Fimmtudaginn 7. maí 1998.

Nr. 10/1997. **Félag íslenskra flugumferðarstjóra (FÍF)**
(Gestur Jónsson hrl.)
gegn
íslenska ríkinu
(Einar Karl Hallvarðsson hrl.)

Verkfallsheimild. Sératkvæði.

Dómur Félagsdóms.

Málið dæma Auður Þorbergsdóttir, Gylfi Knudsen, Ingibjörg Benediktsdóttir, Guðmundur Skaftason og Sveinn Sveinsson.

Mál þetta, sem dómtekið var 17. apríl sl., var höfðað með stefnu áritaðri um birtingu 23. maí 1997.

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

Stefndi er íslenska ríkið, kt. 550169-2829, Arnarhváli, Reykjavík.

Endanlegar dómkröfur stefnanda:

Að þær breytingar verði gerðar á skrá skv. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, að í stað orðanna „Flugumferðarstjórar, allir“ og „Flugumferðarstjórar“ komi eftirfarandi stöður:

Samgönguráðuneyti.

5 flugumferðarstjórar (varðstjórar) í flugturni í Reykjavík. Sólarhringsvakt.

4 flugumferðarstjórar (allir) í flugturni á Akureyri. Skv. þjónustuskrá.

2 flugumferðarstjórar (báðir) í flugturni í Vestmannaeyjum. Skv. þjónustuskrá.

6 flugumferðarstjórar í flugstjórnarmiðstöðinni Reykjavík á sólarhringsvakt og

5 flugumferðarstjórar á 16 tíma vakt (allir starfandi aðal- og aðstoðarvarðstjórar).

Utanríkisráðuneyti.

5 flugumferðarstjórar í flugturni Keflavíkur á sólarhringsvakt og

5 flugumferðarstjórar í aðflugi Keflavík/Reykjavík á sólarhringsvakt (allir varðstjórar og aðstoðarvarðstjórar).

Þá er krafist málskostnaðar samkvæmt framlögðum málskostnaðarreikningi þar með talinn reikningur dómkvaddra matsmanna.

Jafnframt er þess krafist að við ákvörðun málskostnaðar verði litið til kostnaðar stefnanda af virðisaukaskattskyldu lögmannsþjónustu.

Dómkröfur stefnda:

Að stefndi verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og stefnandi verði dæmdur til greiðslu málskostnaðar samkvæmt mati réttarins.

Upphaflega krafðist stefndi frávísunar málsins. Með úrskurði uppkveðnum 23. júní 1997 var málinu í heild vísað frá dómi. Frávísunarúrskurður þessi var kærður til Hæstaréttar og með dómi Hæstaréttar uppkveðnum 11. sept. 1997 var staðfest ákvæði úrskurðarins um frávísun aðalkröfu, þ.e. að flugumferðarstjórar verði felldir niður af skrá samkvæmt auglýsingu nr. 68/1995, sem birt var á grundvelli 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. En lagt fyrir Félagsdóm að taka til efnislegrar meðferðar vara- og þrautavarakröfur stefnanda.

Stefnandi hefur fallið frá þrautavarakröfu sinni. Þannig að nú er eingöngu til umfjöllunar krafa stefnanda sem upphaflega var varakrafa hans.

Málavextir.

Í stefnu er málavöxtum lýst svo:

Í auglýsingu nr. 68/1995, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda hinn 27. janúar 1995, voru allir flugumferðarstjórar, bæði þeir sem starfa hjá flugmálastjórn í Reykjavík og hjá flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli, tilgreindir á skrá fjármálaráðherra um þá sem njóta ekki verkfallsréttar vegna starfa við nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu, sbr. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Í auglýsingunni voru störf flugumferðarstjóra tiltekin með eftirgreindum hætti.

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

Í framangreindri birtingu hafi falist ákvörðun stjórnvalda um að svipta alla starfandi flugumferðarstjóra verkfallsrétti. FÍF mótmælti skráningu ráðherra á öllum flugumferðarstjórum á framangreindum lista með stefnu til Félagsdóms (mál nr. 3/1995). Með dómi 25. september 1995 hafnaði Félagsdómur kröfu stefnanda. Í forsendum

dómsins kemur fram að stefnandi eigi árlega rétt til þess að bera fram andmæli við framlengdri skrá og skipti ekki máli í því sambandi að hann hafi ekki hreyft andmælum við auglýsingum fyrri ára. Tekið er fram að í ljósi niðurstöðu Félagsdóms í málinu nr. 3/1987, þar sem allir starfandi flugumferðarstjórar voru taldir falla undir 3. tl. (nú 5. tl.) 1. mgr. 19. gr. l. nr. 94/1986, verði að telja að stefnandi hafi sönnunarbyrðina fyrir því að aðstæður hafi breyst til þess að kröfur hans verði teknar til greina.

Að mati stefnanda hafa aðstæður breyst verulega frá því dómur gekk í málinu nr. 3/1995. Í sama mánuði og dómurinn var kveðinn upp sögðu nánast allir flugumferðarstjórar hjá stefnda starfi sínu lausu. Þeir sem sögðu upp voru alls 82. Uppsagnirnar áttu að taka gildi 1. janúar 1996. Vegna uppsagnanna var útbúin viðbúnaðaráætlun af hálfu flugmálayfirvalda. Stjórnvöld lýstu því yfir að með viðbúnaðaráætluninni væri að fullu tryggt nauðsynlegt flugöryggi enda yrði haldið uppi fullnægjandi flugumferðarþjónustu. Til þess að tryggja fullnægjandi mönnun skv. viðbúnaðaráætluninni var uppsagnarfrestur 32 flugumferðarstjóra framlengdur til 1. apríl 1996. Fimmtíu flugumferðarstjórum var hins vegar veitt lausn.

Í málinu leggur stefnandi fram endurrit af nokkrum yfirlýsingum forsvarsmanna flugmála, sem gefnar voru í tilefni uppsagna flugumferðarstjóra haustið 1995. Í opinberri fréttatilkynningu samgönguráðherra og utanríkisráðherra þann 27.11.95 segir:

„. . . Uppsagnarfrestur 32 flugumferðarstjóra er hins vegar framlengdur til 1. apríl 1996 í samræmi við lög um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, til þess að halda megi uppi nauðsynlegri flugumferðarþjónustu og tryggja flugöryggi ásamt því að hefja þjálfun nýrra starfsmanna. . .“

Í viðtali við Morgunblaðið 28.11.95 lýsti Ásgeir Pálsson framkvæmdastjóri flugumferðarþjónustunnar því hvernig flugumferðarstjórn yrði mönnuð skv. viðbúnaðaráætluninni.

Framkvæmdastjóri flugumferðarþjónustunnar lýsti því yfir í sjónvarpsviðtali 28.11.95 að hann ætti von á því að farþegaflug yrði með eðlilegum hætti við þessar aðstæður. M.a. sagði hann:

„. . . Það getur vel verið að það verði ekki eins hagkvæmt eins og vanalega en það verður með eðlilegum hætti og ég á ekki von á öðru en að flugfélög geti haldið sínar tímaáætlanir. Það er hægt að breyta þjónustustigi yfir landinu úr því að vera stjórnað loftrými

sem er með svokallaðri jákvæðri flugumferðarstjórn yfir í að vera upplýsingasvæði, upplýsingar um aðra flugumferð eru veittar og á þeim tíma, janúar, sem er lítil umferð innanlands þá er þetta vel framkvæmanlegt. . .“

Í viðtali við DV 04.12.95 lýsti Þorgeir Pálsson, flugmálastjóri áhrifum viðbúnaðaráætlunarinnar þannig:

„Öllum flugstjórnarmiðstöðvum ber skylda til að hafa til reiðu viðbúnaðaráætlanir samkvæmt stofnsamningi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar. Slíkar áætlanir tryggja flugsamgöngur þegar eitthvað raskar flugi í viðkomandi flugstjórnarsvæði. Í raun þarf alls ekki að vera um neyðarástand að ræða. Erlendis hefur oft verið gripið til slíkra ráðstafana, m.a. vegna aðgerða flugumferðarstjóra. . . . Viðbúnaðaráætlanirnar byggjast á því að draga úr hagkvæmninni án þess að fórna öryggginu. . .“

Í fréttum ríkisútvarpsins 18.12.95 og Stöðvar 2, sama dag, kom fram að Alþjóðaflugmálastofnunin hefði samþykkt viðbúnaðaráætlun flugmálastjórnar fyrir íslenska flugstjórnarsvæðið. Innihaldi samþykktarinnar lýsti framkvæmdastjóri flugumferðarþjónustunnar svo:

„Það þýðir nú aðallega það, að við höfum fengið viðurkenningu á því að sú viðbúnaðaráætlun, sem var unnin hér heima, er viðurkennd af alþjóða flugmálastofnuninni sem að vera örugg og að fylgja öllum þeim reglum sem þarf.“

Flugmálastjóri lýsti viðbúnaðaráætluninni í fréttum RÚV 19.12.95 þannig að hún veitti fullnægjandi öryggi en kynni að leiða til óhagkvæmni fyrir flugfélögin. Skv. áætluninni yrði flugi beint yfir íslenska flugstjórnarsvæðið eftir fastákveðnum brautum í ákveðinni hæð á þeim tímum sem umferð er mest en innanlands yrði flugstjórnarsvæðinu breytt í nokkurs konar flugupplýsingasvæði, sem ekki sé nýtt af nálinni. Orðrétt sagði flugmálastjóri:

„Hins vegar er markmið flugumferðarstjórnar tvíþætt, þ.e. að tryggja flugöryggi annars vegar og svo hagkvæmni hins vegar. Þannig að við erum raunverulega að ganga á hagkvæmnina sem liggur í því að vélar verða að fljúga eftir föstum ferlum fremur heldur en að fara þær leiðir sem flugrekendur og flugmenn helst kjósa.“

Aðspurður um hvort öryggi fólks yrði á einhvern hátt stefnt í voða svaraði flugmálastjóri:

„Nei, það get ég fullyrt.“

Í fréttum Stöðvar 2 19.12.95 sagði flugmálastjóri um viðbúnaðaráætlunina:

„Sérstaklega þá er nú kannski betra að aðrir leggi mat á það heldur en við en Alþjóðaflugmálastofnunin hún hefur yfirfarið þessar áætlanir og veitt fullt formlegt samþykki fyrir þeim."

