Mánudaginn 25. september 1995.

Nr. 3/1995 **Félag íslenskra flugumferðarstjóra**
(Andri Árnason hrl.)
gegn
fjármálaráðherra f.h. ríkisins
(Einar Karl Hallvarðsson hdl.)

Verkfallsheimild. Sératkvæði.

Dómur Félagsdóms.

Mál þetta dæma Auður Þorbergsdóttir, Ingibjörg Benediktsdóttir, Erla Jónsdóttir, Guðmundur Skaftason og Sveinn Sveinsson.

Málið þetta, sem dómtekið var 18. september sl., er höfðað með stefnu, útgefinni 28. febrúar 1995, áritaðri ódagsett um birtingu og þingfest 6. mars 1995.

Stefnandi er Félag íslenskra flugumferðarstjóra, kt. 560372-0199, Grensásvegi 16, Reykjavík.

Stefndi er Fjármálaráðherra f.h. ríkisins, kt. 540269-6459.

Dómkröfur stefnanda:

Dómkröfur stefnanda eru þær, aðallega, að flugumferðarstjórar verði felldir niður af skrá, sem birt var á grundvelli 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna, sbr. auglýsingu nr. 68/1995.

Til vara er þess krafist, að eftirtaldar breytingar verði gerðar á skrá skv. 2. mgr. 19. gr., þannig að í stað orðanna „Flugumferðarstjórar, allir", og „Flugumferðarstjórar" komi eftirfarandi stöður (undirstrikaðar):

Undir samgönguráðuneyti.
Flugmálastjórn.

Flugstjórnarmiðstöð Reykjavíkur	vaktstjóri (1 staða) aðstoðarvaktstjóri (1 staða).
Flugturn, Reykjavík	varðstjóri (1 staða).

Undir utanríkisráðuneyti.
Flugmálastjórn, Keflavíkurflugvelli.

Flugturn, Keflavíkurflugvelli	flugumferðarstjóri (1 staða).
Aðflugsstjórn Keflavík/Reykjavík	varðstjóri (1 staða).

Til þrautavara er þess krafist, að eftirtaldar breytingar verði gerðar á skrá skv. 2. mgr. 19. gr., þannig að í stað orðanna „Flugumferðarstjórar, allir“ og „Flugumferðarstjórar“, komi eftirfarandi stöður (undirstrikaðar):

Undir samgönguráðuneyti.	
Flugmálastjórn.	
Flugstjórnarmiðstöð	vaktstjóri (1 staða), ásamt
Innanlandsdeild	flugumferðarstjóri (1 staða og
Utanlandsdeild	flugumferðarstjóri (2 stöður).
Flugturn, Reykjavík	varðstjóri (1 staða).
Flugturn, Akureyri	flugumferðarstjóri (1 staða).
Undir utanríkisráðuneyti.	
Flugmálastjórn, Keflavíkurflugvelli.	
Flugturn, Keflavíkurflugvelli	flugumferðarstjóri (1 staða).
Aðflugsstjórn Keflavík	varðstjóri (1 staða).
Aðflugsstjórn Reykjavík	flugumferðarstjóri (1 staða).

Þá er krafist málskostnaðar að skaðlausu að mati réttarins, auk virðisaukaskatts af málflutningsþóknun.

Dómkröfur stefnda:

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og að stefnda verði tildæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda samkvæmt mati Félagsdóms.

Aðild.

Í stefnu er eftirfarandi tekið fram varðandi aðild stefnanda.

Stefnandi sé stéttarfélag flugumferðarstjóra og fari með fyrirsvar félagsmanna sinna um gerð kjarasamninga skv. lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna, sbr. 5. gr. laga nr. 94/1986.

Félagið sé ekki aðili að heildarsamtökum opinberra starfsmanna og fari sjálft með málssóknaraðild fyrir Félagsdómi, skv. 27. gr. laga nr. 94/1986.

Andri Árnason hrl. fer með mál þetta f.h. stefnanda fyrir Félagsdómi.

Stefnt er fjármálaráðherra f.h. ríkisins, sbr. 3. gr., sbr. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986.

Málavaxtalýsing stefnanda og málsástæður.

Í stefnu er málavöxtum lýst svo að skv. augl., sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda hinn 27. janúar s.l., nr. 68/1995, hafi allir flug-

umferðarstjórar, bæði þeir sem starfa hjá flugmálastjórn og hjá flugmálastjórn, Keflavíkurflugvelli, verið tilgreindir á skrá skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna, um störf sem falla undir 3.-6. tl. 1. mgr. 19. gr. laganna. Í auglýsingunni eru störf flugumferðarstjóra tiltekin með eftirgreindum hætti.

