

Fimmtudaginn 3. mars 1994.

Nr. 198/1993.

Fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs

(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.)

gegn

Jóni Árna Þórissyni

(Eiríkur Tómasson hrl.)

Bráðabirgðalög. Kjarasamningur. Opinberir starfsmenn.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Hrafn Bragason, Garðar Gíslason, Guðrún Erlendsdóttir og Hjörtur Torfason og Ingibjörg Benediktsdóttir, settur hæstaréttardómari.

Áfrýjandi hefur skotið máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 19. maí 1993. Hann krefst þess aðallega, að hinum áfrýjaða dómi verði hrundið og hann sýknaður af öllum kröfum stefnda, en stefnda gert að greiða honum málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti. Til vara krefst hann lækkunar á kröfu stefnda um greiðslu úr hendi sinni ásamt því, að málskostnaður verði felldur niður.

Stefndi krefst þess aðallega, að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur, en til vara, að áfrýjanda verði gert að greiða honum 280.173 krónur með vöxtum, er séu jafnháir vegnu meðaltali vaxta af almennum óbundnum sparisjóðsvöxtum hjá viðskiptabönkum og sparisjóðum, af 7.331 krónu frá 1. janúar 1992 til 13. febrúar s.á., en með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 280.173 krónum frá þeim degi til greiðsludags svo og 400.000 krónur í málskostnað í héraði að meðtöldum virðisaukaskatti. Hann krefst og málskostnaðar fyrir Hæstarétti úr hendi áfrýjanda.

I.

Stefndi er flugumferðarstjóri á Reykjavíkflugvelli og var fast-ráðinn til þess starfs á miðju ári 1976 að undangengnu starfsnámi. Starfið er opinbert og heyrir undir Flugmálastjórn, og eru réttindi og skyldur í sambandi við það háð ákvæðum í loftferðalögum nr. 34/1964 og reglum og reglugerðum á því sviði. Fellur starfið undir 80. gr. laganna, þar sem svo er um mælt, að flugmálaráðherra sé rétt að kveða á, hverjum kostum þeir skuli búnir, sem starfi á flugvelli

eða í öðru flugvirki eða hafi á hendi annað starf utan loftfars, er mikilsvert sé um öryggi loftferða, og setji hann reglur um starfs-skírteini fyrir slíkum störfum. Hin nánari fyrirmæli á grundvelli þessarar lagagreinar hafa verið sett í reglugerðum um skírteini gefin út af Flugmálastjórn. Var reglugerð nr. 329/1986 um það efni í gildi á þeim tíma, er mál þetta kom til.

Með reglugerð nr. 240/1989, er ráðherra gaf út 30. apríl 1989, var aukið við málsgreinina þeim ákvæðum um hámarksaldur, sem mál þetta varða. Hinn 17. júlí 1990 gaf ráðherra út nýja heildarreglugerð, nr. 344/1990, og er efni málsgreinarinnar þar óbreytt.

Stefndi er félagsmaður í Félagi íslenskra flugumferðarstjóra, er hefur það meðal markmiða sinna að gæta hagsmuna þeirra og réttinda og vinna að bættu flugöryggi. Hefur það innan vébanda sinna alla starfandi flugumferðarstjóra á landinu, rúmlega 100 að tölu. Félagið er stéttarfélag í skilningi laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna og fer með fyrirsvar félagsmanna sinna í samningum við áfrýjanda um kaup og kjör, sbr. 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 4. gr. laganna. Var fyrsti kjarasamningur milli áfrýjanda og félagsins gerður 10. júní 1987, en síðan endurnýjaður með samkomulagi um breytingar og framlengingu hinn 14. júní 1989 og aftur 13. júlí 1990, þá með gildistíma til 31. ágúst 1991. Eftir að málið var höfðað í febrúar 1992, hafa samningsaðilar gert með sér nýjan kjarasamning.

Í máli þessu krefur stefndi áfrýjanda um greiðslur, er varða laun fyrir starf hans mánuðina september 1990 til og með janúar 1992. Tekur krafan til hækkana á launagreiðslum, sem um var fjallað í sérstöku samkomulagi og bókun með því, sem samningsaðilar undirrituðu við endurnýjun kjarasamningsins 13. júlí 1990. Um var að ræða hækkanir til allra flugumferðarstjóra, sem kjarasamningurinn náði til, og byggir stefndi tilkall sitt til greiðslunnanna á ákvæðum þessara samningsskjala, sem rakin eru að meginefni í hinum áfrýjanda dómi.

Málið er til komið vegna þess, að fjármálaráðuneytið ákvað í ágústmánuði 1990 að stöðva framkvæmd umræddra launahækkana frá og með 1. september það ár gegn mótmælum Félags íslenskra flugumferðarstjóra. Var sú ákvörðun á því byggð, að þær yrðu að víkja fyrir ákvæðum bráðabirgðalaga nr. 89/1990 um launamál, sem

sett voru hinn 3. ágúst og síðan staðfest á Alþingi óbreytt í febrúar árið eftir með lögum nr. 4/1991 um sama efni. Í lögum þessum fólust ákvarðanir um almennar launahækkanir, sem ætlað var að gilda fyrir tímabilið 1. september 1990 til 15. september 1991 og koma í stað ákvæða í kjarasamningum um breytingar á launatöxtum og launatengdum liðum, sbr. 2. gr. laganna. Voru hækkanir þessar hin- ar sömu og um hafði verið mælt í þjóðarsáttarsamningunum, sem svo voru nefndir manna á meðal, en undirstaða þeirra var hinn al- menni kjarasamningur, sem gerður var 1. febrúar 1990 milli Al- þýðusambands Íslands vegna ýmissa aðildarsambanda þess annars vegar og Vinnuveitendasambands Íslands og fleiri sambanda vinnu- veitenda hins vegar.

Kröfu stefnda er nánar lýst í hinum áfrýjaða dómi, en um hana eða einstaka þætti hennar er ekki tölulegur ágreiningur.

II.

Samgönguráðherra ákvað með reglugerðarbreytingu vorið 1989 að mæla fyrir um tiltekinn hámarksaldur flugumferðarstjóra. Skyldi hann vera 60 ár að meginstefnu til, en flugumferðarstjórar höfðu áður mátt vænta þess að geta gegnt starfi til fullnaðs 70 ára aldurs að öðru jöfnu, sbr. 4. tl. 4. gr. og 1. mgr. 13. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ákvörðun þessi átti sér nokkurn aðdraganda, og höfðu takmarkanir á starfsaldri verið til umræðu hjá flugmálayfirvöldum og meðal flugumferðarstjóra sjálfra um alllangt skeið. Var litið svo á, að með þessu nýmæli væri leitað samræmis við þá þróun, sem átt hefði sér stað í flestum grannlöndum, og mið tekið af nauðsynlegum kröfum um öryggi loftferða.

Á þessum tíma stóðu yfir viðræður um framlengingu á kjara- samningi milli samninganefndar áfrýjanda og Félags íslenskra flug- umferðarstjóra. Urðu aðilar sammála um að endurskoða þau atriði kjarasamningsins, sem hin breyttu skilyrði um starfslok flugum- ferðarstjóra hefðu áhrif á, og staðfestu það með bókun við samn- ingsgerðina. Athugun málsins var falin nefnd, sem skipuð var full- trúum samningsaðila. Vann hún að því með aðstoð sérfróðra aðila og lagði fram skriflegt álit ásamt úttekt tryggingafræðings, sem höfð var til hliðsjónar. Niðurstöður nefndarinnar voru þær, að takmörk-

unin á starfsaldri hefði í för með sér lægri ævitekjur flugumferðarstjóra og jafnframt skerta möguleika þeirra til að ávinna sér lífeyri. Varð nefndin sammála um að stefna að einni úrlausnaraðferð, er næði til allra flugumferðarstjóra, fremur en einstaklingsbundnum útreikningum. Taldi hún m.a. rétt í því tilliti að miða mat á skerðingu ævitekna við missi sjö ára starfstíma. Miðað við úttekt tryggingafræðingsins mátti gera ráð fyrir, að til að mæta þeim missi þyrfti að lokum 16,85% hækkun á launum flugumferðarstjóra. Niðurstöðurnar voru ekki settar fram sem ákveðnar tillögur um orðan kjarasamnings, heldur til stuðnings í viðræðum samningsaðila.