Eftir flugmálastjórn var svo haft að viðbúnaðarkerfið gæti borið 470 vélar á annatímanum yfir daginn en mest umferð á svæðinu hafi mælst 320 vélar. Í riti flugmálastjórnar, útgefnu í október 1994, kemur fram að 1. október 1993 hafi verið metdagur á íslenska úthafsflugstjórnarsvæðinu. Þá hafi 335 vélar farið um svæðið. Það sé því ljóst að í viðbúnaðaráætlun flugmálastjórnar sé gert ráð fyrir þjónustugetu langt umfram þá umferð sem mest hefur verið til þessa.

Um það, hvort viðbúnaðaráætlunin drægi úr hagkvæmni flugreksturs, sagði flugmálastjóri:

„Já, það gerir það vissulega því að meginmarkmið flugumferðarstjórnar eru annars vegar að sjá til þess að öryggi sé haldið uppi og það er þá fyrst og fremst með því að aðskilnaður sé á milli véla, nægilegur aðskilnaður, og hins vegar að tryggja ýtrustu hagkvæmni þegar því verður við komið."

Svipaðar yfirlýsingar um fullkomið öryggi en minni hagkvæmni séu hafðar eftir flugmálastjóra og framkvæmdastjóra flugumferðarþjónustunnar í fréttum 19., 26. og 28.12.95.

Ekki reyndi á viðbúnaðaráætlun flugumferðarstjórnar þann 1. apríl 1996, þar sem flugumferðarstjórarnir drógu uppsagnir sínar til baka áður en til þess kæmi. Stefnandi bendir á að flugumferðarstjórar erlendis hafi víða verkfallsrétt, t.d. í Bretlandi, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi. Verkfallsréttur þessara stétta hafi aldrei verið talinn fela í sér vanefnd af hálfu viðkomandi ríkisstjórna á skuldbindingum ríkjanna gagnvart Alþjóðaflugmálastofnuninni eða öðrum ríkjum um flugumferðarstjórn á viðkomandi svæði. Engin rök hnígi til þess að aðrar kröfur séu gerðar gagnvart Íslandi og engar upplýsingar liggi fyrir um að þær kröfur séu gerðar.

Nýr listi, í stað þess frá 27. janúar 1995, hafi ekki verið birtur í upphafi þessa árs. Af því leiði að eldri listinn hefði gilt áfram hefði stefnandi ekki lagt fram mótmæli í formi stefnu til Félagsdóms fyrir 1. mars sl., sbr. 19. gr. l. 94/1986. Félagsdómsstefna hafi verið gefin út 26.02.97. Var gerð krafa um að tilgreining stefnda á flugumferðarstjórum yrði felld af skránni frá 1995, þar sem upplýst væri það mat

stefnda að einungis hluti flugumferðarstjóra þyrfti að vera að störfum í verkfalli til þess að tryggja flugöryggi. Hafi stefnandi litið svo á, sérstaklega í ljósi niðurstöðu Félagsdóms í málinu nr. 13/1995 í máli Félags flugmálastarfsmanna ríkisins, að honum væri nægilegt að setja fram við Félagsdóm rökstudd mótmæli um að skráin væri of víðtæk og af henni mætti ekki sjá hverjir ættu að vinna og við hvaða störf. Við þær aðstæður hefði stefndi sönnunarbyrðina fyrir því að lagaskilyrði væru fyrir hendi til þess að svipta alla flugumferðarstjóra verkfallsrétti. Það hafi fram til þessa verið álit Félagsdóms að það væri hvorki hlutverk dómsins sjálfs né stéttarfélaganna, að semja skrár yfir þá, sem ekki hefðu verkfallsrétt. Slíkt sé eðli málsins samkvæmt hlutverk vinnuveitanda. Ekki verði fullyrt að skilja beri frávísunarúrskurðinn frá 8. apríl sl. svo að hann feli í sér stefnubreytingu að þessu leyti. Félagsdómur hafi ekki talið samhengi málsástæðna og kröfugerðar nægjanlega skýrt og vísaði málinu frá dómi og hafi sú frávísunarástæða verið staðfest í Hæstarétti.

Í forsendum úrskurðar Félagsdóms, frá 8. apríl 1997, komi fram að til þess að Félagsdómur geti lagt mat á hæfilega mönnun flugumferðarstjóra í verkfalli, þurfi að liggja fyrir hlutlæg úttekt á því hvaða mannafla sé þörf til þess að halda uppi nægilega traustri stjórn flugumferðar til að landið einangrist ekki um loftferðir og staðið verði við alþjóðlegar skuldbindingar.

Af þessu tilefni hafi stjórn stefnanda leitað þann 7. maí sl. til þriggja sérfræðinga í flugöryggismálum, sem allir séu starfandi flugumferðarstjórar, og óskað eftir rökstuddu mati þeirra á þeim atriðum sem að framan eru tilgreind. Álitsgerðin er lögð fram í málinu. Í álitsgerð þessari segir m.a.:

„Þegar ekki er tekið tillit til hagkvæmni og búið er að skapa leiðakerfi þar sem ferlar skerast ekki þarf í raun aðeins að halda hverri deild opinni til að afgreiða heimildir til véla inn í flæðikerfið. Þar myndi nægja að manna hverja deild með einum manni til þess að sinna þjónustunni á brottfarar- og komustað og í flugstjórnarmiðstöðinni. Afköst kerfisins myndu ráðast af því hvað einn maður afkastaði við brottfarar- og komuumferð og þeirri umferð myndi verða forgangsraðað samkvæmt starfsreglum.

Til þess að tryggja slíka þjónustu þyrftu að vera að störfum:

5 flugumferðarstjórar í flugturni Reykjavík – vakt 24 tíma.

4 flugumferðarstjórar í flugturni Akureyri – skv. þjónustuskrá.

2 flugumferðarstjórar í flugturni Vestmannaeyjum – skv. þjónustuskrá.

5 flugumferðarstjórar í flugturni Keflavíkur – vakt 24 tíma.

5 flugumferðarstjórar í aðflugi Keflavík/Reykjavík – vakt 24 tíma.

6 flugumferðarstjórar í flugstjórnarmiðstöðinni Reykjavík – vakt 24 tíma.

5 flugumferðarstjórar í flugstjórnarmiðstöðinni Reykjavík – vakt 16 tíma.

Samtals eru þetta 32 flugumferðarstjórar. Við það er miðað að starfsemi verði á vöktum með venjulegum hætti og framangreindir starfsmenn skipti vöktunum með sér skv. vaktaskrá.

Þannig yrðu starfandi allir þeir er gegna eftirfarandi störfum: varðstjórar og aðstoðarvarðstjórar í Keflavík, aðal- og aðstoðarvarðstjórar í flugstjórnarmiðstöðinni, varðstjórar í flugturni í Reykjavík og allir starfandi flugumferðarstjórar í Vestmannaeyjum og á Akureyri.

Ekki er gert ráð fyrir að starfsemi í skóla Flugmálastjórnar enda er hlutverk hans að þjálfa nýja flugumferðarstjóra sem ekki væru að störfum hvort sem er. Ekki er gert ráð fyrir mönnun leitar- og björgunarmiðstöðvarinnar enda er hún aðeins starfrækt þegar þörf krefur.

Í viðbúnaðaráætlun Flugmálastjórnar frá 20. desember 1995 var gert ráð fyrir að starfandi væru flugumferðarstjórar í skóla Flugmálastjórnar og nokkrum störfum yfirmanna. Þessi störf eru að okkar mati ekki nauðsynleg til þess að tryggja öryggi flugumferðar, komi til verkfalls flugumferðarstjóra, frekar en t.d. á fríhelgum þegar þau eru ekki unnin. Að öðru leyti er mat okkar sambærilegt því mati sem fólst í gerð viðbúnaðaráætlunarinnar. Rétt er að vekja athygli á að í Doc 9426 ATS Planning Manual eru engin ákvæði um mönnun.

Með þeirri mönnun sem við leggjum til og teljum nauðsynlega, komi til verkfalls flugumferðarstjóra, yrði öryggi flugs til og frá Íslandi tryggt. Okkur er ekki kunnugt um að alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á sviði flugumferðarstjórnar gætu talist vanefndar með þessu fyrirkomulagi. Starfsreglur flugumferðarþjónustunnar gera reyndar ráð fyrir því að til takmörkunar þjónustu geti komið af ýmsum ástæðum án þess að það sé talið brot á samningsskuldbindingum íslenska ríkisins.

Í samningi íslenska ríkisins og alþjóða flugmálastjórnarinnar er gert ráð fyrir þeim möguleika að til tímabundinnar röskunar á umfangi flugumferðarstjórnar geti komið. Við þær aðstæður hefur íslenska ríkið skuldbundið sig til þess að tilkynna um samdráttinn í flugumferðarstjórn til alþjóða flugmálastjórnarinnar þannig að ráðrúm gefist til þess að draga úr neikvæðum áhrifum röskunarinnar.