„Stofnun:	Starf:
Utanríkisráðuneyti.	
Flugmálastjórn, Keflavíkurflugvelli.	Flugumferðarstjórar, allir.
Samgönguráðuneyti.	
Flugmálastjórn.	Flugumferðarstjórar“.

Skv. 2. mgr. 19. gr. laganna skulu andmæli við framangreindum skrám borin fram fyrir 1. mars sama ár og skráin birtist. Með bréfi dags. 22. febrúar 1995 mótmælti stefnandi því með rökstuddum hætti, að öll störf flugumferðarstjóra skuli með nefndri auglýsingu vera felld undir 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986.

Mótmæli stefnanda byggja annars vegar á því að nefnd skrá hafi ekki lagagildi gagnvart félagsmönnum stefnanda, þar sem ekkert samráð hafi verið haft við stefnanda við gerð skrárinnar svo sem boðið er í 1. ml. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, og hins vegar á því að ekki sé sýnt fram á eða sannað að allir flugumferðarstjórar uppfylli það skilyrði 3. tl. 1. mgr. 19. gr. að þeir sinni „nauðsynlegustu öryggisgæslu...“.

Þar sem ágreiningur er um framangreind atriði, sé stefnanda nauðsynlegt að bera mál þetta undir Félagsdóm til úrlausnar, skv. 2. mgr. 19. gr. laganna i.f.

Flugumferðarstjórar voru einnig tilgreindir á fyrri skrá um sama efni, sbr. augl. 27/1992, þó þannig að ekki var sérstaklega tilgreint varðandi flugmálastjórn, Keflavíkurflugvelli, að „allir“ flugumferðarstjórar féllu þar undir. Þrátt fyrir það og með vísan til dóms Félagsdóms í málinu nr. 1/1992, BSRB (f.h. tiltekinna aðildarfélaga) gegn fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, verði að líta svo á, að almennt sé heimilt að koma að andmælum við birtingu skráa, þó ekki hafi verið borin fram andmæli við fyrri skrá.

Að auki er til þess vísað að störf flugumferðarstjóra séu síbreytileg, og að mikil þróun eigi sér stað á starfsvettvangi flugumferðarstjóra, sem leiði til þess að listun starfanna þarfnist örrar endurskoðunar.

Í því sambandi er þess getið að í dómi Félagsdóms í málinu nr. 3/1987, fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs gegn Félagi ísl. flugumferðarstjóra, (Fél.d. IX. bls. 173), var fjallað um verkfallsboðun stefnanda sem boðuð var með bréfi dags. 7. maí 1987. Í niðurstöðu Félagsdóms í því máli sagði m.a. að líta verði svo á að störf flugumferðarstjóra „séu þess eðlis að þau falli fullkomlega undir 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laganna, og að félagsmönnum (stefnanda) sé því óheimilt að gera verkfall. . .".

Líta verði svo á, með tilliti til niðurstöðu Félagsdóms í málinu nr. 1/1992, að heimilt sé að bera ágreining vegna skráar skv. augl. nr. 68/1995 undir Félagsdóm nú. Dómur vegna ágreinings um réttarstöðu í máli nr. 3/1987 hafi ekki res judicata áhrif að þessu leyti. Eðlilegt sé að líta svo á, svo sem gert var í ofangreindum dómi Félagsdóms í málinu nr. 1/1992, að andmælaréttur og réttur til að bera ágreining undir Félagsdóm, eigi við í hvert sinn sem skrár skv. 2. mgr. 19. gr. eru birtar.

Af hálfu stefnanda er á því byggt, að skv. 14. gr. l. 94/1986 sé meginreglan sú, að stéttarfélögum sem eru samningsaðilar skv. l. 94/1986, sé heimilt að gera verkfall í þeim tilgangi að stuðla að framgangi krafna sinna í deilu um kjarasamning, sbr. 18. gr. l. 94/1986. Framangreind verkfallsheimild sé talin vera hluti af efnahagslegum mannréttindum í nútíma þjóðfélagi, og takmarkanir á þeim rétti skuli túlkaðar þröngt. Þannig sé ljóst að bann 19. gr. við heimild til verkfallsaðgerða sé undantekningarákvæði sem skýra beri þrengjandi lögskýringu, og þannig stefnanda í hag, sbr. t.d. Fél.d. IX, bindi bls. 360, og Fél.d. s.b. bls. 492.