Við endurnýjun kjarasamningsins í júlí 1990 voru þessi málefni tekin til meðferðar sem sérstakur þáttur samningsgerðarinnar og þá byggt í meginatriðum á niðurstöðum nefndarinnar og úrlausnaraðferðum, sem hún hafði rétt. Í sjálfu samkomulaginu um framlengingu kjarasamnings var samið um tilteknar almennar launahækkanir, sem taldar voru í samræmi við þjóðarsáttarsamningana. Frá samningum um fyrrgreint málefni var hins vegar gengið með þeim samningsskjölum, sem hér er um deilt. Voru þau í fyrsta lagi samkomulag um breytingar á launaliðum, er gerast skyldu í tveimur áföngum á gildistíma hins framlengda kjarasamnings, hinn 1. ágúst 1990 og 1. janúar 1991. Efnislega voru breytingarnar á þá leið, að gegn niðurfellingu á 22 föstum yfirvinnutímum í hvort sinn yrðu flugumferðarstjórar hækkaðir í röðun um 6 og síðan 7 launaflokka. Bæri að meta fyrri breytinguna til launahækkunar um 2,43% og hina síðari um 2,60% eða sem svaraði 5,09% alls. Jafnframt var miðað við, að yfirvinnuprósentu vegna óreglulegrar yfirvinnu yrði óbreytt eftir þessa breyttu röðun, og voru aðilar sammála um að meta afleiðingar þess til 3% hækkunar á heildarlaunum. Í niðurlagi skjalsins var því slegið föstu, að með þessu væru komnar fram launahækkanir sem næmu 8,09% af þeim 16,85%, sem um var rétt í gögnum nefndarinnar.

Í öðru lagi var sérstök bókun um niðurstöður og lokafrágang endurskoðunar samningsaðila vegna breytinga á starfsaldri flugumferðarstjóra, og tók hún til launahækkana, sem gerast ættu eftir lok samningstímans, samkvæmt nánari útfærslu við næstu endurskoðun kjarasamnings. Skyldu laun hækka um 4,5% á tímabilinu 1. september til 31. desember 1991 og um 4,26% eigi síðar en 1. júní 1992.

Yrði þannig eytt þeim mismun, sem eftir stæði af fyrrgreindum 16,85%.

Samkomulagið um kjarasamninginn ásamt hinu sérstaka samkomulagi og bókun var borið undir almennan fund í Félagi íslenskra flugumferðarstjóra. Var kjarasamningurinn þar kynntur sem þjóðarsáttarsamningur, en hin skjölin sem samningur vegna breyttra starfslokaskilyrða. Voru atkvæði greidd um samningana í einu lagi og þeir samþykktir samhljóða.

Nokkur umræða varð um samningana á opinberum vettvangi, og var lögð á það áhersla af hálfu fjármálaráðuneytisins, að samningarnir væru í samræmi við þjóðarsáttina og að hækkanir á launum umfram hana væru til orðnar af sérstöku tilefni. Hið sama var gert í fréttatilkynningu, sem ráðuneytið gaf út 17. ágúst 1990, eftir setningu bráðabirgðalaganna um launamál, og sagði þar meðal annars: „Auk launaákvæða í stíl „þjóðarsáttar“ var gert samkomulag um breytingar á launasamsetningu flugumferðarstjóra. Þær voru gerðar til samræmis við nýlega breytingu á reglugerð um starfslok þeirra, þar sem þeim er almennt gert óheimilt að starfa að flugumferðarstjórn lengur en til 60 ára aldurs. Sú breyting er í samræmi við auknar öryggiskröfur við flugumferð.“

Í kjölfar bráðabirgðalaganna lýsti fjármálaráðuneytið þeirri afstöðu, að lögin næðu yfir samning flugumferðarstjóra eins og aðra gildandi kjarasamninga, og var hún einnig skýrð í umræddri fréttatilkynningu. Með vísan til þess var sú ákvörðun tekin að láta flugumferðarstjóra sæta launalækkun sem svaraði þeim 2,43%, er bættust við launagreiðslur 1. ágúst 1990 vegna hins sérstaka samkomulags, og að fella niður þá viðbótarhækkun, sem verða átti 1. janúar 1991. Var þetta gert með sérstakri niðurfærslu á launatöflu, en launaflokkir þeirra var breytt í bæði skiptin eins og um hafði verið samið. Það fylgdi þessari tilhögun, að röskun varð ekki á þeim greiðslum fyrir yfirvinnu, sem metnar höfðu verið til 3% launahækkunar.

Eftir að gildistími launaákvæðana samkvæmt lögunum um launamál rann út 15. september 1991, gerði Félag íslenskra flugumferðarstjóra kröfu til þess, að þeim yrði bætt sú skerðing, sem þeir hefðu þurft að sæta. Í bréfi fjármálaráðherra til félagsins 27. desember 1991 var því erindi hafnað, meðal annars með þessum orðum: „Með

lögnum var launahækkun samkvæmt umræddu samkomulagi skert um 5,09% og er sú skerðing endanleg og óafturkræf að mínu mati. – Þar sem lögin hafa breytt svo verulega niðurstöðu hins sérstaka samkomulags fá þau markmið ekki staðist sem gengið var út frá við gerð þess og bókunarinnar sem því fylgdi. Í ljósi þess tel ég rétt og eðlilegt að samhliða kjarasamningsviðræðum verði tekin upp að nýju til sérstakrar athugunar áhrif reglugerðar nr. 240/1989 á starfskjör flugumferðastjóra sem voru í starfi þegar hún gekk í gildi hinn 30. apríl 1989.“ Að fengnu þessu svari var mál þetta höfðað, eftir að efni bréfsins hafði verið andmælt fyrir hönd félagsins.

III.

Stefndi heldur því fram máli sínu til stuðnings, að ákvæðin um hámarksaldur flugumferðarstjóra í reglugerðum nr. 329/1986 og 344/1990 skorti lagastöð, og hvíli gildi aldursmarkanna í reynd á því samþykki, sem fram hafi komið af hálfu Félags íslenskra flugumferðarstjóra og félagsmanna þess. Áfrýjandi telur reglugerðirnar byggðar á 36. – 37. gr. loftferðalaga, er varði flugliða, og 80. gr., er varði flugumferðarstjóra, auk þess sem almenn reglugerðarheimild sé í 188. gr. laganna. Í lögnum sé einnig almennt á því byggt, að um skipan flugumferðarstjórnar fari eftir reglum, er ráðherra setji, sbr. einkum ákvæði 57. gr. um flugöryggisþjónustu og 89. gr. um verndarráðstafanir til að afstýra flugslysum og hættum af loftferðum. Heldur áfrýjandi því fram, að lagaheimild til setningar aldursmarkanna verði ekki í efa dregin, enda styðjist þau við gild efnisrök.

Kröfur stefnda í máli þessu eru byggðar á samningum, sem gerðir voru milli áfrýjanda og Félags íslenskra flugumferðarstjóra með beinni skírskotun til þess, að með umræddum reglugerðarákvæðum væri komin á virk takmörkun um starfsaldur flugumferðarstjóra. Jafnframt verður ráðið af gögnum málsins, að þessi ákvæði hafi almennt verið virt meðal flugumferðarstjóra, og stefndi er sjálfur samþykkuð þeim. Svo sem málið horfir við, hefur úrlausn þessa ágreiningsefnis því ekki þýðingu fyrir úrslit þess.

Með lögnum um launamál, sem hér er um deilt, var stefnt að markmiðum, sem einkum var lýst í aðfaraorðum bráðabirgðalaga nr. 89/1990, sem rakin eru í hinum áfrýjaða dómi. Til að ná þessum markmiðum voru þær reglur settar, sem um var mælt í 2. gr. laganna og fólu í sér lögfestingu þeirra almennu hækkana, sem ákveðnar voru í þjóðarsáttarsamningunum.