Íslenska ríkið hefur staðfest Chicago sáttmálann um alþjóðlegt borgaralegt flug. Verkfall flugumferðarstjóra, í því formi sem að framan er greint, fæli ekki í sér brot gegn skuldbindingum Íslands skv. sáttmálanum.

8. Lokaorð:

Það er niðurstaða okkar sem að þessu áliti stöndum að framangreind mönnun nægi til þess að halda flugumferð gangandi og tryggja fullkomið öryggi hennar við þær kringumstæður sem ICAO Doc 9426 vísar til, þ.e. ef stuðst er við skipulag umferðar þar sem flugferlar skerast ekki.

Gengið er út frá því sem grundvallaratriði að tryggt verði öryggi þeirra sem fljúga. Hagkvæmni flugumferðar yrði hins vegar minni."

Undir rekstri málsins voru að ósk stefnanda dómkvaddir tveir matsmenn til þess að meta hver sé lágmarksmönnun við flugumferðarstjórn komi til verkfalls Félags íslenskra flugumferðarstjóra. Við matið skyldi miðað við að í verkfalli sé tryggð nauðsynlegasta öryggisgæsla skv. 5. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, sbr. 20. gr. sömu laga. Í samráði við lögmenn aðila voru dómkvaddir, sem hæfir menn og óvilhallir til þess að meta hið umbeðna, þeir Pétur Einarsson fyrrverandi flugumferðarstjóri og Páll Gestsson fyrrverandi flugumferðarstjóri, deildarstjóri í starfsmannahaldi varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli.

Hinn 9. mars sl. var lögð fram matsgjörð hinna dómkvöddu matsmanna. Niðurstaða þeirra um lágmarksmönnun við flugumferðarstjórn svo tryggð sé nauðsynlegasta öryggisgæsla skv. 5. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, sbr. 20. gr. sömu laga var:

„Vegna flugs um lofthelgi Íslands, úthafssvæði og lofthelgi Grænlands:

Flugstjórnarmiðstöð í Reykjavík verði með 24 stunda þjónustu og þarf 11 flugumferðarstjóra.

Rök: Rekstri nauðsynlegustu öryggisþjónustu í flugstjórnarmiðstöðinni verður að halda uppi til þess að efna skuldbindingar sam-

kvæmt samningum og að viðhalda öryggi vegna flugumferðar sem á ferð er. Gert er ráð fyrir.

1. Óbreyttum þjónustutíma og óbreyttu hlutverki en skertum afköstum skv. forgangsröðun flugumferðar skv. dskj. 19, fsk. 4.
2. Að flugumferð milli meginlanda verði á skipulögðum ferlum og umferð inná þá verði stjórnað frá hlutaðeigandi flugstjórnarmiðstöðvum á sama máta og gert er dags daglega. Á Íslandi verði fyrst og fremst um viðbúnaðarþjónustu að ræða vegna flugs milli meginlandanna og stjórnun flugumferðar að og frá landinu auk samningsbundinnar þjónustu í loftrými Grænlands og Færeyja.
3. Að flugstjórnarrými flugstjórnarmiðstöðvarinnar verði þjónað sem einni heild, án skiptingar í svæði.
5. (svo í matsgerð) Að fimm aðalvarðstjórar gangi venjubundnar vaktir, þ.e. frá 07:00 til 15:00 og frá 15:00 til 23:00. Að einn flugumferðarstjóri gegni á hverri kjarnavakt þ.e. 07:00 til 17:00, 10:00 til 20:00 og 20:00 til 07:00 eða samtals 6 flugumferðarstjórar. Þannig eru tveir til þrír menn að jafnaði á vakt í flugstjórnarmiðstöð nema frá 23:00 til 07:00 er einn maður.

Vegna starfrækslu flugstjórnarsviða, aðaltollflughafna og varaflugvalla:

Flugturn í Keflavík/aðflug Keflavík og Reykjavík verði með 24 stunda þjónustu og þarf 10 flugumferðastjóra.

Rök: Aðaltollflughöfn og millilandaflugvöllur með flugstjórnarsvið. Þjónustutími er óbreyttur. Gert er ráð fyrir að varnarliðið annist flugumferðarstjórn sinna loftfara ef á þarf að halda, en umferð þeirra er mjög stór hluti verkefna. Verkefni vegna borgaralegs flugs eru óbreytt en afköst skert. Flug um völlinn m.a. millilandaflug getur haldið áfram með nauðsynlegustu öryggisgæslu.

Gert er ráð fyrir óbreyttum kjarnavöktum með tveimur flugumferðarstjórum á vakt hverju sinni, þ.e. einn í turni, einn við KF aðflug og RK aðflug þannig: Frá 07:00 til 12:00, 12:00 til 20:00 og 20:00 til 07:00.

Flugturn í Reykjavík verði með 24 stunda þjónustu og þarf 5 flugumferðastjóra.

Rök: Tollflughöfn, varaflugvöllur, flugstjórnarsvið. Þjónustutími og verkefni óbreytt en afköst skert. Flug um völlinn getur haldið áfram með nauðsynlegustu öryggisgæslu. Gert er ráð fyrir óbreytt-

um kjarnavöktum með einum flugumferðarstjóra á vakt hverju sinni. Þannig: Frá 07:00 til 12:00, 12:00 til 21:00 og 20:00 til 07:00.

Flugturn á Akureyri verði með venjulega þjónustu og þarf 4 flugumferðarstjóra.

Rök: Tollflughöfn, varaflugvöllur, flugstjórnarsvið. Þjónusta óbreytt.

Flugturn á Vestmannaeyjum verði með venjulegan þjónustutíma og þarf 2 flugumferðarstjóra.

Rök: Flugstjórnarsvið. Þjónusta óbreytt.

Ályktunarorð:

Til þess að halda uppi nægilega traustri stjórn flugumferðar og til að landið einangrist ekki um loftferðir og staðið verði við alþjóðlegar skuldbindingar er lágmarksmönnun við flugumferðarstjórn komi til verkfalls Félags íslenskra flugumferðarstjóra svo tryggð sé nauðsynlegasta öryggisgæsla skv. 5. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, 32 flugumferðarstjórar."

Málsástæður og rökstuðningur stefnanda.

Af hálfu stefnanda er því haldið fram að það sé viðurkennd meginregla að ríkisstarfsmenn hafi verkfallsrétt. Allar undantekningar frá meginreglunni beri að skýra þröngt. Réttur til þátttöku í stéttarfélagi teljist til grundvallarmannréttinda og hafi m.a. stoð í 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem nú hafi fullt lagagildi hér á landi og 74. gr. stjórnarskrár lýðveldisins.

Stéttarfélög hafi það skilgreinda meginhlutverk að semja um kjör félagsmanna sinna og hafi heimild til þess að beita verkföllum í því sambandi. Dómstólum beri að gæta þess að ákvarðanir stjórnvalda að takmarka réttindi félagsmanna í stéttarfélögum til þess að taka þátt í löglega boðuðum vinnustöðvunum gangi aldrei lengra en brýnasta nauðsyn krefji og örugg lagastoð sé fyrir.

Lagareglan um takmörkun verkfallsréttar flugumferðarstjóra í 19. gr. laga nr. 94/1986 sé bundin við að þrátt fyrir verkfall sé áfram tryggð nauðsynlegasta öryggisgæsla. Takmörkunarheimildin sé því bundin við öryggisþáttinn. Ekki sé heimilt að takmarka verkfallsréttinn vegna annarra sjónarmiða, eins og t.d. með tilliti til hagkvæmni flugrekstrar.

Hefði löggjafarviljinn staðið til þess að flugumferðarstjórar hefðu ekki verkfallsrétt hefði verið eðlilegast að gera það með beinu lagaboði, sbr. 1.-4. tl. 19. gr. laganna. Óeðlilegt sé að túlka lögin þannig að stjórnvaldi sé heimilt að afnema verkfallsrétt einstakra starfs-

hópa án rökstuðnings fyrir ákvörðunum gagnvart hverjum einstökum starfsmanni.

Í forsendum úrskurðar Félagsdóms í málinu nr. 3/1997 segi:

„Gögn málsins eru að mestu frásagnir fjölmiðla um meira og minna ósamhljóða skoðanir manna um tilvik af öðru tilefni en hér ræðir um. Verða þau ein sér ekki lögð til grundvallar í dómsmáli sem þessu, heldur þarf að liggja fyrir hlutlæg úttekt á því hvaða mannafla sé þörf til þess að halda uppi nægilega traustri stjórn flugumferðar til að landið einangrist ekki um loftferðir og staðið verði við alþjóðlegar skuldbindingar. . ."

Af þessari ástæðu hafi stjórn stefnanda leitað til þriggja flugumferðarstjóra sem eigi það sameiginlegt að vera sérfræðingar í flugöryggismálum og hafi starfað erlendis að flugöryggismálum. Hafi þess verið óskað að nefndir sérfræðinga gæfu álit sitt á því hver fjöldi flugumferðarstjóra væri nauðsynlegur, kæmi til verkfalls, til þess að tryggja öryggi flugumferðar á íslenska flugumferðarstjórnarsvæðinu. Vegna forsendna í úrskurði Félagsdóms frá 8. apríl 1997 hafi sérfræðingarnir jafnframt verið beðnir að gefa álit á því hvort sú mönnun, sem þeir legðu til, tryggði að landið einangraðist ekki um loftferðir og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands yrðu haldnar. Sérfræðingarnir skiluðu rökstuddri álitsgerð, dagsettri 14. maí 1997, þar sem fram kemur það mat að tryggja megi nauðsynlegt öryggi flugumferðar með því að 32 flugumferðarstjórar verði að störfum í verkfalli. Dómkrafa stefnanda er gerð með vísan til álitsgerðarinnar og niðurstöðu dómkvaddra matsmanna. Um forsendur og nánari rökstuðning vísast til álitsgerðarinnar svo og matsgjörðar dómkvaddra matsmanna. Vakin er athygli á því að mat sérfræðinganna svo og dómkvaddra matsmanna á mannaflaþörf flugumferðarstjórnar til þess að tryggja nauðsynlegt flugöryggi í verkfalli sé mjög líkt mati stjórnvalda sem birtist í viðbúnaðaráætluninni frá því á árinu 1995.