Þá er af hálfu stefnanda á því byggt, að skv. 2. mgr. 19. gr. l. 94/1986 sé fjármálaráðherra skylt að birta skrá skv. 1. mgr. „að undangengnu samráði við viðkomandi stéttarfélög", þ.e.a.s. stefnanda. Eðlilegt sé að túlka ákvæðið að þessu leyti þannig að skráin sé samin í samráði við viðkomandi stéttarfélög og að stéttarfélögum sé gefinn kostur á að gera grein fyrir sjónarmiðum sínum.

Í dómi Félagsdóms í málinu nr. 12/1994: St. Jósefsspítali gegn Sjúkraliðafélagi Íslands, segir að skrárnar skuli gerðar í samráði aðila, „enda er tilgangur ákvæðisins sá, að með samkomulagi aðila um stefnumarkandi skrár og samráð, að draga úr hættu á ágreiningi um viðkvæm og vandasöm mál." Í niðurstöðu þess máls sé á því byggt, að viðkomandi skrá hafi ekki verið gild, þar sem „hvorki

voru uppfyllt fyrirmæli 2. mgr. 19. gr. . . . um tímamörk né samráð við gerð skráar. . .". Það að ekkert samráð var viðhaft við gerð skráarinnar, leiði þannig til þess að skráin verður ógild og óskuldbindandi fyrir þau störf sem þannig stendur á um.

Einnig er af hálfu stefnanda á því byggt, að ekki liggi fyrir og ekki hafi verið sýnt fram á eða sannað að störfum allra flugumferðarstjóra sé þannig háttað að um sé að ræða „nauðsynlegustu öryggisgæslu" í skilningi 3. tl. 1. mgr. 19. gr. l. 94/1986. Augljóst sé að skrá stefnda sé allt of víðtæk að þessu leyti og taki á engan hátt tillit til þess, að störf flugumferðarstjóra séu mismunandi, svo sem fram komi í andmælum stefnanda til stefnda.

Óumdeilt sé að aðrar starfsstéttir geti með verkfallsaðgerðum haft víðtæk áhrif á flugstarfsemi ýmis konar, og sé slíkt látið óátalið af löggjafanum. Í því sambandi er m.a. vísað til verkfallsheimilda flugmanna, flugvirkja, afgreiðslumanna á flugvöllum o.s.frv. Við slíkar aðstæður lamist öll almenn flugumferð.

Flugumferðarstjórum sé á hinn bóginn skylt að sinna neyðartilfellum skv. 20. gr. l. 94/1986, og yrði þannig komið í veg fyrir að neyðarástand skapaðist, svo sem vegna sjúkraflugs, þótt til almenns verkfalls flugumferðarstjóra kæmi. Yrðu flugumferðarstjórar þannig eins settir og t.d. flugmenn, og gætu beitt verkfallsaðgerðum til framdráttar kaupkröfum sínum með eðlilegum hætti, án þess að það kæmi niður á nauðsynlegasta neyðar- og sjúkraflugi. Af hálfu stefnanda er því hafnað, að öll flugumferð geti fallið undir „nauðsynlegustu öryggisgæslu". Skv. 16. gr. l. 94/1986 skuli ákvörðun um vinnustöðvun tilkynnt með minnst 15 sólarhringa fyrirvara. Nægur tími sé þannig til að aðvara flugrekstraraðila og beina t.d. flugumferð frá íslensku flugumsjónarsvæði.

Hér megi benda á að flugumferðarstjórar erlendis hafi víða verkfallsrétt, s.s. í Bretlandi, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi. Ekki verði séð að Ísland hafi neina þá sérstöðu að ekki megi sama gilda um íslenska flugumferðarstjóra. Líta verði svo á að stefndi hafi sönnunarbyrði um slíka sérstöðu íslenskrar flugumferðar.

Þar sem stefndi leitaði ekki álits stefnanda varðandi gerð skráar, og ekki liggur fyrir sérfræðiálit eða hlutlaus athugun af hálfu stefnda varðandi nauðsynlegustu störf flugumferðarstjóra í verkfalli, verði að telja að stefndi hafi fyrirgert rétti sínum til að takmarka verkfallsrétt flugumferðarstjóra skv. 3. tl. 1. mgr. 19. gr. l.