Kveikjan að lögnum var launahækkun til félagsmanna í svo-kölluðum samflotsfélögum BHMR, sem koma átti til framkvæmda 1. júlí 1990 og hlaut viðurkenningu með dómi Félagsdóms 23. þess mánaðar. Var hún tengd ákvæðum í kjarasamningum þessara félaga frá árinu 1989, sem gerðu ráð fyrir endurskoðun á launakerfi félagsmanna og endurröðun í launaflokka samkvæmt tilteknum sjónarmiðum, er einkum lutu að samanburði við kjör annarra en ríkisstarfsmanna. Um þessa kjarasamninga var gagnert fjallað í 4. gr. laganna, og voru ákvæði þeirra, sem tóku til launahækkana, talin eiga að falla úr gildi. Var það annars vegar 5. gr., er varðaði endurröðun í launaflokka, og hins vegar 15. gr., er varðaði almennar hækkanir samkvæmt öðrum kjarasamningum.

Pegar settar voru reglur um hámarksaldur flugumferðarstjóra vorið 1989, lá það fyrir af hálfu stéttarfélags þeirra, að nauðsynlegt yrði að bæta félagsmönnum þess þá styttingu á starfsævi, sem af þeim leiddi. Var staðfest við endurnýjun kjarasamnings 14. júní það ár, að stefnt yrði að endurskoðun samningsins með tilliti til hennar. Þegar gengið var til viðræðna um kjarasamninginn árið eftir, var það sameiginlegur vilji beggja samningsaðila, að leyst yrði úr málinu með tilteknum breytingum á launum flugumferðarstjóra, er næðu til þeirra allra. Við samningsgerðina 13. júlí 1990 var um þetta fjallað sem sérstakt málefni, eins og fyrr segir, og var þess vandlega gætt að skilja það frá samningum um önnur kjaraatriði og almennar launahækkanir. Var skýrt að því kveðið í hinu sérstaka samkomulagi og bókuninni með því, að um væri að ræða launabreytingar, sem einvörðungu væru gerðar vegna hinna nýju skilyrða um starfslok flugumferðarstjóra í reglugerð um starfsskírteini þeirra. Það var og sameiginlegur skilningur beggja samningsaðila, að samkomulagið um þessar launabreytingar færi ekki í bága við forsendur þjóðar-

sáttarsamninganna, og var því viðhorfi lýst við kynningu samkomulagsins bæði innan félagsins og á opinberum vettvangi.

Samkvæmt 1. gr. laganna um launamál tóku þau til allra kjarasamninga, sem í gildi voru við gildistöku þeirra. Samkomulagið um hinar umdeildu launabreytingar var tengt kjarasamningi áfrýjanda og Félags íslenskra flugumferðarstjóra og fól í sér breytingu á launum, sem ákvörðuð voru á grundvelli hans. Heldur áfrýjandi því fram, að samkomulagið hafi átt að falla undir lögin sem hluti af þeim heildarkjarasamningi, sem frá var gengið milli aðila, enda hafi það ekki varðað réttindi einstakra flugumferðarstjóra. Stefndi telur hins vegar, að það hafi ekki verið kjarasamningur í skilningi laganna, þar sem efni þess hafi verið að færa flugumferðarstjórum bætur fyrir skerðingu á ævitekjum þeirra. Lítur hann á samkomulagið og bókunina sem heildarsamkomulag um þessar bætur og hefur ekki lýst kröfu sinni sem launakröfu.

Á það verður að fallast með áfrýjanda, að samkomulagið sé kjarasamningur að formi til. Segir og berum orðum í heiti samkomulagsins, að það fjalli um breytingu á kjarasamningi aðila. Jafnframt er ljóst, að stefndi er samkvæmt aðalkröfu sinni að heimta greiðslu í formi launa. Úrslit málsins velta hins vegar ekki á þessu, heldur ráðast þau af hinu, hvort hinar umsömdu launabreytingar voru þess eðlis, að þær yrðu að víkja vegna þeirra launaákvarðana, sem lögbundnar voru með 2. gr. laganna.

Af lögunum verður ráðið, að þeim var beint gegn almennum launahækkunum, er raskað gætu þeim efnahagslegu markmiðum, sem lögunum var ætlað að verja. Á hinn bóginn verður ekki séð, að þau hafi að öðru jöfnu átt að girða fyrir kjarabreytingar af sérstöku tilefni eða í sértæku formi, svo sem með tilfærslum launþega milli launaflokka vegna endurmats á störfum þeirra. Er ljóst, að breytingar af þessu tagi hafa gerst meðal ýmissa starfshópa eða starfsmanna á gildistíma laganna, án þess að talið væri andstætt lögunum. Hinar umdeildu launabreytingar voru einvörðungu almennar í þeim skilningi, að þær náðu til allra flugumferðarstjóra. Þær voru gerðar af sérstöku tilefni, sem var óumdeilt, og jafnframt í sérgreindu formi sem sjálfstætt samningsefni. Það endurmat launakjara, sem í þeim fólst, var einnig sérstakt að því leyti, að það varðaði ekki

samanburð við störf eða starfshæfni annarra, heldur breytingu á skilyrðum varðandi starfið sjálft.

Pegar af þessum ástæðum er eðlilegt að líta svo á, að samkomulagið um launahækkanir vegna breyttra reglna um starfsaldur flugumferðarstjóra hafi ekki raskast vegna ákvæða laganna um launamál. Það styður þessa niðurstöðu, að samkomulagið lá fyrir, áður en lögin voru sett, án þess að á því væri tekið með beinum ákvæðum í lögnum. Jafnframt verður að hafa í huga hið tímabundna gildi laganna, en breytingunni á starfsaldursreglum var ætlaður varanlegur sess. Loks er til þess að líta, að af hálfu áfrýjanda var samkomulaginu ekki rift í heild, heldur var umsamin skipan í launaflokk látin halda.

Hið sérstaka samkomulag um launabreytingar á gildistíma kjarasamningsins fram til 31. ágúst 1991 fól í sér fullmótaðan og bindandi samning. Ber að taka kröfu stefnda í málinu til greina að því leyti, sem hún er á honum byggð, með skírskotun til þess, sem fyrr var rakið. Þær launahækkanir, sem bókunin kvað á um, áttu að koma til meðferðar við næstu endurskoðun kjarasamningsins, og yrði nánari útfærslu þeirra þá fundinn staður á tilgreindum tímabilum. Af hálfu stefnda er því haldið fram, að sú útfærsla hafi einvörðungu átt að felast í áfangaskiptingu hækkananna innan þessara tímabila. Vera má að vísu, að mismunandi aðferðir við útfærsluna hafi einnig verið hafðar í huga, en þess er að gæta á hinn bóginn, að stefndi hefur einskorðað kröfu sína á grundvelli bókunarinnar við janúarmánuð 1992, þegar hækkun launagreiðslna um 4,5% átti að vera komin til framkvæmda með einum eða öðrum hætti. Jafnframt hefur hann afmarkað kröfuna þannig, að ekki er reiknað af hærri launagrunni en við hinar fyrri hækkanir, og er ekki deilt tölulega um fjárhæðina, 7.331 krónu. Þykja efni til þess, eins og málið liggur fyrir, að krafa hans verði einnig tekin til greina að þessu leyti.

Samkvæmt þessu ber að staðfesta niðurstöðu hins áfrýjaða dóms um efni málsins.

Rétt er, að hvor aðili beri kostnað sinn af málinu í héraði, en áfrýjandi greiði stefnda málkostnað fyrir Hæstarétti, svo sem tiltekið er í dómsorði. Hefur þá ekki verið tekið tillit til virðisauka-skatts.

D ó m s o r ð:

Hinn áfrýjaði dómur á að vera óraskaður um annað en málskostnað.

Málskostnaður í héraði fellur niður.

Áfrýjandi, fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, greiði stefnda, Jóni Árna Þórisssyni, 300.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 20. apríl 1993.

1.0

Mál þetta, sem tekið var til dóms fimmtudaginn 18. mars sl., hefur Jón Árni Þórisson, Valhúsabraut 7, Seltjarnarnesi, kt. 011050-3879, höfðað fyrir bæjarþingi Reykjavíkur með stefnu, þingfestri 13. febrúar 1992, á hendur fjármálaráðherra, kt. 550169-2829, fyrir hönd ríkissjóðs.