Um málskostnað er vísað til 65. gr. laga nr. 80/1938, sbr. XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Stefnandi hafi ekki frádráttarrétt vegna kostnaðar af virðisaukaskatti af lögmannsþjónustu og er þess krafist að tekið verði tillit til þess kostnaðar við ákvörðun málskostnaðar. Stefnandi telur að við ákvörðun málskostnaðarins beri að líta til mikillar undirbúningsvinnu sem lögð var á stefnanda með því að gera kröfur til stéttarfélagsins um að það

aflaði úttektar á nauðsynlegri mönnun við flugumferðarstjórn í hugsanlegu verkfalli. Jafnframt er þess krafist að við ákvörðun málskostnaðar verði stefndi dæmdur til greiðslu kostnaðar vegna vinnu dómkvaddra matsmanna samkvæmt framlögðum reikningi, sem stefnandi hafi þegar greitt.

Málsástæður og rökstuðningur stefnda.

Stefnandi beri sönnunarbyrði fyrir því að aðstæður hafi breyst verulega þannig að telja megi að störf flugumferðarstjóra verði ekki lengur talin þess eðlis að falla fullkomlega undir 5. tölulið 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986. Um sönnunarbyrði þessa vísar stefnandi til almennra reglna auk sérreglunnar í 4. mgr. 116. gr. laga nr. 91/1991, sbr. einnig dóm Félagsdóms í málinu nr. 3/1995. Stefndi telur að ekkert hafi breyst varðandi störf flugumferðarstjóra eða í starfsemi Flugmálastjórnar þannig að fallast megi á málatilbúnað stefnanda. Það mat löggjafans, sem fram komi í fylgiskjali með frumvarpi sem varð að lögum nr. 94/1986, og mat Félagsdóms um að flugumferðarstjórar teljist allir sinna nauðsynlegustu öryggisgæslu og falli fullkomlega undir ákvæði 5. töluliðs 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, standi óhaggað.

Stefnandi hafi ekki reynt að rökstyðja aðalkröfu sína efnislega fremur en í fyrri málum um sama sakarefni. Í dómi Félagsdóms í málinu nr. 3/1995 hafi ekki verið talin efni til að litið yrði svo á að undanþágur flugumferðarstjóra frá verkfallsheimild væru víðtækari en áður hafði verið ákveðið, þ.e. að undanþáguheimildin tæki til allra sem störfuðu sem flugumferðarstjórar. Óhaggað standi að í auglýsingu nr. 68/1995 séu allir flugumferðarstjórar undanþegnir verkfallsheimild. Tilgreining starfanna sé því svo skýr sem frekast getur orðið og vafalaust að þar séu allir flugumferðarstjórar taldir, jafnt þeir sem falli undir samgöngu- og utanríkisráðuneyti í nefndri auglýsingu. Hafi Félagsdómur þegar dæmt um að tilgreining starfanna sé nægilega skýr og ótvíræð en í félagsdómsmálinu nr. 3/1995 hafi tilgreiningin verið talin ná til allra sem störfuðu sem flugumferðarstjórar. Mótmælt er þeim staðhæfingum stefnanda að markmið þess að tilgreina alla flugumferðarstjóra á skrá samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 sé í sjálfu sér að svipta starfsmennina verkfallsrétti. Mat löggjafans, flugmálayfirvalda og Félagsdóms þess efnis, að flugumferðarstjórar falli fullkomlega undir 5. tölulið 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 þar sem þeir starfi við nauðsynlegustu

öryggisgæslu, leiði til þess að fjármálaráðherra hafi ekki breytt skrá þeirri sem birta skal samkvæmt 2. mgr. 19. gr. að því er varðar störf flugumferðarstjóra.

Málsókn stefnanda jafnt nú sem fyrr á þessu ári sé reist á rangtúlkun stefnanda á viðbúnaðaráætlun Flugmálastjórnar, sem meðal annars fól í sér framlengingu á uppsagnarfresti 32 flugumferðarstjóra. Viðbúnaðaráætlunin hafi ekki falið í sér breytingu á starfsemi flugumferðarþjónustu, heldur hafi verið um að ræða neyðarráðstöfun til bráðabirgða þar sem nær allir flugumferðarstjórar höfðu sagt upp störfum frá og með 1. janúar 1996. Viðbúnaðaráætlunin hafi ekki verið þess efnis að 32 flugumferðarstjórar gætu sinnt nauðsynlegustu öryggisgæslu eins og stefnandi virðist halda fram og virðist að nokkru felast í álitsgerð þriggja félagsmanna stefnanda sem lögð er til grundvallar kröfu stefnanda. Það hafi aldrei verið mat flugmálayfirvalda að 32 flugumferðarstjórar geti sinnt nauðsynlegustu öryggisgæslu. Stefnandi hafi því ekki sannað í málinu hvert efni viðbúnaðaráætlunarinnar var og sé lýsing hans á henni röng. Áætlunin hafi aldrei komið til framkvæmda þar sem ekki reyndi á uppsagnir flugumferðarstjóra.

Auk framlengingar uppsagnarfrests hjá 32 flugumferðarstjórum hafi verið gerðar ráðstafanir til að hraða þjálfun nýrra starfsmanna sem komnir voru langt í námi og myndu koma til starfa á þriggja mánaða tímabilinu, aðstoðarmenn í flugstjórn áttu að starfa, varnarliðið á Keflavíkurflugvelli hafi verið fengið til að annast ákveðna þætti starfseminnar og óskað hafi verið eftir aðstoð erlendis frá með því að fá til starfanna erlenda flugumferðarstjóra með skömmum fyrirvara. Hafi Flugmálastjórn verið í sambandi við erlenda aðila sem voru reiðubúnir að senda flugumferðarstjóra til starfa ef nauðsyn krefði. Ráðstafanir Flugmálastjórnar hafi einnig tekið mið af því að þá þrjá mánuði ársins sem framlenging uppsagnarfrests myndi vara, janúar, febrúar og mars, sé flugumferð á Norður-Atlantshafi í lágmarki. Til hafi staðið að ráða nýja starfsmenn í stað þeirra sem sögðu upp störfum og hafi stöður verið auglýstar lausar til umsóknar í desember 1995. Tæplega 200 umsóknir hafi borist. Ekki hafi allir flugumferðarstjórar sagt upp störfum. Það hafi verið mat flugmálayfirvalda að með viðbúnaðaráætluninni yrði flugöryggi ekki stefnt í hættu eins og á stóð, uns tækist að koma starfseminni

til fyrra horfs. Tækist það ekki hafi verið fyrirséð að starfsemin myndi að einhverju leyti leggjast af hér á landi.

Engin lagaskilyrði væru til þess að hrinda áætlun sem þessari í framkvæmd við þær aðstæður að flugumferðarstjórar væru í verkfalli. Heimildir stjórnenda Flugmálastjórnar til að halda áfram starfseminni, þá er fyrir lá að meirihluti flugumferðarstjóra hygðist hætta störfum, hafi lotið öðrum reglum og sjónarmiðum en gilda myndu í verkfalli. Það leiði til þess að mönnun samkvæmt kröfu stefnanda yrði fjarri því að vera hin sama og eftir viðbúnaðaráætluninni. Miðað við kröfu stefnanda gæti Flugmálastjórn ekki framkvæmt fjölmarga aðra þætti áætlunarinnar þar sem það yrði í verkfalli að líkindum metið sem verkfallsbrot.

Hlutverk flugmálastjórnar sé tvíþætt, þ.e. að tryggja flugöryggi með því að halda fjarlægðaraðskilnaði milli flugvéla og að stuðla að hagkvæmni með því að greiða fyrir því að flugvélar fari stystu leið og fái umbeðna flughæð. Þessi hlutverk séu samofin í starfi sérhvers flugumferðarstjóra. Þannig sé ekki um það að ræða að hluti starfsmanna sinni öryggisstörfum en aðrir hagræðingu. Störf allra flugumferðarstjóra séu nauðsynleg til að tryggja fyllsta öryggi flugsamgangna. Í þessu sambandi er vísað til bréfs flugmálastjóra, dags. 17. mars 1997, og athugasemda forstöðumanns rekstrardeildar ATS. Flugmálastjórn eigi fullnaðarmat um það í umboði samgönguráðherra hversu marga starfsmenn þurfi til að tryggja öryggi flugs og uppfylla þar með skyldur samkvæmt lögum og alþjóðasamningum. Eigi það við um alla flugumferðarstjóra eins og þeir eru tilgreindir í auglýsingu nr. 68/1995. Sú neyðarráðstöfun sem grípa þurfti til þá er félagsmenn stefnanda höfðu sagt upp störfum verði ekki lögð til grundvallar mati á því hversu marga flugumferðarstjóra þurfi að jafnaði til að fyllsta öryggis sé gætt. Tilraun stefnanda til að nýta sér neyðaráætlun Flugmálastjórnar kröfum sínum til framdráttar og rangtúlka hana í sama augnamiði telur stefndi vera haldlausa. Hafi stefnandi ekki sýnt fram á að einhver hluti starfandi félagsmanna vinni ekki að flugumferðarstjórn. Framlenging uppsagnarfrests hluta starfsmannanna hafi því ekki verið og sé ekki viðurkenning á því að þeir einir gætu sinnt nauðsynlegustu öryggisgæslu til frambúðar. Hafi Félagsdómur áður hafnað málsástæðu stefnanda þess efnis að starfsemi miðað við neyðartilvik verði lögð til grundvallar mati á ákvæði 5. töluliðar 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986.