94/1986 og verði því að líta svo á að fella beri flugumferðarstjóra af lista skv. augl. nr. 68/1995.

Til vara er þess krafist að skrá skv. 2. mgr. 19. gr. sem birt var með auglýsingu nr. 68/1995, verði breytt á þá leið að einungis tiltekin störf flugumferðarstjóra verði undanþegin verkfallsheimild. Flugumferðarstjórar hjá stefnda gegni ýmsum stöðum, m.a. varðstjóra- og vaktstjórastöðum. Störf þau sem tilgreind eru í varakröfu stefnanda, muni að mati stefnanda vera fullnægjandi til að halda uppi nauðsynlegustu öryggisgæslu í verkfalli, þannig að komið yrði í veg fyrir hugsanlegt hættuástand. Ljóst sé að í verkfalli flugumferðarstjóra mun álag minnka til muna, þar sem gera megi ráð fyrir að almenn flugumferð muni dragast mikið saman sé það mat stefnanda að nægilegt sé að manna flugumferðarstjórn á Keflavíkurflugvelli og í Reykjavík með þeim hætti sem getið er um í varakröfu.

Í skrá þeirri sem stefndi birti einhliða séu öll störf flugumferðarstjóra felld undir skilgreiningu 3. tl. 1. mgr., án nánari skýringa. Verulegar breytingar hafi átt sér stað á starfi flugumferðarstjóra undanfarin ár, og megi þannig t.d. nefna, að allmargir flugumferðarstjórar gegni almennum stjórnunarstöðum, sem ósannað sé að falli undir skilgreiningu 3. tl. 1. mgr. Þannig gegni flugumferðarstjórar í félagi stefnanda t.d. stöðu framkvæmdastjóra flugumferðarþjónustu, forstöðumanns rekstrardeildar flugumferðarþjónustu, stöðu deildarstjóra skipulags- og þjálfunardeildar, séu kennarar í skóla MS og gegni stöðu forstöðumanns tölvudeildar, auk þess að gegna stöðu yfirflugumferðarstjóra. Á engan hátt verði talið að slík störf falli undir „nauðsynlegustu öryggisgæslu. . .".

Þá megi nefna að breyttar aðstæður í heimsmálum hafi leitt til þess að dregið hafi úr eftirlits- og öryggisflugi Varnarliðsins í Keflavík, sem áður var umtalsvert og gat talist til nauðsynlegustu öryggisgæslu.

Einnig sé þess að geta að nýjustu millilandaflugvélar hafi fullkominn flugleiðsögu- og staðsetningabúnað, sem áhrif hafi haft á þróun flugumferðarstjórnar.

Til þrautavara er þess krafist að skrá skv. 2. mgr. 19. gr. sem birt var með augl. 68/1995, verði breytt á þá leið að einungis þau störf sem tiltekin eru í þrautavarakröfunni, séu undanþegin verkfallsrétti. Rök fyrir þrautavarakröfu eru þau sömu og í varakröfu, nema að

því leyti að gert er ráð fyrir ítarlegri mönnun í stöðum flugumferðarstjóra við verkfallsaðstæður.

Lagarök stefnanda.

Stefnandi vísar til 19. gr. l. 94/1986, einkum 2. mgr. sbr. 3. tl. 1. mgr., og 1. mgr. 26. gr., 5. tl. varðandi heimild til að bera mál þetta undir Félagsdóm.

Um málskostnað vísast til 65. gr. l. 80/1938, sbr. XXI. kafla l. 91/1991 um meðferð einkamála. Um virðisaukaskatt af málflutningsþóknun vísast til l. 50/1988, og þess að stefnandi er ekki virðisaukaskattskyldur aðili og til að tryggja skaðleysi sitt að þessu leyti sé stefnanda nauðsynlegt að fá virðisaukaskatt dæmdan úr hendi stefnda.

Málavaxtalýsing stefnda, málsástæður og lagarök.