Endanlegar dómkröfur stefnanda eru eftirgreindar:

1. Að stefndi verði dæmdur til þess að greiða honum aðallega kr. 280.173,00 ásamt [nánar tilgreindum dráttarvöxtum].

2. Að stefnda verði gert að greiða honum málskostnað samkvæmt gjaldskrá Lögmannafélags Íslands ásamt virðisaukaskatti af málflutningsþóknun, svo og dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga, frá 15. degi eftir dómsuppsögu til greiðsludags.

Dómkröfur stefnda eru þær aðallega, að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og að stefnandi greiði honum málskostnað að mati réttarins. Til vara krefst hann, að stefnukröfurnar verði stórlega lækkaðar og málskostnaður verði í því tilviki látinn niður falla.

Upphaflega gerði stefndi þá kröfu, að málinu yrði vísað frá dómi. Með úrskurði, sem upp var kveðinn 26. október 1992, var frávísunarkröfunni hrundið, en ákvörðun um málskostnað látin bíða efnisdóms í málinu.

Sáttaumleitanir fyrir dómi hafa ekki borið árangur.

2.0

Stefnandi hóf nám í flugumferðarstjórn hjá flugmálastjórn, Reykjavíkurflugvelli, í októbermánuði 1974 og var ráðinn flugumferðarstjóri samkvæmt ráðningarsamningi, dagsettum 20. júlí 1976.

Með reglugerð nr. 240/1989 um breytingu á reglugerð nr. 329/1986 um skírteini, gefinni út af flugmálastjórn, var hámarksaldur flugumferðarstjóra færður niður í 60 ár, en hann var áður 70 ár eins og hjá öðrum ríkistarfsmönnum. Samkvæmt reglugerð þessari var þó heimilt að framlengja hámarksaldur um fimm ár til 31. desember 1990, en eftir það er aðeins heimilt að framlengja hámarksaldur um allt að þremur árum, enda gangist

hlutaðeigandi flugumferðarstjóri undir skoðun trúnaðarlækna flugmálastjórnar ekki sjaldnar en á fjögurra mánaða fresti, eftir að hann hefur náð 60 ára aldri.

Á árinu 1989 var gerð svohljóðandi bókun við gerð kjarasamnings milli Félags íslenskra flugumferðarstjóra (F.Í.F.) og stefnda: „Vegna breytinga á starfslokaskilyrðum flugumferðarstjóra, sbr. reglugerð nr. 329/1986, sbr. 240/1989, um skírteini útgefin af flugmálastjórn, eru aðilar sammála um að endurskoða þau atriði kjarasamningsins, sem þær hafa áhrif á. Niðurstaða endurskoðunarinnar liggi fyrir við lok samningstímans.“

Um miðjan nóvembermánuð 1989 hóf störf sérstök nefnd, skipuð fulltrúum frá hvorum samningsaðila, til þess að framfylgja fyrrgreindri bókun. Hélt nefnd þessi alls ellefu fundi og skilaði álitinu sínu 23. mars 1990. Við störf sín naut nefndin aðstoðar ýmissa sérfróðra manna, þ. á m. tryggingafræðings. Tók hún þann kostinn að gera tillögu um tilhögun á bótum fyrir styttnar starfsaldur, er næði til allra félagsmanna í F.Í.F., í stað þess að láta reikna út áhrif fyrrgreindrar reglugerðar á kjör einstakra flugumferðarstjóra.

Í framhaldi af niðurstöðu nefndarinnar var undirritað sérstakt samkomulag í tengslum við gerð nýs kjarasamnings milli F.Í.F. og stefnda sem undirritaður var 13. júlí 1990. Samkomulag þetta ber yfirskriftina: „Samkomulag um breytingu á kjarasamningi aðila til samræmis við nefndarálit frá 23. mars 1990 um starfslok flugumferðarstjóra, sbr. reglugerð nr. 240/1989 um breytingu á reglugerð nr. 329/1986 um skírteini útgefin af flugmálastjórn.“ Samkomulagið er dagsett 13. júlí 1990 og var undirritað af samninganefnd ríkisins fyrir hönd stefnda og samninganefnd F.Í.F. fyrir hönd félagsins með fyrirvara um samþykki félagsfundar. Í samkomulaginu segir orðrétt: „Með vísan til þessarar styttingar á starfsævi hefur náðst samkomulag milli aðila að sú fasta yfirvinna sem greidd hefur verið samkvæmt kjarasamningi aðila, 44 tímar á mánuði, falli niður í tveimur áföngum og í staðinn breytist launaflokkur flugumferðarstjóra sem því nemur.“ Gert var ráð fyrir því að þetta gerðist 1. ágúst 1990 og 1. janúar 1991 og að hver flugumferðarstjóri hækkaði í launaflokki vegna þessara breytinga, fyrst um 6 launaflokka og síðan um 7 launaflokka, alls um 13 launaflokka. Síðan segir orðrétt: „Aðilar eru sammála um að ofangreint leiði til breytingar á launagreiðslum um 5,09%, auk þess sem samkomulag er um að meta þá heildarlaunabreytingu sem leiðir af óbreyttri yfirvinnuprósentu til 3%. Þessar hækkanir samanlagt, þ.e. 8,09%, gangi upp í hækkanir sem komi til með að verða vegna ofangreindrar reglugerðar um lækkan hámarksaldurs flugumferðarstjóra í starfi um 10 ár.“

Samdægurs undirrituðu sömu aðilar bókun er ber yfirskriftina: „Bókun um niðurstöður og lokafrágang endurskoðunar fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og Félags íslenskra flugumferðarstjóra vegna breytinga á starfsaldri,

sbr. reglugerð nr. 240/1989, sem felur í sér að hámarksaldur flugumferðarstjóra í starfi lækkar um 10 ár.“ Bókun þessi er svohljóðandi: „Með vísan til forsendna, sem fram koma í sérstöku samkomulagi aðila frá 13. júlí 1990, er því hér með lýst yfir að við næstu endurskoðun á kjarasamningi Félags íslenskra flugumferðarstjóra verði eytt þeim mismun sem er á niðurstöðum nefndar frá 23. mars 1990 og tilvitnuðu samkomulagi, þ.e. 8,76%. Þetta verði gert þannig að laun hækki um 4,5% á tímabilinu 1. september 1991 til 31. desember 1991 og um 4,26% eigi síðar en 1. júní 1992. Nánari útfærslu verði fundinn staður við endurskoðun kjarasamnings haustið 1991.“

Stefnandi skýrir svo frá, að við greiðslu launa til stefnanda 1. ágúst 1990 hafi stefndi farið eftir samkomulaginu frá 13. júlí 1990 og launin af þeim sökum hækkað um 2,43%. Við greiðslu launa til stefnanda í byrjun septembermánaðar 1990 hafi launauppbót þessi hins vegar verið afnumin, en áður hafi þáverandi fjármálaráðherra farið þess á leit við stjórn F.Í.F. að fallið yrði frá hinu sérstaka samkomulagi ásamt bókuninni með því. Stjórnin hafi hafnað þessu, en lýst sig á hinn bóginn reiðubúna til þess fyrir hönd félagsmanna sinna, að koma til móts við tilmæli ráðherrans og þáverandi samgönguráðherra með því að fresta til 1. september 1991 launahækkun samkvæmt samkomulaginu, jafnframt því sem teknar yrðu upp viðræður um endurskoðun á því heildarsamkomulagi aðila sem gert hafi verið 13. júlí 1990 um bætur til handa flugumferðarstjórum vegna styttri starfsaldurs þeirra og þar með skertra ævitekna. Af hálfu stjórnarinnar hafi verið tekið fram, að færi svo, að boði hennar yrði hafnað, bæri að líta svo á, að það hefði aldrei verið gert, og myndi stjórnin í því tilviki leita réttar félagsmanna sinna fyrir dómstólum, ef þörf krefði.