Skylt sé að halda uppi flugumferðarþjónustu hér á landi lögum samkvæmt og samkvæmt alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að. Starfseminni sé ætlað að tryggja öryggi alls flugs á flugumferðarsvæðinu. Á Íslandi sé haldið uppi alþjóðaflugumferðarþjónustu á Norður Atlantshafi, allt frá Skotlandi að Norðurpól og frá Noregi að Kanada. Flugstjórnarsvæðið sé 5,3 milljónir ferkílómetra að umfangi og um það fljúgi rúmlega 70.000 loftför árlega. Um frekari lagarök vísast til loftferðalaga nr. 34/1964, einkum 57. gr. og VIII. kafla laga nr. 119/1950 um stjórn flugmála. Einnig vísast til auglýsingar um setningu flugreglna nr. 55/1992 með síðari breytingum. Stefndi vísar til reglugerðar nr. 20/1985 um flug loftfara í millilandaflugi um íslenska lofthelgi, reglugerðar nr. 297/1964 fyrir Keflavíkurflugvöll, um umferð, öryggi o.fl. með síðari breytingum, og reglugerðar nr. 292/1993 um Flugmálastjórn, skipulag, starfshætti og verkefni. Sú skylda hvíli á flugmálayfirvöldum að hafa neyðaráætlun sem grípa þurfi til ef útlit sé fyrir að flugumferðarþjónusta leggist af vegna óvæntra og ófyrirséðra atvika. Uppsagnir allra flugumferðarstjóra hafi réttlætt að gripið yrði til viðeigandi neyðarráðstafana. Hefði komið til þess vegna uppsagna félagsmanna stefnanda að allir flugumferðarstjórar hættu störfum, ekki hefði tekist að manna stöðurnar aftur og starfseminni hefði verið breytt verulega eða hún flutt úr landi, lægi ekki fyrir að störf flugumferðarstjóra væru ónauðsynleg í skilningi 19. gr. laga nr. 94/1986. Meðan íslensk flugmálayfirvöld rækja framangreindar lagaskyldur og þær alþjóðlegu skuldbindingar að halda uppi flugumferðarþjónustu og tryggja öryggi flugs, séu störf allra flugumferðarstjóra nauðsynleg í því skyni. Stefndi hafnar málsástæðum stefnanda byggðum á málfræði og stigbreytingu orðsins nauðsynlegur.

Mótmælt er sem rangri og þýðingarlausri svonefndri álitsgerð þriggja félagsmanna stefnanda frá 14. maí 1997. Mótmælt er sem röngu að hún sé unnin af sérfræðingum í flugöryggismálum. Hafa tveir álitshöfundar, Karl Alvarsson og Lúðvík Vilhjálmsson ekki réttindi til að starfa við flugstjórnarmiðstöðina í Reykjavík (flugstjórnarsvæðisþjónustu), sbr. ákvæði kafla 4.4 í reglugerð nr. 344/1990 um skírteini gefin út af flugmálastjórn með síðari breytingum. Þá hafi Gylfi Ernst Gíslason aðeins starfað í flugstjórnarmiðstöðinni frá 1992. Álitsgjafarnir séu því óhæfir til að gefa sérfræðiálit á þeirri alþjóðaflugþjónustu sem veitt er í flugstjórnarmiðstöðinni eða til að

gera heildarathugun á mönnunarþörf fyrir starfsemi flugumferðarþjónustu varðandi alþjóðaflug og innanlandsflug. Allir þrír höfundar álitsins séu félagsmenn stefnanda, þar af tveir í samninganefnd félagsins, og hafa beina hagsmuni af niðurstöðu málsins. En yfirlýstur tilgangur málsóknar stefnanda sé að tryggja félagsmönnum verkfallsrétt án tillits til þeirra öryggissjónarmiða sem lög ráðgera þannig að flugstarfsemi almennt lamist.

Tveir álitshöfunda, Karl Alvarsson og Lúðvík Vilhjálmsson, hafi báðir gefið yfirlýsingar á opinberum vettvangi sem gangi þvert á niðurstöðu álitsins. Verði leyst úr málinu með því að leggja til grundvallar frásagnir fjölmiðla af því er viðbúnaðaráætlun Flugmálastjórnar var í undirbúningi sé ekki hægt að líta fram hjá því að haft var eftir Karli Alvarssyni í DV 4. desember 1995:

„Áætlunin dregur úr öryggi. Með því að draga úr öryggi er verið að skapa hættu að óþörfu því að ríkið gat framlengt uppsagnarfrestinn fyrir allan hópinn til 1. apríl ef það hefði viljað. – – Við erum með kerfi sem fyrst og fremst byggist á öryggi. Menn geta ekki leyft sér að hverfa frá þessu kerfi. Varaáætlun Flugmálastjórnar hefur aldrei verið notuð, menn vita ekkert hvernig hún reynist og er að setja flugfarþega í óþarfa hættu."

Einnig hafi Lúðvík Vilhjálmsson, einn álitshöfunda, skrifað grein í Morgunblaðið, þar sem hann taldi viðbúnaðaráætlun Flugmálastjórnar aðeins hafa falið í sér að framlengja uppsagnarfrest 32 starfsmanna, en þannig taldi hann að skapast myndi neyðarástand. Í álitsgerð stefnanda komi á hinn bóginn fram að mat höfunda hennar sé sambærilegt því mati sem falist hafi í gerð viðbúnaðaráætlunarinnar að því undanskildu að ekki yrðu samkvæmt álitinu starfandi flugumferðarstjórar í skóla Flugmálastjórnar „og nokkrum störfum yfirmanna" eins og þar segir. Það hafi ekki verið mat flugmálayfirvalda að 32 flugumferðarstjórar nægðu til að haldið yrði uppi nauðsynlegasta öryggi og viðbúnaðaráætlun Flugmálastjórnar hafi ekki verið þess efnis að aðeins yrðu við störf að jafnaði 32 flugumferðarstjórar. Í rangtúlkun sinni séu álitshöfundar því ekki sjálfum sér samkvæmir.

Af fjölmörgum ástæðum er álitið þýðingarlaust fyrir úrlausn málsins og er niðurstöðu þess mótmælt sem rangri. Í fyrsta lagi eigi flugmálayfirvöld mat um það hversu marga flugumferðarstjóra talið sé að ráða þurfi til starfa svo að halda megi uppi flugöryggi. Það

mat standi óhaggað að þörf sé fyrir alla flugumferðarstjóra sem starfandi séu hverju sinni í þessu skyni. Vísast hér til bréfs flugmálastjóra og álits forstöðumanns rekstrardeildar ATS. Í öðru lagi sé álitsgerð stefnanda ekki hlutlæg athugun svo sem Félagsdómur hafi gert kröfu til hyggist stefnandi sanna að ofaukið sé mannskap við flugumferðarstjórn eða að einhverjir félagsmenn stefnanda séu ónauðsynlegir starfseminni. Hafi það hingað til verið skoðun stefnanda í kjaraviðræðum að flugumferðarstjórn sé undirmönnuð og að yfirvinna sé mikil. Í þriðja lagi sé gegnumgangandi rökvilla í áliti stefnanda þar sem gengið sé út frá því að verkfall sé yfirstandandi og að þjónusta Flugmálastjórnar hafi fyrirfram verið takmörkuð, væntanlega til samræmis við tillögur stefnanda um mönnunarþörf. Gengið sé út frá þeirri ónothæfu og tilbúnu forsendu að flugumferð minnki, flugleiðum verði breytt og óskyldum aðilum, þ.e. þeim sem standa að flugrekstri, verði gert að breyta starfsemi sinni. Jafnframt virðist gengið út frá því að nýju leiðakerfi verði komið á og steininn tekur úr þegar lagt sé til að mönnun leitar- og björgunarmiðstöðvar verði lögð af þar sem hún sé „aðeins starfrækt þegar þörf krefur". Álitsgerðin fjalli því ekki um það á hvern hátt tryggja megi nauðsynlegustu öryggisgæslu með minni mannafla, heldur með hvaða hætti megi byrja á því að lama flugstarfsemi almennt og laga við svo búið starfsemi Flugumferðarstjórnar að slíkum aðstæðum. Álitsgerðin fjalli því aðeins um það hvernig þjóna megi markmiðum stefnanda þannig að verkfall myndi ekki aðeins raska starfsemi Flugmálastjórnar heldur fyrst og fremst lama starfsemi þeirra sem standa að flugrekstri. Stefndi telur að út frá 5. tölulið 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 verði að miða við óbreytt ástand og meta mannaflaþörf út frá því með tilliti til öryggissjónarmiða. Í fjórða lagi er skilgreiningum álitsgjafa á starfi flugumferðarstjóra mótmælt sem röngum. Ekki sé unnt að greina í sundur þá starfsmenn sem sinna öryggisþætti og hagkvæmnisþætti, heldur sé hvort tveggja falið í starfi hvers og eins. Stefnandi hafi skilgreint starf flugumferðarstjóra í fimm liðum, þar sem einungis einn sé talinn öryggisþáttur. Augaleið gefi að allir þessir fimm þættir, og eftir atvikum fleiri, miði með einum eða öðrum hætti að því að tryggja öryggi. Fjölmargir aðrir þættir í áliti stefnanda séu óraunhæfir. Tæplega 90% af flugumferðarstjórninni fari fram í flugstjórnarmiðstöðinni í Reykjavík og nánast 100% af alþjóðaflugumferðarstjórninni fari þar fram. Álitsgerð um

það hvar yfirmanna og varðstjóra sé þörf og hvar ekki sé tilviljunarkennd og órökstudd.