Samkvæmt 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna nái verkfallsheimild ekki til þeirra sem starfa við nauðsynlegustu öryggisgæslu. Með frumvarpi er síðar varð að lögunum fylgdi listi yfir störf sem falla ættu undir nefnt ákvæði, en flugumferðarstjórar voru þar á meðal. Með dómi Félagsdóms frá 22. maí 1987 í máli nr. 3/1987 hafi það verið staðfest að störf flugumferðarstjóra væru þess eðlis að þau féllu fullkomlega undir 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986. Að gengnum þessum dómi Félagsdóms birti fjármálaráðherra skrá samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laganna, sbr. auglýsingu nr. 41/1988, en þar voru flugumferðarstjórar tilgreindir með sama hætti og í listanum er fylgdi frumvarpi að lögunum. Ekki voru gerðar athugasemdir við þá skrá af hálfu stefnanda. Með auglýsingu nr. 53/1990 var aftur birt skrá og voru flugumferðarstjórar enn meðal þeirra sem verkfallsheimild náði ekki til. Í þeirri skrá var uppi sams konar tilgreining, nema að því leyti að þeir flugumferðarstjórar sem vinna undir flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli voru nefndir sérstaklega undir utanríkisráðuneyti. Af hálfu stefnanda voru ekki uppi andmæli við þá skrá. Með auglýsingu nr. 31/1991 var birt skrá og þar voru flugumferðarstjórar með sama hætti tilgreindir og á áður gildandi skrá og án sérstakra athugasemda af hálfu stefnanda. Með auglýsingu nr. 27/1992 var enn birt skrá samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laganna. Engar breytingar voru frá áðurgildandi skrá og komu ekki fram neinar athugasemdir af hálfu stefnanda. Sérstakar skrár voru ekki birtar 1993 og 1994. Hinn 27. febrúar 1995 var birt skrá, sbr. auglýsingu nr. 68/1995 og

horfir skráin eins við og áður þar sem allir flugumferðarstjórar eru undanþegnir verkfallsheimild.

Stefnandi krefst þess aðallega að flugumferðarstjórar verði felldir niður af skrá samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, sbr. auglýsingu nr. 68/1995. Byggir stefnandi kröfu sína annars vegar á því að ekkert samráð hafi verið viðhaft við gerð skrárinnar svo sem boðið er í 1. ml. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986. Hins vegar byggir stefnandi á því að ekki sé sýnt fram á eða sannað að allir flugumferðarstjórar uppfylli það skilyrði 3. tl. 1. mgr. 19. gr. að þeir sinni nauðsynlegustu öryggisgæslu.

Af hálfu stefnda hafi engin breyting verið gerð á skránni að því er varðar störf flugumferðarstjóra. Nái verkfallsheimild ekki til þeirra starfa og ljóst nú sem fyrr að enginn flugumferðarstjóri hafi heimild til að vera í verkfalli. Hafi það ekki aðeins verið staðfest af hálfu löggjafans heldur einnig af dómstólum, sbr. fyrrnefndan dóm Félagsdóms í máli nr. 3/1987. Enginn rökstuðningur sé fram kominn af hálfu stefnanda um það að störf og starfsemi flugumferðarstjóra hafi breyst, hvorki almennt né að því er sérstaklega varðar það hvort og með hvaða hætti störfin teljist til nauðsynlegustu öryggisgæslu. Um árabil hafi störf flugumferðarstjóra verið tilgreind þannig í auglýstum skrám að ávallt hafi verið ljóst að engum flugumferðarstjóra væri heimilt að gera verkfall. Ásamt því að slík tilgreining hafi verið ágreiningslaus og skýr, hafi löng og athugasemdalaus venja um hana skapast. Stefndi telur að þar sem stefnandi hafi ekki haft uppi andmæli strax og tilefni var til, eftir atvikum með málsókn fyrir Félagsdómi, eftir að fyrstu skrárnar samkvæmt lögunum voru birtar, tjái ekki að gera það nú, enda engin breyting í auglýsingu nr. 68/1995 sem gefi slíkt tilefni. Því til stuðnings er bent á niðurstöðu Félagsdóms frá 9. desember 1994 í máli nr. 15/1994.

Stefndi telur að lögboðið samráð samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 sé einungis bundið við það ef ný störf eru tekin inn á skrá eða þegar breyting er gerð frá áður gildandi skrá. Sú túlkun sé í samræmi við lokamálslið ákvæðisins er kveði á um að andmæli gegn breytingum á skrá skuli borin fram fyrir 1. mars. ár hvert. Þess vegna hafi enga laganauðsyn borið til að hafa sérstakt samráð við stefnanda í tilefni af auglýsingu nr. 68/1995 enda engin ástæða til að búast við andmælum af hans hálfu nú frekar en áður. Hafi stefndi litið svo á að samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laganna bæri ekki nauðsyn til

að kynna stéttarfélögum það sérstaklega ef engin breyting er gerð á skrá og telur stefndi að álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 241/1990 (SUA: 1990, bls. 176) renni stoðum undir þá túlkun.