Skemmst sé frá því að segja að ekkert svar hafi borist við þessu bréfi. Hafi sjónarmið stjórnarinnar verið ítrekuð jafnt bréflega sem í viðræðum við fulltrúa stefnda allt fram til hausts 1991. Með bréfi, dagsettu 2. desember 1991, hafi lögmaður F.Í.F. krafist þess, að stefndi stæði við heildarsamkomulagið frá 13. júlí 1990. Í svarbréfi stefnda, dagsettu 27. desember 1991, hafi því verið lýst yfir að ekki yrði staðið við samkomulagið af ríkisins hálfu umfram þann hluta hins sérstaka samkomulags frá 13. júlí 1990, sem lúti að óbreyttri yfirvinnuprósentu og metin sé til 3% hækkunar á launum í samkomulaginu, en stefndi hafi efnt þennan hluta samkomulagsins allt frá upphafi.

Stefnandi telur þó til viðbótar rétt að taka fram, að flugmálayfirvöld hafi framfylgt þeirri breytingu, sem gerð hafi verið á reglugerð nr. 329/1986, með reglugerð nr. 240/1989, þar sem hámarksaldur flugumferðarstjóra hafi verið færður niður úr 70 árum í 60 ár, sbr. bréf flugmálastjóra til Guðna Ól-

afssonar, dags. 30. september 1990, og bréf samgönguráðuneytisins til Guðna Ólafssonar, dags. 17. desember 1990. Starfsaldur stefnanda sem flugumferðarstjóra hafi því raunverulega verið stytur og ævitekur hans þar af leiðandi skertar frá því sem áður hafi verið, svo sem nánar sé lýst að framan.

Hinn 3. ágúst 1990 voru sett bráðabirgðalög um launamál nr. 89/1990. Í aðfaraorðum þeirra laga segi orðrétt:

„Forseti Íslands gerir kunnugt: Forsætisráðherra hefur tjáð mér að eftir ákvörðun Vinnuveitendasambands Íslands og Vinnumálasambands samvinnufélaganna frá 31. júlí sl. að veita viðsemjendum sínum sömu hækkun launa og félagar í Bandalagi háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna hljóta og þar sem tilraunir til samninga við BHMR hafa ekki borið árangur, beri brýna nauðsyn til að grípa þegar til ráðstafana til þess að koma í veg fyrir yfirvofandi sjálfvirkar víxlhækkanir launa og verðlags og treysta þau efna-hagslegu markmið, sem ríkisstjórnin og aðilar vinnumarkaðarins hafa komið sér saman um og lögð voru til grundvallar almennum kjarasamningum í byrjun þessa árs. Þá er nauðsynlegt að jafnræði ríki í þróun launataxta og kaupmáttar á milli hinna ýmsu stétta í landinu.

Fyrir því eru hér með sett bráðabirgðalög samkvæmt 28. gr. stjórnar-skrárinnar á þessa leið:“

Samkvæmt 1. gr. laganna tóku þau til þeirra kjarasamninga sem samkvæmt ákvæðum sínum voru í gildi við gildistöku laganna. Í 1. mgr. 2. gr. laganna var kveðið á um það að frá 1. september 1990 til 15. september 1991 skuli laun, þ.e. launataxtar og launatengdir liðir, þar á meðal kauptrygging sjómanna samkvæmt þeim kjarasamningum, sem lögin tóku til, breytast frá því sem þau voru 30. júní 1990, þannig að hinn 1. desember 1990 skyldu laun hækka um 2,0%, hinn 1. mars 1991 um 2,5% og hinn 1. júní 1991 um 2,0%. Samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 2. gr. skyldu þessar breytingar koma í stað ákvæða kjarasamninga um breytingar launataxta og launatengdra liða. Í 4. mgr. 2. gr. var kveðið á um að hefðu laun samkvæmt ákvæðum þessara samninga hækkað á tímabilinu 30. júní til 1. september 1990, skyldi sú hækkun falla niður frá og með 1. september 1990, enda kæmu launahækkanir samkvæmt 1. mgr. í stað hennar. Í 5. mgr. 2. gr. var loks kveðið á um það, að með þeim breytingum, sem kveðið var á um í 1.-4. mgr., skyldu þessir kjarasamningar gilda til 15. september 1991 og vera þá lausir án uppsagna. Kvað kjarasamningur á um gildistíma til 31. ágúst 1991, skyldu þau ákvæði þó halda gildi sínu.

Af hálfu stefnda var með vísan til framangreindra bráðabirgðalaga felld niður sú hækkun á launum flugumferðarstjóra, sem orðið hafði samkvæmt

kjarasamningi hinn 1. ágúst, frá og með 1. september 1990. Með lögum nr. 4/1991 um launamál staðfesti Alþingi áður rakin bráðabirgðalög.

3.0

Stefnandi segir málshöfðun sína byggða á heildarsamkomulagi því, sem gert hafi verið 13. júlí 1990 milli F.Í.F. fyrir hönd félagsmanna sinna annars vegar og stefnda hins vegar um bætur til handa flugumferðarstjórum, þ. á m. stefnanda, vegna þess að hámarksaldur þeirra í starfi hafi verið færður, einhliða af ríkisvaldsins hálfu, úr 70 árum í 60 ár. Á sama hátt og aðrir flugumferðarstjórar sé stefnandi ríkisstarfsmaður og njóti réttinda og beri skyldur samkvæmt þeim lögum og reglum, sem almennt gildi um ríkisstarfsmenn, eins og fram sé tekið í ráðningarsamningi hans. Af þeim sökum hafi hann átt þess kost samkvæmt 1. málsgrein 13. greinar laga nr. 38/1954 að starfa við flugumferðarstjórn til 70 ára aldurs áður en reglugerð nr. 240/1989 hafi tekið gildi.

F.Í.F. hafi fallist á það fyrir hönd félagsmanna sinna, að starfsaldur flugumferðarstjóra yrði stytur, gegn því, að þeim yrðu greiddar bætur fyrir það tjón, sem af því hlytist, á grundvelli 67. og 69. greinar stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Frá heildarsamkomulagi um bætur hafi síðan verið gengið 13. júlí 1990 í formi sérstaks samkomulags og bókunar, en áður hafi farið fram ýtarleg athugun á því hver áhrif hinn skerti starfsaldur hefði á ævitekur flugumferðarstjóra.

Stefnandi líti svo á að F.Í.F. hafi haft umboð til þess að gera umrætt samkomulag fyrir hans hönd. Í lögum félagsins sé tekið fram að markmið þess sé m.a. að gæta í hvívetna hagsmuna og vernda réttindi allra flugumferðarstjóra landsins. Samkomulagið frá 13. júlí 1990 hafi verið gert með fyrirvara um samþykki félagsfundar F.Í.F. og hafi stefnandi mætt á þann fund og samþykkt samkomulagið á sama hátt og aðrir fundarmenn.

Samkomulagið sé undirritað af samninganefnd ríkisins fyrir hönd stefnda, sem fari með fjármál ríkisins samkvæmt 5. grein reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 96/1969, sbr. 4. grein laga um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969. Ekki hafi verið ágreiningur um það að báðir samningsaðilar hafi verið bærir til þess að ganga frá umræddu samkomulagi, þ. á m. hafi stefndi staðið að hluta af hinu sérstaka samkomulagi gagnvart stefnanda eins og öðrum félagsmönnum í F.Í.F.

Stefnandi byggi málshöfðun sína á þeirri meginreglu í íslenskum rétti að samninga skuli efna. Hvorki efni heildarsamkomulagsins né önnur atvik réttlæti þá afstöðu stefnda að neita nú að efna fyrrgreint samkomulag af sinni hálfu.