Varðandi þá flugumferðarstjóra sem gegna yfirmannsstöðum og þá sem sinna kennslu í skóla flugmálastjórnar er í fyrsta lagi tekið fram að sérstaklega hafi verið að þeim störfum vikið við rekstur félagsdómsmálsins nr. 3/1995. Að því er varðar skóla flugmálastjórnar hafi komið fram í vitnisburði framkvæmdastjóra flugumferðarþjónustu fyrir Félagsdómi að þeir fjórir sem störfuðu við skólann mönnuðu einnig eina stöðu í flugstjórnarmiðstöðinni til skiptis til að viðhalda þekkingu sinni. Niðurstaða Félagsdóms hafi verið á þann veg að allir flugumferðarstjórar, þ.m.t. yfirmenn og kennarar við skólann, teldust falla fullkomlega undir 3. tölulið 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 og að undanþágulistarnir fælu ekki í sér víðtækari undanþágur en áður hafði verið ákveðið í félagsdómsmálinu nr. 3/1987. Stefnandi hafi að þessu leyti ekki sýnt fram á verulegar breytingar í starfsemi flugmálastjórnar frá því sem verið hefur og ekki gert tilraun til að benda á flugumferðarstjóra sem ekki starfa við flugumferðarstjórn. Sérstaklega er tekið fram að þeir flugumferðarstjórar sem sinna kennslu við skóla flugmálastjórnar sinna auk hefðbundinna starfa þeim öryggisþætti er lúti að viðvarandi þjálfun annarra starfsmanna og margvíslega sérhæfðum verkefnum svo sem að skoða viðbúnaðaráætlanir og vinnuaðferðir.

Skýrslugjöf.

Við aðalmeðferð málsins gáfu skýrslu fyrir dóminum matsmennirnir Páll Gestsson, fyrrverandi flugumferðarstjóri og Pétur Einarsson hdl., fyrrverandi flugmálastjóri, svo og Hallgrímur Sigurðsson, forstöðumaður rekstrardeildar flugumferðaþjónustunnar og Ásgeir Pálsson, framkvæmdarstjóri flugumferðarþjónustunnar.

Niðurstaða.

Með úrskurði Félagsdóms í máli þessu, sem kveðinn var upp hinn 23. júní 1997, var öllum kröfum stefnanda vísað frá dómi. Með dómi Hæstaréttar Íslands, sem kveðinn var upp hinn 11. september 1997, var staðfest sú ákvörðun Félagsdóms í fyrrgreindum úrskurði að vísa aðalkröfu stefnanda frá dómi, en lagt fyrir Félagsdóm að taka til efnislegrar meðferðar vara- og þrautavarakröfur stefnanda.

Samkvæmt skriflegri matsbeiðni stefnanda, dags. 2. október 1997, var farið fram á að Félagsdómur útnefndi matsmenn, sbr. 2. mgr. 59.

gr. laga nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, til að meta eftirfarandi:

„Óskað er mats tveggja hæfra og óvilhallra manna á því hver sé lágmarks mönnun við flugumferðarstjórn komi til verkfalls Félags íslenskra flugumferðarstjóra. Við matið skal miðað við að í verkfalli sé tryggð nauðsynlegasta öryggisgæsla skv. 5. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, sbr. 20. gr. sömu laga."

Á dómþingi Félagsdóms, sem haldið var hinn 17. október 1997, var matsbeiðnin tekin fyrir. Af hálfu stefnanda var lagður fram listi með nöfnum fjögurra manna og voru aðilar sammála um að óska þess að úr hópi þessara fjögurra manna yrðu dómkvaddir tveir matsmenn til að meta hið umbeðna samkvæmt matsbeiðninni. Í samráði við lögmenn aðila voru á dómþingi þessu dómkvaddir sem hæfir menn og óvilhallir til að meta hið umbeðna samkvæmt framlagðri matsbeiðni þeir Páll Gestsson, fyrrverandi flugumferðarstjóri, deildarstjóri í starfsmannahaldi varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli og Pétur Einarsson, fyrrverandi flugmálastjóri.

Matsmenn sömdu matsgerð, sem dagsett er 16. febrúar 1998. Stefnandi aðlagaði kröfugerð sína í málinu niðurstöðu matsmanna.

Af upphaflegri kröfugerð stefnanda samkvæmt stefnu stendur því eftir varakrafan. Er þess þannig krafist að þær breytingar verði gerðar á skrá samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna, sbr. auglýsingu nr. 68/1995 um skrá þessa, að í stað orðanna „Flugumferðarstjórar, allir" og „Flugumferðarstjórar" komi þær tilgreiningar, sem greinir í varakröfunni, og gera ráð fyrir því að 32 flugumferðarstjórar hafi eigi heimild til verkfalls samkvæmt þeirri niðurskipan eftir starfsstöðvum sem fram kemur í upphaflegu varakröfunni. Í stefnu er þessi krafa stefnanda byggð á álitsgerð þriggja flugumferðarstjóra, dags. 14. maí 1997, sem stefnandi hlutaðist til um að gerð yrði og lagði fram með stefnu sinni við þingfestingu málsins. Að því er kröfuna varðar bendir stefnandi á að niðurstaða matsmanna samkvæmt matsgerðinni sé sama efnis og krafan. Að því er rökstuðning fyrir kröfunni áhrærir vísar stefnandi til þess að rökstuðningur í matsgerðinni eigi við sem rökstuðningur fyrir dómkröfu stefnanda.

Þrátt fyrir fyrrgreinda matsgerð heldur stefndi fast við sýknukröfu sína. Í greinargerð sinni byggir stefndi sýknukröfuna á því að ekki verði að neinu leyti byggt á þeirri álitsgerð, sem fyrr getur, svo

sem nánar er rakið í greinargerðinni. Með sama hætti telur stefndi að ekki verði byggt á framlagðri matsgerð vegna margvíslegra annmarka bæði að efni og formi, sem hann telur vera á matsgerðinni, og reifað var af hálfu stefnda við munnlegan flutning málsins. Telur stefndi að ekki komi til greina að hrófla við niðurstöðu í dómum Félagsdóms frá 22. maí 1987 og 25. september 1995 í málum vegna verkfallsréttar félagsmanna stefnanda á grundvelli matsgerðarinnar, eins og henni sé farið. Matsgerðin geti í mesta lagi haft eitthvert upplýsingagildi. Verði ekki á sýknukröfuna fallist og þannig raskað niðurstöðum fyrri dóma verði að dæma að álitum og gera ráð fyrir mun meiri mönnun í verkfalli heldur en tiltekið er í matsgerðinni.

Með lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna, var lögfest sú meginregla að þeim starfsmönnum ríkisins, sem lög nr. 38/1954 tóku til, sbr. nú lög nr. 70/1996, sé heimilt að gera verkfall með þeim takmörkunum einum sem tilteknar eru í lögum. Af því leiðir að ákvæði um undantekningar frá þessari meginreglu lúta þrengjandi lögskýringu.

Samkvæmt 14. gr. laga nr. 94/1986 er stéttarfélögum, sem eru samningsaðilar samkvæmt lögunum, heimilt að gera verkfall og samkvæmt 18. gr. laga þessara tekur það til allra starfsmanna í viðkomandi stéttarfélagi hjá þeim vinnuveitanda, sem verkfall beinist gegn, nema þeim sé óheimilt að gera verkfall samkvæmt lögunum. Samkvæmt 5. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, sbr. 56. gr. laga nr. 70/1996, er þeim sem starfa við nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu óheimilt að gera verkfall.

Með dómi Félagsdóms frá 22. maí 1987 í máli nr. 3/1987 var því slegið föstu að þeir félagsmenn Félags íslenskra flugumferðarstjóra „sem starfa sem flugumferðarstjórar" falli fullkomlega undir 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, nú 5. tölul. 1. mgr. sömu lagagreinar. 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. Síðar hafa verið gerðar skrár samkvæmt þessu ákvæði og birtar, fyrst með auglýsingu nr. 41/1988 og síðast með auglýsingu nr. 68/1995. Samkvæmt þessum skrám hafa flugumferðarstjórar ekki verkfallsheimild. Í máli nr. 3/1995, er lauk með dómi Félagsdóms 25. september 1995, krafðist Félag íslenskra flugumferðarstjóra breytinga á skrá samkvæmt auglýsingu nr. 68/1995. Var stefndi, fjármálaráðherra f.h. ríkisins, sýknaður af þeirri kröfu. Í for-

sendum dómsins er tekið fram að þegar til þess sé litið að Félagsdómur hafi þegar dæmt að störf flugumferðarstjóra, sem starfa sem flugumferðarstjórar, séu þess eðlis að þau falli fullkomlega undir 3. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 yrði að telja að stefnandi hefði sönnunarbyrðina fyrir því að aðstæður hefðu breyst verulega frá því að sá dómur gekk. Það hefði stefnandi ekki gert.

Enn krafðist Félag íslenskra flugumferðarstjóra breytinga á skrá samkvæmt auglýsingu nr. 68/1995 í máli nr. 3/1997. Með úrskurði Félagsdóms 8. apríl 1997 var því máli vísað frá dómi með vísan til eliðar 80. gr. og 2. mgr. 116. gr. laga nr. 91/1991, sbr. 69. gr. laga nr. laga nr. 80/1938, og m.a. vísað til þess að málið væri í sama horfi og eftir dóm Félagsdóms 25. september 1995. Bent var á að fyrir þyrfti að liggja hlutlæg úttekt á því hvaða mannafla væri þörf til að halda uppi nægilega traustri stjórn flugumferðar í verkfalli til að landið einangrist ekki um loftferðir og staðið verði við alþjóðlegar skuldbindingar. Úrskurður þessi var staðfestur með dómi Hæstaréttar Íslands frá 6. maí 1997. Í kjölfar þessara málaloka höfðaði stefnandi mál það, sem hér er til úrlausnar.