Þótt talið yrði að brestu hafi verið á að viðhafa samráð við stefnanda, telur stefndi að það geti ekki leitt til þess að störf flugumferðarstjóra verði nú felld niður af skrá, sbr. auglýsingu nr. 68/1995. Það fái ekki staðist að brestur á samráði við stefnanda nú, þegar engin breyting hafi verið gerð hvað varðar félagsmenn hans, geti leitt til þess að störf þeirra verði ekki lengur talin falla undir 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986. Engin ný ákvörðun eða skipan mála hafi komið fram með auglýsingu nr. 68/1995 að því er varðar stefnanda og því ekkert tilefni til að viðhafa sérstakt samráð. Stefndi mótmælir því ennfremur að túlka beri ákvæðið svo að skrá verði að semja í samráði við stéttarfélög. Augljóst sé því að þótt um væri að ræða annmarka á ýtrustu formskilyrðum 2. mgr. 19. gr. að þessu leyti, geti það ekki leitt til niðurfellingar eða ógildis og enn síður breytinga á skránni, sérstaklega ekki þegar litið er til þess að af hálfu stefnanda hefur verið hreyft mótmælum við fyrri skrám (sic.) og engin sú breyting í gildandi skrá sem gefið hefur sérstakt tilefni til samráðs.

Telur stefndi auk þess, að ekki eigi undir Félagsdóm í því tilviki að dæma um ógildi stjórnvaldsathafnar, enda geti Félagsdómur aðeins látið málið til sín taka á grundvelli 5. tl. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986. Samkvæmt því ákvæði komi einungis til álita að dæma efnislega um það hvort störf flugumferðarstjóra falli undir 3. tl. 1. mgr. 19. gr. sömu laga og eftir atvikum að skera úr ágreiningi um breytingar á skrám. Engum breytingum sé hins vegar til að dreifa varðandi störf flugumferðarstjóra í auglýsingu nr. 68/1995 eða því að þau falli undir 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986.

Stefndi telur ljóst að störf flugumferðarstjóra séu þess eðlis að þau falli hiklaust undir 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986. Nægi í því sambandi að vísa til forsendna Félagsdóms frá 22. maí 1987 í máli nr. 3/1987. Stefndi telur að niðurstaða dómsins sé bindandi um úrslit sakarefnis aðila í milli enda hafi þar verið dæmt að efni til um sama sakarefni og stefnandi hefur uppi nú. Kröfum stefnanda beri því að vísa frá Félagsdómi samkvæmt 2. mgr. 116. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Niðurstaða Félagsdóms í máli nr. 1/1992 breyti engu um það, að fyrir liggi dómur um sakarefnið. Þótt ekki verði á það fallist telur stefndi að niðurstaða Félagsdóms í nefndu

máli hafi hiklaust sönnunargildi að þessu leyti, sbr. 4. mgr. 116. gr. laga nr. 91/1991. Stefnandi hafi ekki sýnt fram á hið gagnstæða við þá niðurstöðu löggjafans og Félagsdóms um að störf flugumferðarstjóra séu þess eðlis að þau falli fullkomlega undir 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986. Stefnandi hafi þannig ekki sýnt fram á að flugumferðarstjórar sinni ekki lengur nauðsynlegustu öryggisþjónustu, en fyrir því beri hann sönnunarbyrði. Stefndi byggir á því að lögákveðin flugumferðarstjórn innanlands og til og frá landinu hljóti enn sem fyrr að falla undir nauðsynlegustu öryggisgæslu í skilningi laga nr. 94/1986. Stefnandi vísar til þess að undantekningar frá heimild til verkfalls beri að túlka þröngt. Stefndi telur að heimildir til að víkja frá meginreglu um þátttöku í verkfalli lúti þröngri lögskýringu með því að takmarkaðar séu verkfallsheimildir þeirra sem starfi við nauðsynlegustu öryggisgæslu. Því mati löggjafans og dómstóla að flugumferðarstjórar falli þar allir undir hafi stefnandi hins vegar ekki hnekkt. Flugumferðarstjórn hér á landi spanni yfir stórt svæði innlendrar sem og erlendrar flugumferðar, en þeirri starfsemi sé lögum samkvæmt skylt að halda uppi. Nauðsyn á störfum flugumferðarstjóra sé því augljós og miði að því að tryggja öryggi allra samgangna í lofti á íslensku flugumferðarsvæði.