Stefndi hafi borið því við að bráðabirgðalög um launamál nr. 89/1990,

sbr. nú lög nr. 4/1991, hafi tekið til þeirrar breytingar á launum stefnanda og annarra flugumferðarstjóra sem samið hafi verið um í hinu sérstaka samkomulagi frá 13. júlí 1990. Stefnandi geti ekki fallist á þessa skoðun stefnda og færi fyrir því eftirgreind rök:

- 1) Samkvæmt 1. grein laga nr. 4/1991 taki þau einungis til kjarasamninga, en ekki annarra samninga. Samkomulag það, sem stefnandi byggði máls- höfðun sína á, sé samkvæmt efni sínu ekki kjarasamningur, heldur samningur um bætur fyrir tjón vegna skerðingar á ævitekjum flugumferðarstjóra á grundvelli 67. og 69. greinar stjórnarskrárinnar.
- 2) Jafnvel þótt svo yrði talið að lögin tækju til umrædds samkomulags, sé sérstaklega tekið fram í 3. málsgrein 2. greinar þeirra að ákvæði 1. málsgreinar um breytingu á launum raski ekki ákvæðum kjarasamninga um greiðslu sérstakra uppbóta á laun. Samkomulagið hafi falið í sér sérstakar uppbætur á laun til handa flugumferðarstjórum, umfram aðrar starfsstéttir, vegna skerðingar á ævitekjum þeirra, umfram aðra, og hljóti af þeim sökum að falla undir 3. málsgrein 2. greinar laganna.
- 3) Stefnandi haldi því í þriðja lagi fram að lögin, sem upphaflega hafi verið sett af ríkisstjórninni þremur vikum eftir að umrætt samkomulag hafi verið gert, feli í sér ólögmæta skerðingu á eignarrétti og brjóti þannig í bága við 67. grein stjórnarskrárinnar, ekki síst ef þau, samkvæmt orðanna hljóðan, svipti flugumferðarstjóra umsömdum bótum vegna skerðingar á ævitekjum þeirra á grundvelli 67. og 69. greinar stjórnarskrárinnar. Stefnandi telji enn fremur með vísun til framanritaðs, að ekki hafi borið brýna nauðsyn til setningar bráðabirgðalaga nr. 89/1990 og brjóti þau því gegn 28. grein stjórnarskrárinnar.

Stefnandi geri kröfu um það að stefndi standi honum skil á þeim greiðslum sem um hafi verið samið með heildarsamkomulaginu 13. júlí 1990 og gjaldfallnar séu. Byggist aðalkrafa stefnanda á því að umrætt samkomulag standi óbreytt þrátt fyrir bráðabirgðalög nr. 89/1990, sbr. nú lög nr. 4/1991. Varakrafa hans geri hins vegar ráð fyrir að lögin verði talin taka til hinnar umsömdu breytingar á launum samkvæmt hinu sérstaka samkomulagi, þ.e. 5,09%, en breytingar á launum samkvæmt bókuninni standi óbreyttar enda hafi þær átt að taka í síðasta lagi gildi annars vegar 1. janúar 1992 (4,5%) og hins vegar 1. júní 1992 (4,26%). Samkvæmt 2. grein laga nr. 4/1991 taki þau einungis til breytinga á launum á tímabilinu frá 1. september 1990 til 15. september 1991 og nái því ekki til síðastgreindra launabreytinga. Verði talið að lögin taki til launabreytingarinnar samkvæmt hinu sérstaka samkomulagi, krefjist stefnandi ígildis hennar sem eingreiðslu því að öðrum kosti fengi hann ekki umsamdar bætur greiddar að fullu. Sé varakrafa hans

byggð á þessu sjónarmiði, þ.e. krafist sé 4,5% launahækkunar frá 1. janúar 1992 og ígildis 5,09% launahækkunar á tímabilinu 1. september 1990 til 1. janúar 1992, en dráttarvaxta af síðast greindri fjárhæð frá þingfestingardeggi, þar eð stefnandi hafi ekki gert kröfu til greiðslu hennar fyrr.

Dómkröfur stefnanda séu sundurliðaðar í sérstökum fram lögðum, ódagsettum útreikningum. Útreikningar þessir séu byggðir á því að laun stefnanda hefðu, í samræmi við heildarsamkomulagið, átt að hækka um 2,43% frá 1. ágúst 1990 vegna hækkunar um sex launaflokka, um 5,09% frá 1. janúar 1991 vegna hækkunar um þrettán launaflokka og um 9,82% frá 1. janúar 1992, þ.e. 5,09% að viðbættum 4,5% ofan á þá hækkun. Engin krafa sé gerð af hálfu stefnanda um greiðslu vegna ágústmánaðar 1990 vegna þess að þá hafi stefndi farið eftir heildarsamkomulaginu við greiðslu launa til hans, svo sem lýst sé að framan. Prósentuhækkun vegna septembermánaðar 1990 sé lægri en 2,43% vegna þess að það hafi einungis verið föst laun, sem hafi verið lægri en ella í þeim mánuði, en ekki álagsgreiðslur. Prósentuhækkunar vegna desembermánaðar 1990, júnímánaðar 1991, júlímánaðar 1991 og desembermánaðar 1991 séu einnig lægri vegna sérstakra uppþóta á laun, sem ekki hafi átt að hækka samkvæmt heildarsamkomulaginu, sbr. nánar athugasemdir í útreikningum.

Dráttarvaxtakröfur stefnanda styðjast við III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987. Málskostnaðarkrafa hans styðjast við 1. málsgrein 177. greinar laga nr. 85/1936. Krafa um dráttarvexti á málskostnað styðjast við 3. málsgrein 175. greinar laga nr. 85/1936, sbr. lög nr. 54/1988, sbr. og III. kafla laga nr. 25/1987.

4.0

Málsástæður og lagarök stefnda eru sem hér segir:

Hann segir, að kröfur sínar í máli þessu styðji stefnandi við ákvæði samkomulags og bókunar, dags. 13. júlí 1990, sem sé hluti samkomulags um breytingar og framlengingu á kjarasamningi aðila frá 13. júlí 1990. Stefndi byggir sýknukröfu sína á því, að þær launahækkunarir, sem kveðið var á um í samkomulagi þessu og bókun, hafi verið varanlega afnumdar með 2. gr. bráðabirgðalaga nr. 89/1990, sbr. og 2. gr. laga nr. 4/1991 um launamál. Þannig sé ekki einasta fallin endanlega niður 5,09% launahækkunin heldur einnig launahækkunarir sem skyldu koma til framkvæmda eftir 15. september 1991. Stefndi geti því ekki heldur átt neinn rétt á grundvelli bókunar, dags. 13. júlí 1990, þar sem sú hækkun hafi einnig verið felld úr gildi. Ákvæði 2. mgr. og 5. mgr. 2. gr. laganna verði ekki skilin á annan hátt, sbr. einnig ákvæði 4. gr. laganna.

Að því er sérstaklega varði þann mun á launahækkun um 8,76%, sem ráðgert hafi verið að skyldi eytt við næstu endurskoðun kjarasamningsins, sbr. bókun dags. 13. júlí 1990, sé ljóst, að á því hafi verið byggt þar, að sérstök útfærsla á þeirri hækkun þyrfti að koma til vegna hækkana og breytinga, sem hefðu orðið í millitíðinni á launum og þessar prósentutölur miðuðust við. Ekki hafi því falist í bókuninni að hækka skyldi launin eins og þau væru orðin, er hækkunin kæmi til framkvæmda, um 4,5% og 4,26%. Sé gagnstæðum skilningi, sem byggt sé á í dómkröfum stefnanda, mótmælt. Jafnvel þótt ekki yrði fallist á þann skilning, að lögin hafi felld ráðgerðar hækkanir samkvæmt bókuninni endanlega úr gildi, geti stefnandi ekki átt neinn lögvarinn rétt á þessu stigi til greiðslna á grundvelli bókunarinnar. Ekki liggi þannig fyrir kjarasamningur þar sem ákvæðið hafi verið og útfært hvaða greiðslu hann kynni að eiga rétt til.

Ekki sé heldur unnt að fallast á þá túlkun stefnanda að ákvæði samkomulagsins geti falið í sér sérstakar uppbætur á laun til handa flugumferðarstjórum í skilningi 3. mgr. 2. gr. laga um launamál.