Samkvæmt framansögðu og eins og fram kemur í dómi Félagsdóms frá 25. september 1995 verður að telja að stefnandi beri sönnunarbyrðina fyrir kröfu sinni um breytingar á skrá samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986. Núgildandi tilgreining varðandi flugumferðarstjóra í skrá samkvæmt auglýsingu nr. 68/1995 felur í sér fulla mönnun allra starfsstöðva, þannig að í reynd er engum verkfallsrétti til að dreifa hjá félagsmönnum stefnanda. Lýtur krafa stefnanda í máli þessu því í raun að fækkun félagsmanna sinna á skrá frá því sem núgildandi tilgreining gerir ráð fyrir. Meginúrlausnarefnið í málinu er því hvort stefnandi hafi fært nægar sönnur fyrir þeirri kröfu.

Eins og fyrr greinir voru dómkvaddir tveir matsmenn úr hópi fjögurra manna, sem aðilar komu sér saman um, til að meta það viðfangsefni sem niðurstaða máls þessa veltur á. Matsmennirnir komust að sameiginlegri niðurstöðu og hafa samið matsgerð. Þeir hafa komið fyrir dóminn og staðfest matsgerðina og gefið skýrslu til skýringar á matsgerðinni og atriðum sem tengjast henni.

Samkvæmt grundvallarreglu um frjálst sönnunarmat, sbr. 44. gr. laga nr. 91/1991, verður að virða gildi matsgerða í hverju tilviki. Leggur dómur mat á atriði varðandi matsgerð, þar á meðal sönn-

unargildi hennar, þegar leyst er að öðru leyti úr máli, sbr. 2. mgr. 66. gr. sömu laga. Annmarkalausar matsgerðir eru þýðingarmikil sönnunargögn og verða almennt lagðar til grundvallar dómi nema sérstaklega standi á. Að þessu athuguðu verður að taka til úrlausnar hvort eitthvað það sé fram komið varðandi matsgerðina og störf og starfshætti matsmanna er teljist rýra svo gildi matsgerðarinnar að ekki verði á henni byggt.

Þess ber að geta að þrátt fyrir afstöðu sína til gildis matsgerðarinnar krafðist stefndi ekki yfirmats, sbr. 64. gr. laga nr. 91/1991.

Ekki verður annað séð en að aðferð matsmanna við formlega tilhögun matsins hafi verið annmarkalaus, enda er hinu gagnstæða ekki haldið fram. Stefndi hefur hins vegar haldið því fram að komið hafi í ljós að matsmenn hafi ekki verið starfi sínu vaxnir þar sem þeir hafi látið undir höfuð leggjast að skoða tilgreindar starfsstöðvar. Þá hafi þeir þrengt verksvið sitt, sbr. III. kafla matsgerðarinnar. Þessa athugasemd stefnda verður að skilja svo að matsmenn hafi ekki metið það sem meta skyldi samkvæmt matsbeiðni. Að því er varðar þessi aðfinnsluefni stefnda varðandi framkvæmd matsgerðar skal tekið fram að ekki neytti stefndi úrræðis 1. mgr. 66. gr. laga nr. 91/1991 og leitaði úrskurðar um þau.

Matsmenn gerðu grein fyrir því fyrir dómi hvers vegna þeir töldu ekki þörf á að skoða allar starfsstöðvar og báru við staðkunnáttu sinni frá fyrri tíð og að aðstæður hefðu ekki breyst. Í ljósi þessara skýringa þykir stefndi ekki hafa sýnt fram á að hér sé um atriði að ræða sem rýrt geti gildi matsgerðarinnar. Þá verður ekki séð, með samanburði á matsbeiðni og afmörkun matsmanna í matsgerðinni á viðfangsefninu, að matsmenn hafi þrengt verksvið sitt þannig að það hafi ekki verið metið sem meta skyldi. Samkvæmt þessu verður ekki talið að neinir þeir annmarkar hafi verið á framkvæmd matsgerðarinnar er rýri gildi hennar þannig að á henni verði ekki byggt.

Kemur þá til úrlausnar hvort forsendur matsmanna hafi verið rangar eða ófullnægjandi eða að öðru leyti svo ófullkomnar að ekki verði af þeim sökum byggt á matsgerðinni.

Stefndi heldur því fram að matsgerðin fjalli einungis um lagaatriði og af þeim sökum verði ekki á henni byggt. Ljóst er að matsgerðin er ekki skoðunargerð heldur álitsgerð um þau atriði sem tilgreind eru í matsbeiðni. Samkvæmt matsbeiðni bar matsmönnum við mat sitt á lágmarksmönnun í verkfalli að taka mið af fyrirmæl-

um 5. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986, sbr. 20. gr. sömu laga, um að nauðsynlegasta öryggisgæsla skuli tryggð í verkfalli. Þá var óhjákvæmilegt að matsmenn horfðu til alþjóðlegra skuldbindinga í flugmálum samkvæmt alþjóðasamþykktum og milliríkjasamningum svo og íslenskrar löggjafar og stjórnvaldsfyrirmæla um flugmál og loftferðir, eins og þeir gerðu. Svo sem fram kemur í matsgerðinni gera matsmenn ráð fyrir að verkfall skerði hagræðingarþátt flugumferðarþjónustu en leggja áherslu á að nauðsynlegasta öryggisþætti sé fullnægt. Er það atriði rauður þráður í matsgerðinni. Óhjákvæmilegt var að matsmenn litu til fyrrgreindra réttarheimilda til að komast að niðurstöðu. Verður að telja að hér hafi verið um að ræða nauðsynlegan þátt í forsendum matsgerðarinnar. Samkvæmt þessu verður ekki talið að þessi athugasemd stefnda við matsgerðina eigi við rök að styðjast.

Stefndi hefur bent á að matsmenn hafi horft til ákvæðis 20. gr. laga nr. 94/1986, en margdæmt sé að 19. og 20. gr. laga þessara verði aldrei jafnað saman. Í grein þessari er tekið fram að sé verkfall hafið sé heimilt að kalla starfsmenn, sem eru í verkfalli, tímabundið til vinnu í þeim tilgangi að afstýra neyðarástandi. Samkvæmt 21. gr. laganna ákveður nefnd tveggja manna hverjir skuli kvaddir til starfa samkvæmt 20. gr. svo sem nánar getur um. Ljóst er að ákvæði 20. gr. geta ekki leyst ákvæði 5. tölul. 1. mgr. 19. gr. af hólmi. Samkvæmt matsbeiðni er vísað til 20. gr. laga nr. 94/1986. Fram kom í skýrslu matsmannsins Péturs Einarssonar hér fyrir dómi að matsgerðin væri ekki byggð á úrræðum þeim, sem kveðið er á um í 20. gr., en þau hefðu hins vegar verið höfð til hliðsjónar og til þess litið að fyrir hendi væru úrræði til að kveðja menn til starfa í verkfalli. Í athugasemdum með 19. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 94/1986, kemur fram að ákvæði 3. tölul. 1. mgr. þeirrar greinar þurfi „að skoða í tengslum við efni 20. gr. sem fjallar um aðra þætti undanþágumála.“ Að þessu athuguðu og framkomnum skýringum um vægi þessa atriðis við matið verður ekki talið að það hafi af þessum sökum verið reist á ólögmætum sjónarmiðum.

Stefndi heldur því fram að sá ágalli sé á matsgerðinni að hún sé byggð á viðbúnaðaráætlun þeirri sem í málinu greinir. Í skýrslum matsmanna fyrir dómi kom fram að horft hefði verið til umræddra viðbúnaðaráætlunar en matsgerðin hefði hins vegar ekki verið byggð á henni. Matsgerðin ber ekki sjálf með sér að vera byggð á

þessari viðbúnaðaráætlun. Enda þótt taka megi undir það að ekki sé saman að jafna mati á mönnun í verkfalli og við slíkar aðstæður, sem umrædd viðbúnaðaráætlun gengur út frá, verður þó ekki talið að matsmönnum hafi verið óheimilt að hafa hliðsjón af þeirri áætlun. Samkvæmt þessu verður að telja að matsgerðin byggist að meginstefnu til á sjálfstæðu mati á hinu umbeðna þannig að hún sé að því leyti tækur grundvöllur til að byggja á.

Önnur atriði, sem stefndi hefur teflt fram til vefengingar á matsgerðinni, svo sem ætlaðar rangar skilgreiningar á loftrými o.fl. þykja ekki fallin til að kippa stoðum undan niðurstöðu matsmanna.

Að því er varðar kröfugerð stefnanda þá hefur stefndi borið því við að samkvæmt dómafordæmum Félagsdóms beri að tilgreina þau störf sem falla undir 5. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 og óheimilt sé að semja um annars konar tilgreiningu eða vísa til þess að ákveðinni starfsemi eigi ekki að sinna þrátt fyrir verkfall. Þá hafi Félagsdómur slegið því föstu að það sé ekki hlutverk dómsins að gera skrár samkvæmt 2. mgr. 19. gr. heldur að skera úr ágreiningi sem rísa kann um breytingar á skrám. Telur stefndi að kröfugerð stefnanda brjóti í bága við þetta.