Stefnandi hafi á því byggt að störf flugumferðarstjóra séu sí-breytileg og að mikil þróun eigi sér stað á þeim starfsvettvangi, sem leiði til þess að listun starfanna þarfnist örrar endurskoðunar. Þá byggi stefnandi einnig á því að hin auglýsta skrá sé allt of víðtæk og taki ekki tillit til þess að störf flugumferðarstjóra séu mismunandi. Stefndi mótmælir þessu sem órökstuddu og ósönnuðu. Því er mótmælt að störf flugumferðarstjóra hafi breyst þannig að þau falli ekki lengur undir nauðsynlegustu öryggisgæslu. Engar röksemdir eða sönnun er komin fram af hendi stefnanda um að störfin hafi breyst að þessu leyti. Þess vegna er því mótmælt að skylt hafi verið að leita sérfræðiálits eða hlutlausrar athugunar varðandi nauðsynlegustu störf flugumferðarstjóra í verkfalli.

Stefnandi byggi á því að víða erlendis hafi flugumferðarstjórar verkfallsrétt. Af hálfu stefnda verði ekki séð hver áhrif það eigi að hafa á kröfur stefnanda. Því er alfarið hafnað að á stefnda hvíli sönnunarbyrði gagnvart stefnanda um það hvernig íslenskum lögum og réttarframkvæmd er háttað. Verkfallsréttur erlendra flugumferð-

arstjóra breyti engu um réttarstöðu starfsbræðra þeirra hér á landi og geti ekki horft til breytinga á íslenskum lögum eða dómum.

Stefnandi hafi ekki rökstutt þá málsástæðu sína að flugumferðarstjórar skuli einungis sinna neyðartilfellum umfram aðra öryggisgæslu í verkfalli. Ljóst sé að ekki reyni á ákvæði 20. gr. laga nr. 94/1986 meðan allir flugumferðarstjórar eru undanþegnir verkfallsheimild svo sem verið hefur. Því er alfarið mótmælt að „neyðar- eða sjúkraflug" hafi einhverja sérstöðu þannig að flugumferðarstjórum sé rétt að sinna einungis þeirri flugumferð en hafi að öðru leyti verkfallsheimild. Í stefnu gæti þess misskilnings að flugumferð sé talin falla undir nauðsynlegustu öryggisgæslu. Stefnandi vísi ranglega til starfsemi sem ekki er haldið uppi af félagsmönnum hans, enda yrðu þeir ekki kallaðir út í neyðar- eða sjúkraflug. Hið rétta sé að flugumferðarstjórn falli undir nauðsynlegustu öryggisgæslu. Engin rök séu komin fram fyrir því að takmarka megi öryggi flugumferða almennt, en tryggja skuli sérstaklega öryggi neyðar- og sjúkraflugs eins og stefnandi virðist byggja á. Út frá öryggissjónarmiðum og þar með nauðsyn þess að flugumferðarstjórn sé haldið uppi hljóti öll flugumferð að horfa eins við.

Vara- og þrautavarakröfu stefnanda er mótmælt, þar sem þær feli í sér beiðni um að Félagsdómur geri úr garði skrá samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986. Það heyri ekki undir dóminn og því telur stefndi að vísa beri varakröfum frá Félagsdómi ex officio.

Varakröfu stefnanda er mótmælt efnislega, þar sem hún miði í raun aðeins að fækkun þeirra starfsmanna sem undanþága frá verkfalli eigi að ná til. Engin efnisleg rök séu sett fram af hálfu stefnanda um að þau tilteknu störf sem varakrafan miðar að, séu nægjanleg til að sinna nauðsynlegustu öryggisgæslu. Verði hér að leggja til grundvallar mat löggjafans og Félagsdóms á því að allir flugumferðarstjórar falli fullkomlega undir 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986. Stefndi mótmælir því einnig að ljóst sé að í verkfalli flugumferðarstjóra muni álag flugumferðarstjóra minnka mikið þar sem gera megi ráð fyrir að almenn flugumferð dragist saman. Hér sé um að ræða öfuga rökhendingu hjá stefnanda, enda lamist flugumferð í því tilviki ekki nema vegna verkfalls af hálfu flugumferðarstjóra.