Þeim staðhæfingum og málatilbúnaði stefnanda, að ekki sé um að ræða kjarasamning, heldur í reynd samning um bætur til handa einstaka félagsmönnum Félags íslenskra flugumferðarstjóra á grundvelli 67. og 69. gr. stjórnarskrár, vegna þeirrar ákvörðunar samgönguráðherra að kveða á um 60 ára hámarksstarfsaldur flugumferðarstjóra með setningu reglugerðar nr. 240/1989, sé eindregið vísað á bug. Ekkert slíkt hafi falist í þessu heildarsamkomulagi og hvergi vikið í því að bótum. Kjarasamningur, samkomulag og bókun beri efnislega skýrt með sér að um sé að ræða kjarasamning og kjaraákvæðanir, en þar sé almennt kveðið á um hækkaða og breytta launataxta er taki til allra félagsmanna Félags flugumferðarstjóra, án tillits til þess hvenær þeir hafi hafið störf. Formlega beri heildarsamkomulagið einnig með sér, að um sé að ræða kjarasamning, en þeir, sem standi að gerð þess, séu annars vegar samninganefnd ríkisins, sem eingöngu hafi á valdsviði sínu störf, er lúti að gerð kjarasamninga samkvæmt 3. gr. laga nr. 94/1986, og hins vegar samningsaðili hennar samkvæmt sömu lögum, þ.e. Félag íslenskra flugumferðarstjóra og hafi samningar þessi verið gerðir á grundvelli umboða samkvæmt þeim lögum. Ekki hafi falist í þessum kjarasamningi nein viðurkenning af hálfu ríkisvaldsins á því, að setning reglugerðarinnar hafi stofnað til bótaréttar af neinu tagi, er varinn væri af 67. gr. stjórnarskrár, í hendi þeirra, er hafi verið í starfi er hún hafi verið sett. Engum bindandi samningi um bætur til flugumferðarstjóra sé þannig til að dreifa.

Því sé harðlega vísað á bug að setning reglugerðar nr. 240/1989 um há-

marksaldur flugumferðarstjóra feli í sér bótaskylda skerðingu eignarréttar samkvæmt 67. gr. og 69. gr. stjórnarskrár. Loftferðalög nr. 34/1964 séu á því reist að framfarir í tækni og aðrar ástæður geti orðið þess valdandi, að af öryggisástæðum sé nauðsynlegt að gera auknar kröfur til þeirra sem stundi atvinnugreinar er tengist flugi og þjónustu við það. Takmarkanir, sem af því leiði, jafnvel þótt veigamiklar teldust, verði menn að þola bótalaust. Með setningu reglugerðar nr. 240/1986 hafi samgönguráðherra verið innan lögleyfðs valds síns til að ákveða með reglugerð vegna flugöryggissjónarmiða hámarksaldur flugumferðarstjóra.

Þeim sjónarmiðum stefnanda, að bráðabirgðalög nr. 89/1990 og lög nr. 4/1991 brjóti almennt í bága við 67. gr. stjórnarskrárinnar, sé eindregið vísað á bug. Ekki sé unnt að fallast á að ákvæði kjarasamninga um ákvörðun vinnulauna, sem ekki hafi þegar verið unnið fyrir, geti talist eign í skilningi 67. gr. stjórnarskrár.

Í annan stað sé 67. gr. stjórnarskrárinnar því ekki til fyrirstöðu að lög-gjafinn setji eignarréttinum almenn og reglubundin mörk vegna framkvæmdar efnahagsstefnu eins og gert hafi verið með þessum lögum. Slíkar almennar skerðingar verði menn að þola bótalaust. Bráðabirgðalög um launamál og lög nr. 4/1990 hafi ótvírætt verið almenn, en þau hafi svipt stærstan hluta launþega í landinu með sama hætti launahækkun, sem kynni að hafa verið ákveðin í kjarasamningum þeirra, vegna framkvæmdar efnahagsstefnu stjórnvalda með það að markmiði að koma í veg fyrir víxlhækk-anir launa til að halda verðlagi í skefjum og að tryggja jafnræði í þróun launataxta og kaupmáttar. Um hafi verið að ræða ríka hagsmuni er hafi réttlætt afnám frekari launahækkana sem kynni að verða kveðið á um í þeim kjarasamningum sem bráðabirgðalögin hafi tekið til.

Þeim sjónarmiðum stefnanda, að ekki hafi borið brýna nauðsyn til setningar bráðabirgðalaganna nr. 89/1990, sem engum gögnum eða rökum séu studd, sé eindregið vísað á bug. Vakin skuli athygli á því að lagasetning sú, sem falist hafi í þeim lögum og staðfestingarlögum nr. 4/1991, hafi þegar orðið tilefni dómsmáls og niðurstaða þess kunni að skipta máli hér, en í því máli reyni m.a. á hvort lagasetning hafi verið andstæð 67. gr. stjórnarskrárinnar og 28. gr. stjórnarskrárinnar.

Verði ekki fallist á að ofangreind sjónarmið stefnda eigi að leiða til sýknu af öllum kröfum stefnanda, sé á því byggt að þau ættu að minnsta kosti að leiða til þess að sýknað yrði annaðhvort af kröfum hans vegna 5,09% hækkunar eða kröfum vegna 4,5% hækkunar.

Upphafstíma dráttarvaxtakröfu stefnanda sé algerlega mótmælt. Stefndandi hafi sem slíkur engar kröfur haft uppi fyrr en við höfðun þessa máls.

Forsendur og niðurstaða.

Samkvæmt meginreglu 1. mgr. 13. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins skal veita starfsmanni lausn, þegar hann er fullra 70 ára að aldri. Ekki er unnt að víkja frá þessari meginreglu laganna og skerða starfsaldur ríkisstarfsmanna án lagaheimildar, sbr. 67. og 69. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, en 69. gr. kveður skýrt á um það, að engin bönd megi leggja á atvinnufrelsi manna nema almenningsheill krefji, enda þurfi lagaboð til. Starfsaldursstytting sú hjá flugumferðarstjórum, sem hér er til umfjöllunar, var gerð með reglugerð um breyting á reglugerð nr. 329/1986 um skírteini gefin út af Flugmálastjórn, sbr. nú reglugerð nr. 344/1990 um skírteini gefin út af Flugmálastjórn, en reglugerðir þessar eru settar samkvæmt lögum nr. 34/1964 um loftferðir. Ekki er að finna í greindum loftferðalögum ótvíræða heimild til framkvæmdavaldshafa til styttingar á starfsaldri flugumferðarstjóra. Verður því að líta svo á, að umrædd starfsaldursstytting byggist aðallega á grundvelli samkomulags við Félag íslenskra flugumferðarstjóra. Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að flugumferðarstjórar hafi virt samkomulag þetta. Í ljósi þess verður að líta svo á, að umrætt samkomulag sé forsenda greindrar starfsaldursstyttingar.

Ákvæði greinds kjarasamnings, samkomulags og bókunar felur í sér umsamda almenna launahækkun allra félagsmanna Félags íslenskra flugumferðarstjóra um samtals 16,85% auk sömu almennu launahækkana á samningstímanum og fólust í almennum samningum vinnumarkaðarins, þ.e. svonefndum þjóðarsáttarsamningum. Hefur ríkissjóður þegar fallist á að greiða 3% hækkunar þessarar. Skerðing laganna beindist því að réttindum samkvæmt almennum umsömdum hækkunum umfram það sem fólst í 2. gr. bráðabirgðalaga nr. 89/1990 og laga nr. 4/1991 um launamál.

