kjör iðnaðarmanna á almennum markaði meðan kjör rafiðnaðarmanna á varnarsvæðinu séu miðuð við störf í stóriðju sé brot á jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins og stjórnarskrár.

Samkvæmt 3. gr. reglna nr. 78/1996 skal kaupskrárnefnd sjá til þess að Íslendingar, sem starfa hjá varnarliðinu eða erlendum verktökum þess á varnarsvæðum, fái kaup og kjör og njóti þess öryggis og aðbúnaðar á vinnustað sem íslensk lög, kjarasamningar og venjur segja til um á hverjum tíma. Þá skal nefndin sjá til þess að þeir njóti sambærilegra kjara og almennt gerist í sömu eða hliðstæðum störfum utan varnarsvæða.

Ákvæði þetta mælir beinlínis fyrir um að við ákvarðanir sínar beri kaupskrárnefnd að miða við sömu eða hliðstæð störf utan varnarsvæða, ekki innan. Fallist er á það með stefnda að ekki sé hægt að yfirfæra kjarasamninga óskyldra starfshópa og launamun milli starfshópa utan varnarsvæðis inn á varnarsvæðið með þeim hætti sem stefnandi byggir á. Kaupskrárnefnd ber ekki að ákvarða kjör ákveðins starfshóps innan varnarsvæðis á grundvelli kjara annarra hópa á varnarsvæðinu heldur ber nefndinni að miða við kjör sambærilegra starfshópa utan varnarsvæðis.

Það að mismunandi starfshópar hafi mismunandi laun hefur hvorki talist brot á jafnréttisákvæði stjórnarskrár né jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar.

Með vísan til framanritaðs er stefndi sýknaður af kröfum stefnanda í máli þessu.

Eftir atvikum þykir rétt að málskostnaður falli niður.

Auður Þorbergsdóttir héraðsdómari kveður upp dóminn.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, skal vera sýkn af kröfum stefnanda, Iðnsveinafélags Suðurnesja, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.