Þrautavarakröfu stefnanda er mótmælt efnislega sem órökstuddri. Ekki sé sýnt fram á neinar ástæður þess að öryggis flugumferðar sé

nægjanlega gætt með því að einungis vinni þeir sem breytingatillögur stefnanda gera ráð fyrir.

Til stuðnings kröfum um málskostnað vísast til 65. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur, sbr. XXI. kafla laga nr. 91/1991.

Niðurstaða.

Samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 bar fjármálaráðherra að hafa samráð við stefnanda áður en skrá sbr. auglýsingu 68/1995 var gerð, en þegar til þess er litið að við gerð ofangreindrar skrár var ekki um neinar breytingar að ræða frá fyrri skrám, þá þykir eftir atvikum bera að fallast á það með stefnda, að það eitt valdi ekki ógildi skrárinnar, að ekki var haft samráð við stefnanda áður en hún var gerð.

Túlka ber 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 á þann veg að árlega hafi stefnandi átt rétt á að bera fram andmæli við framlengdri skrá og skiptir ekki máli í því sambandi að stefnandi hefur ekki hreyft andmælum við auglýsingum fyrri ára.

Með dómi Félagsdóms 22. maí 1987 í máli nr. 3/1987 var því slegið föstu, að þeir félagsmenn stefnda í málinu, „sem starfa sem flugumferðarstjórar" falli fullkomlega undir 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Á þeim tíma lá ekki fyrir skrá samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laganna, sem gerð hafði verið í samráði við stéttarfélagið og birt með lögboðnum hætti. Í kjölfar dómsins hafa síðan verið gerðar skrár samkvæmt greindu lagaákvæði og birtar. Fyrst með auglýsingu nr. 41/1988 og síðan árlega að þremur árum undanskyldum. Samkvæmt öllum þessum skrám hafa flugumferðarstjórar eigi verkfallsheimild.

Ekki teljast efni til að líta svo á, að undanþágulistarnir feli í sér víðtækari undanþágur en áður hafði verið ákveðið í ofangreindum dómi Félagsdóms frá 1987, þ.e. þeir „sem starfa sem flugumferðarstjórar". Stefnandi hefur ekki lagt fram upplýsingar um það, hvaða félagsmenn stefnanda eða hver stór hluti félagsmanna vinna ekki að flugumferðarstjórn, enda þótt það sé ekki hlutverk Félagsdóms að gera skrár skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986.

Þegar til þess er litið, að Félagsdómur hefur þegar dæmt að störf flugumferðarstjóra, sem starfa sem flugumferðarstjórar, séu þess eðlis, að þau falli fullkomlega undir 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, verður að telja að stefnandi hafi sönnunarbyrði fyrir því að

aðstæður hafi breyst verulega frá því að sá dómur var uppkveðinn. Það hefur stefnandi ekki gert og ber því að sýkna stefnda af kröfum stefnanda.

Eftir atvikum þykir rétt að málskostnaður falli niður.

Dómsorð:

Stefndi, fjármálaráðherra f.h. ríkisins, skal vera sýkn af kröfum stefnanda, Félags íslenskra flugumferðarstjóra, í máli þessu. Málskostnaður fellur niður.

Sératkvæði
Guðmundar Skaftasonar.

Ég er sammála úrlausn meiri hluta dómara að öðru leyti en því er varðar réttarfarsleg endalok málsins.

Málið er milli sömu aðila og Félagsdómsmálið nr. 3 1987. Að efni til snúast bæði málin um það, hvort umræddir flugumferðarstjórar falli undir 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94 1986. Meginmálsástæða stefnanda er sú „að ekki sé sýnt fram á eða sannað að allir flugumferðarstjórar uppfylli það skilyrði 3. tl. 1. mgr. 19. gr. að þeir sinni „nauðsynlegustu öryggisgæslu. . ..“ Sambærilegar upplýsingar um Flugmálastjórn og flugstjórnarsvæði liggja fyrir í báðum málunum. Ekki er leitt í ljós að þær breytingar hafi átt sér stað frá fyrri dómi að hér skipti máli. Er þá við það miðað að undanþága flugumferðarstjóra frá verkfallsheimild skuli varna því að landið einangrist að loftferðum að því leyti sem það er í verkahring stjórnvalda. Ber því þessu samkvæmt að vísa málinu frá dómi eftir 116. gr. laga nr. 91 1991 um meðferð einkamála, sbr. 69. gr. laga nr. 80 1938 og dæma málskostnað skv. 2. mgr. 130. gr. laganna.