Í samkomulagi um breytingu á kjarasamningi aðila, þ.e. ríkissjóðs og Félags íslenskra flugumferðarstjóra, frá 13. júlí 1990 og bókun frá sama degi er að vísu hvergi vikið að bótum. Þær bera á hinn bóginn skýrt með sér, að um er að ræða kjaraákvæðanir, sem ætlað var að bæta flugumferðarstjórum upp skerðingu á ævitekjum, svo sem stefnandi hefur reifað. Hefur samkomulagið í sér fólgnar breytingar á launaflokkum, er taka til allra félagsmanna Félags íslenskra flugumferðarstjóra og er í því sambandi vitnað til styttingar á starfsævi. Er í samkomulaginu sérstaklega tekið fram, að það sé gert til samræmis við nefndarálit frá 23. mars 1990 um starfslok flugumferðarstjóra, en í því nefndaráliti er fjallað um mat á skerðingu ævitekna flugumferðarstjóra vegna styttingar á starfsaldri. Í nefndarálitinu segir m.a.: „Þá sammæltust nefndarmenn um að stefna að einni úrlausnaraðferð frekar

en einstaklingsbundnum útreikningum.“ Í bréfi samgönguráðuneytisins til umboðsmanns Alþingis, dags. 22. desember 1992, segir m. a. svo: „Aðdragandi þessarar reglugerðarbreytingar frá 1989 var tillaga flugmálastjórnar, er flugráð mælti með, um lækkun hámarksaldurs flugumferðarstjóra til samræmis við þróun sem átt hafði sér stað í þessari starfsgrein erlendis á undanförunum áratugum er leitt hafði til þess að eftirlaunaaldur í flestum nágrannalöndum var nú 55-60 ár. Má rekja slíka þróun einkum til eðlis starfsins, sem er mikið álags- og nákvæmnisstarf. Þessi breyting hafði áhrif á ævitekjur og lífeyrisréttindi flugumferðarstjóra. Félag íslenskra flugumferðarstjóra lýsti því yfir, fyrir hönd sinna félagsmanna, að þeir sættu sig við þessa breytingu gegn því að sú tekjuskurðing er af hlytist yrði að fullu bætt.“

Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, virðist það hafa verið vilji ríkisvaldsins, að skerðing á starfsaldri flugumferðarstjóra yrði bætt með einhverjum hætti og stéttarfélag flugumferðarstjóra verið því samþykkt. Verður ekki heldur talið óeðlilegt, að flugumferðarstjórum sé bættur skaðinn í formi launahækkana, þannig að stéttinni í heild sé bættur skaðinn, enda gæti bótaglaus skerðing starfsaldurs hjá einni stétt verið mismunun gagnvart öðrum. Þá kemur berlega fram í fréttatilkynningu fjármálaráðuneytisins nr. 35/1990 og í fréttaviðtölum við fjármálaráðherra og aðstoðarmann hans sumarið 1990, að umræddri launhækkun sé sérstaklega ætlað að bæta skerðingu á starfsaldri flugumferðarstjóra, en þessi sérstaka launhækkun kom til á tímum svonefndrar „þjóðarsáttar“, er stjórnvöld lögðu sérstaka áherslu á stöðugleika í launamálum. Undir heildarsamkomulagið, sem er í formi þriggja sjálfstæðra skjala, ritar samninganefnd ríkisins annars vegar og Félag íslenskra flugumferðarstjóra hins vegar og verður að telja, að þessir aðilar hafi bætni og hæfi til gerðar kjarasamnings, er tryggi flugumferðarstjórum slíkar bætur.

Pegar framangreint er virt í heild, einkum aðdragandinn að samningsgerðinni og form og efni heildarsamkomulagsins, verður að líta svo á, að það hafi að geyma bindandi samning um bætur til flugumferðarstjóra. Um það, hvort einstakir flugumferðarstjórar geti krafist sérstakra bóta þrátt fyrir umræddar launahækkanir til þeirra, er ekki til úrlausnar í þessu máli. Telja verður þó, að stefnandi sé ótvírætt bundinn af umræddu samkomulagi.

Líta verður svo á, að laun fyrir unnið verk njóti verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar. Laun sem ekki hefur verið unnið fyrir, en umsamin, eru kröfuréttindi, sem bundin eru því skilyrði, að vinna skuli koma á móti launa-greiðslum. Slík réttindi verður að telja að njóti verndar 67. gr. stjórnar-

skrárinnar. Samkvæmt því verður umræddur samningur, sem kveður á um greiðslu bóta í formi launa til handa flugumferðarstjórum, talinn njóta verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar svo sem önnur eignarréttindi.

Ákvæðum bráðabirgðalaga nr. 89/1990 og laga nr. 4/1991 um launamál var fyrst og fremst ætlað að koma í veg fyrir launahækkanir og verðbólgu í landinu, þ.e. að leysa efnahagsvanda í þjóðfélaginu á ákveðnu skeiði. Greindu heildarsamkomulagi ríkisins við Félag íslenskra flugumferðarstjóra var á hinn bóginn ætlað að bæta skertan starfsaldur þeirra til fram-búðar. Verður að líta svo á, að lögunum hafi almennt ekki verið ætlað að taka til bóta sem njóta verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. löggjafinn hafi ekki ætlað að breyta samningum um umsamdar bætur, enda ber að skýra lög, er hefta samningafrelsi, þröngt. Er það því álit dómsins, að greind lög taki ekki til umrædds heildarsamkomulags um bætur til handa flugumferðarstjórum.

Ekki er byggt á því af hálfu stefnda, að umrætt heildarsamkomulag hafi verið ósanngjarnt og ekki er um tölulegan ágreining málsaðila að ræða.

Af framangreindum ástæðum ber samkvæmt því, sem rakið hefur verið, að taka aðalkröfur stefnanda til greina svo sem nánar greinir í dómsorði.

Þar sem formleg krafa um efndir ríkissjóðs á umræddum samningi kom ekki fram af hálfu stefnanda fyrr en við þingfestingu málsins, telur dómur-inn rétt, að krafan beri vexti, sem séu jafnháir vegnu meðaltali vaxta af al-mennum óbundnum sparisjóðsreikningum hjá viðskiptabönkum og spari-sjóðum, sbr. 7. gr. vaxtalaga nr. 25/1987, þar til málið var höfðað, en drátt-arvexti samkvæmt III. kafla sömu laga frá þeim tíma eins og nánar greinir í dómsorði.

Eftir atvikum og með tilvísun til 1. málsg. 130. gr. laga nr. 91/1991 þykir rétt að stefndi greiði stefnanda kr. 400.000,00 í málskostnað, þ.m.t. virðis-aukaskatt. Fallist er á kröfu hans um dráttarvexti á málskostnað, sbr. p-lið 165. gr. laga nr. 91/1991.

Dráttur hefur orðið á dómsuppsögu vegna veikinda eins dómarans.

Dóm þennan kváðu upp héraðsdómararnir Jón L. Arnalds, Helgi I. Jóns-son og Jónas Gústavsson.

D ó m s o r ð:

Stefndi, fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, greiði stefnanda, Jóni Árna Þórisyni, kr. 280.173,00 ásamt vöxtum, sem séu jafnháir vegnu meðaltali vaxta af almennum óbundnum sparisjóðsreikningum hjá viðskiptabönkum og sparisjóðum af kr. 3.046,00 frá 1. september 1990 til 1. október 1990, af kr. 11.002,00 frá þeim degi til 1. nóvember 1990, af kr. 16.928,00 frá þeim degi til 1. desember 1990, af kr.

27.146,00 frá þeim degi til 1. janúar 1991, af kr. 37.509,00 frá þeim degi til 1. febrúar 1991, af kr. 59.017,00 frá þeim degi til 1. mars 1991, af kr. 74.500,00 frá þeim degi til 1. apríl 1991, af kr. 97.286,00 frá þeim degi til 1. maí 1991, af kr. 115.001,00 frá þeim degi til 1. júní 1991, af kr. 141.066,00 frá þeim degi til 1. júlí 1991, af kr. 163.907,00 frá þeim degi til 1. ágúst 1991, af kr. 180.369,00 frá þeim degi til 1. september 1991, af kr. 197.724,00 frá þeim degi til 1. október 1991, af kr. 213.393,00 frá þeim degi til 1. nóvember 1991, af kr. 238.058,00 frá þeim degi til 1. desember 1991, af kr. 257.869,00 frá þeim degi til 1. janúar 1992 og af kr. 280.173,00 frá þeim degi til 13. febrúar 1992 og með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá þeim degi til greiðsludags, svo og kr. 400.000,00 í málskostnað, þ.m.t. virðisaukaskatt. Málskostnaður beri dráttarvexti samkvæmt III. kafla vaxtalaga frá fimmtánda degi eftir uppkvaðningu dóms til greiðsludags. Áfallnir dráttarvextir skulu lagðir við höfuðstól skuldar á 12 mánaða fresti í samræmi við 12. gr. vaxtalaga.