Hér að framan er því lýst hvers eðlis krafa stefnanda er. Kemur þar fram að núgildandi tilgreining í skrá samkvæmt auglýsingu nr. 68/1995 feli í sér fulla mönnun allra starfstöðva þannig að verkfall raskar að engu leyti venjubundinni skipan og sé því í raun marklaust. Krafa stefnanda gengur út á að draga úr mönnun í verkfalli eftir starfsstöðvum svo sem nánar er útfært í kröfunni. Eins og aðstöðunni er háttað samkvæmt þessu verður ekki talið að krafan fari að neinu leyti á svig við framangreind viðhorf í dómum Félagsdóms.

Samkvæmt framansögðu verður að telja að framkvæmd matsins og matsgerðin sé ekki haldin neinum þeim annmörkum er leiða til þess að ekki verði á henni byggt. Að því virtu og þar sem stefndi hefur ekki neytt lögmæltra úrræða til að fá fram endurskoðun á matsgerðinni verður hún lögð til grundvallar í máli þessu. Þar sem matsgerðin styður með nægilega traustum og fullnægjandi hætti kröfu stefnanda, sem dómtæk er samkvæmt framansögðu, verður krafan tekin til greina.

Stefndi greiði stefnanda málskostnað sem ákveðst 1.794.000 krónur og hefur þá verið litið til matskostnaðar samkvæmt framlögðum reikningi 1.494.00 krónur.

Dómsorð:

Kröfur stefnanda, Félags íslenskra flugumferðarstjóra, á hendur stefnda, íslenska ríkinu eru teknar til greina.

Stefndi greiði stefnanda 1.794.000 krónur í málskostnað.

Sératkvæði
Guðmundar Skaftasonar.

Í dómi Félagsdóms í máli fjármálaráðherra gegn Félagi íslenskra flugumferðarstjóra 22. maí 1987 var litið svo á, að störf þeirra félagsmanna stefnda, sem störfuðu sem flugumferðarstjórar, væru þess eðlis, að þau féllu fullkomlega undir 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94 1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Væri því félagsmönnum hins stefnda félags óheimilt að gera verkfall og var því boðað verkfall dæmt ólögmætt. Skilja verður dóm þennan svo, að störf flugumferðarstjóra þeirra er hann tekur til, fælu í sjálfum sér þá öryggisþætti og þar tilheyrandi atriði er 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laganna nær yfir. Til stuðnings þessu má ennfremur nefna, að á fylgiskjali með frumvarpi sem varð að lögum nr. 94 1986 og samkomulag var talið um, eru flugumferðarstjórar taldir meðal þeirra er eigi njóti verkfallsréttar. Stefnandi máls þessa höfðaði síðan fyrir Félagsdómi mál með stefnu, útgefinni 28. febrúar 1995, og var í henni efnislega sama kröfugerð og fyrir liggur í þessu máli. Með dómi réttarins 25. september 1995 var henni hafnað. Var talið að líta yrði svo á, að undanþágulistarnir fælu ekki í sér víðtækari undanþágur en áður hafði verið ákveðið í ofangreindum dómi Félagsdóms frá 1987. Með vísun til þess dóms var ennfremur sagt „að stefndi hafi sönnunarbyrði fyrir því að aðstæður hafi breyst verulega frá því sá dómur var uppkveðinn."

Í málinu er komin fram matsgerð af hendi tveggja dómkvaddra manna þar sem metið er hver sé lágmarksmönnun við flugumferðarstjórn komi til verkfalls Félags íslenskra flugumferðarstjóra miðað við að tryggð sé nauðsynlegasta öryggisgæsla samkvæmt 5. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94 1986, sbr. 20. gr. sömu laga. Í ályktarorðum matsgerðarinnar er sagt að til þess þurfi 32 flugumferðarstjóra og kemur það heim við þá tölu flugumferðarstjóra, sem tilgreind er í varakröfu stefnanda í upphaflegri kröfugerð. Nemur þetta sem næst 1/3 hluta mannaflans. Stærsta breytingin er hjá flugstjórnarmiðstöðinni

þar sem nú eru 6 vaktakjarnar með 35 manns, en lagt er til að fækkað verði niður í eina vakt með 4 mönnum auk tveggja á næturvöktum. Tala aðalvarðstjóranna 5 er óbreytt, en ekki er sýnt hvernig hún gengur upp í dagvaktakerfinu. Í flugturninn í Keflavík/aðflug Keflavík og Reykjavík eru ætlaðir 10 flugumferðarstjórar en munu nú vera 24. Gert er ráð fyrir að varnarliðið annist flugstjórn sinna loftfara með tilvísun í „leyndarsamning", sem ekki liggur fyrir í málinu en óvíst mun talið að þar ræði um annað en upplýsingagjöf. Það vekur athygli að flugstjórnarmiðstöðinni í Reykjavík eru ætlaðir 11 starfsmenn en í flugturninum í Keflavík 10 starfsmenn. Gefur þó auga leið að hlutverk flugstjórnarmiðstöðvarinnar eru margföld á við verkefni flugturnsins í Keflavík, sem annast belti sem er aðeins 40 sjómílna radíus í allt að 24.500 feta hæð. Á þessu er ekki að finna neina skýringu í matsgerðinni. Í flugturninum í Reykjavík eru ætlaðir 5 menn í stað 10 nú. Hins vegar er óbreytt mönnun á Akureyri og í Vestmannaeyjum. Engin skýring er á því hvers vegna þar er þörf á fullri mönnun meðan enginn flugumferðarstjóri starfar á Egilsstöðum eða Ísafirði. Gert er ráð fyrir óbreyttum þjónustutíma og óbreyttu hlutverki „en skertum afköstum". Í skilgreiningu matsmanna á hvað sé nauðsynlegasta öryggisgæsla segir í matsgerð á bls. 40 í 3. lið „Að létta og viðhalda reglulegu flæði flugumferðar" og í 4. lið segir „Að veita ráð og upplýsingar sem gagnast til öryggis og árangursríks framkvæmdar flugs". Ekki er nægilega skýrt í matinu hvað felst í „skertum afköstum" miðað við óbreytt hlutverk eða hvernig verkefnum skuli háttað við jafn skerta mönnun.

Af málflutningi stefnanda kemur fram að talan 32 varðandi flugumferðarstjóra eigi rætur sínar að rekja til svonefndrar viðbúnaðaráætlunar frá því síðla árs 1995, en flugumferðarstjórar höfðu þá sagt störfum sínum lausum frá næstu áramótum. Voru þá ráðningar 32 flugumferðarstjóra framlengdar í 3 mánuði, janúar – mars 1996. Ég tel að þeirri stöðu verði með engu móti jafnað til verkfalls og hafa matsmenn gert sér ljóst að svo væri, sbr. bls. 9 í matsgerð. Þá höfðu 9 flugumferðarstjórar ekki sagt upp störfum sínum og af dskj. nr. 26 kemur fram að 8 nýnemar voru langt komnir í námi og búist við að þeir kæmu til starfa á þessu tímabili. Einnig hafði flugmálastjórn haft samband við erlenda aðila, sem voru reiðubúnir til að senda hingað erlenda flugumferðarstjóra, ef nauðsyn krefði og þá einkum til þjálfunar. En þjálfun nema til réttinda mun taka um eitt og hálft

ár. Þá tóku ráðstafanir flugmálastjórnar mið af því að um var að ræða þá 3 mánuði ársins, þegar flugumferð um Norður-Atlantshafið er í lágmarki en sveiflur í umferðinni eru verulegar. Ekki er að sjá af matsgerð að tillit sé tekið til þessa.

Þegar litið er til þeirrar forsendu matsmanna að í nauðsynlegustu öryggisgæslu felist, að létta og viðhalda reglulegu flæði flugumferðar, hlýtur í því að felast að hin venjubundna umferð eigi þess kost að halda áfram ótrufluð af verkfalli. Þótt verkfallsréttur sé almennt ekki takmarkaður eru einstök viðkvæm svið þjóðfélagsstarfseminnar vernduð gegn honum vegna hinnar almennu þýðingar þeirra. Í eðli hlutarins liggur að gæði þjónustunnar ber að miða við það stig er hún var á þegar verkfall hefst. Þannig yrði t.d. ekki lagt á sjúkrahús að nota lækningaaðferðir sem tíðkaðar voru fyrir áratugum eða flugstjórn hér að beita aðferðum sem notast er við í vanþróuðum ríkjum.

Ekki er í matinu tekin afstaða til hins geysimikla munar á umferðarþunga svo sem hjá flugstjórnarmiðstöðinni þar sem á dagvöktum kann að vera unnið á 12 borðum en 4 þegar minnst er. Þá er ekki heldur tekin skýrleg afstaða til leitar- og björgunarflugs.

Þegar til alls framangreinds er litið tel ég, að matsgerðin hnekki ekki þeirri niðurstöðu eldri dóma Félagsdóms, að störf flugumferðarstjóra séu þess eðlis, að þau falli fullkomlega undir 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94 1986, sbr. nú 5. tl., og ósannað sé að aðstæður hafi breyst frá þeim tíma. Um sönnunargildi matsgerðarinnar ber einnig að líta til þess, að matsmaðurinn Pétur Einarsson er faðir Signýar Pétursdóttur flugumferðarstjóra sem var trúnaðarmaður starfsmanna á flugstjórnarmiðstöð og er þar nú starfsmaður, sjá 3. tl. 61. gr., sbr. 52. gr. laga nr. 91 1991 um meðferð einkamála.

Með vísan til alls framanritaðs tel ég að sýkna beri stefnda í máli þessu.

Málskostnaður skal falla niður.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, skal vera sýkn af kröfum stefnanda, Félags íslenskra flugumferðarstjóra.

Málskostnaður fellur niður.