

Fimmtudaginn 4. desember 1997.

Nr. 87/1997.

Íslenska ríkið

(Jón G. Tómasson hrl.,
Einar Karl Hallvarðsson hdl.)
gegn

Guðlaugi Kristinssyni

(Magnús Thoroddsen hrl.)

og gagnsök

Opinberir starfsmenn. Kjarasamningur. Starfslok. Reglugerð. Sér-
atkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

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

Aðaláfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar með stefnu 26. febrúar 1997. Hann krefst aðallega sýknu og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti. Til vara krefst hann þess, að dæmdar fjárhæðir verði lækkaðar og málskostnaður á báðum dómstigum látinn falla niður.

Málinu var gagnáfrýjað með stefnu 7. apríl 1997. Gagnáfrýjandi krefst þess, að aðaláfrýjandi verði dæmdur til að greiða sér 16.786.865 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 9. júní 1996 til greiðsludags. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Nokkur ný gögn hafa verið lögð fyrir Hæstarétt.

I.

Málavöxtum er lýst í héraðsdómi. Eins og þar kemur fram, var gagnáfrýjandi skipaður flugumferðarstjóri hjá Flugmálastjórn Íslands frá 1. júní 1956. Honum var sagt upp störfum með bréfi samgönguráðherra 11. maí 1993, og skyldi uppsögnin taka gildi 20. júlí sama árs. Þá hafði með reglugerð nr. 240/1989 um breytingu á reglugerð nr. 329/1986 um skírteini, gefin út af Flugmálastjórn, verið lækkað aldurshámark flugumferðarstjóra í 60 ár með takmörkuðum heimildum til framlengingar. Reglugerð nr. 344/1990 um sama efni

var í gildi með sams konar aldursákvæði, er gagnáfrýjanda var sagt upp störfum. Félag íslenskra flugumferðarstjóra, sem hafði árum saman haft uppi þá kröfu, að flugumferðarstjórar fengju að hætta störfum fyrr en aðrar stéttir, féllst á reglugerðarbreytinguna fyrir sitt leyti gegn því, að sú tekjuskurðing, sem af henni hlýstist, yrði að fullu bætt. Á þessu var tekið í kjarasamningnum milli félagsins og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs 14. júní 1989 og 13. júlí 1990, en í bókun 5 með fyrrnefnda samningnum sagði: „Vegna breytinga á starfslokaskilyrðum flugumferðarstjóra, ... eru aðilar sammála um að endurskoða þau atriði kjarasamningsins, sem þær hafa áhrif á. Niðurstaða endurskoðunarinnar liggi fyrir við lok samningstímans.“ Er gerð nánari grein fyrir þessari framvindu í hinum áfrýjaða dómi og dómi Hæstaréttar 1994, bls. 469.

II.

Í framangreindum dómi Hæstaréttar var ekki tekin afstaða til þess, hvort þau reglugerðarákvæði, er takmörkuðu starfsaldur flugumferðarstjóra umfram ákvæði 1. mgr. 13. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, ættu næga stoð í lögum.

Ákvörðun um lákkun starfsaldurs flugumferðarstjóra 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 orðið hefði í flestum grannlöndum, og mið tekið af nauðsynlegum kröfum um öryggi loftferða. Þær reglugerðir um skírteini, gefin út af Flugmálastjórn, sem áður voru nefndar og varða mál þetta, voru settar samkvæmt lögum nr. 34/1964 um loftferðir, sbr. 188. gr. Í 57. gr. laganna segir, að flugöryggisþjónustu skuli veita loftferðum til öryggis og léttis, og setji flugmálaráðherra reglur um hana. Samkvæmt 80. gr. er flugmálaráðherra rétt að kveða á um það, hverjum kostum þeir skuli vera búnir, sem starfa á flugvelli, í öðru flugvirki eða hafa á hendi annað það starf utan loftfars, sem mikilsvert er um öryggi loftferða. Ráðherra skal setja reglur um starfsskírteini fyrir slíkum starfa. Samsvarandi ákvæði er í 36. gr. laganna um flugverja, er starfa í loftfari.

Á það verður að fallast, að efnisrök hafi legið til setningar þeirra ákvæða í áðurnefndum reglugerðum, er kváðu á um annað aldurs-

hámark flugumferðarstjóra en almennt gildi um ríkisstarfsmenn samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laga nr. 38/1954, sbr. nú 1. mgr. 33. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Verður jafnframt að telja, að loftferðalögin, sem reglugerðirnar sóttu stoð í, séu byggð á þeim grunni, að fylgt sé ákvæðum um flugöryggi í alþjóðlegum samningum, sem Ísland er aðili að. Það er í samræmi við það markmið með setningu loftferðalaga, sem lýst var í athugasemdum með frumvarpi til þeirra, að laga innlendan rétt á þessu sviði að alþjóðlegum reglum um loftferðir. Þá liggur fyrir, að Félag íslenskra flugumferðarstjóra samþykkti takmarkanir á starfsaldri félagsmanna sinna gegn því, að tjón þeirra af þessum sökum yrði að fullu bætt með hákkun launa. Á þeim forsendum var gengið frá kjarasamningum 13. júlí 1990, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.

Þegar þetta allt er virt, verður að telja, að ákvæði áðurnefndra reglugerða um aldurshámark flugumferðarstjóra séu fullgild þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 13. gr. laga nr. 38/1954, sbr. 3. tl. 3. gr. og 4. tl. 4. gr. sömu laga. Verður þannig á þeim að byggja við úrlausn málsins.

III.

Gagnáfrýjandi reisir kröfu sína jafnframt á því, að hann hafi aldrei samþykkt, hvorki beinlínis né með viðtöku launa, að greiðslur samkvæmt kjarasamningunum 13. júlí 1990 hafi bætt honum að fullu tjón hans vegna starfsloka við 63 ára aldur í stað 70 ára aldurs. Þótt reglugerðarákvæði um aldurshámark flugumferðarstjóra teljist hafa næga lagastoð, njóti réttur hans sem ríkisstarfsmanns til að gegna starfi sínu til sjötugs verndar 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995. Hið einstaklingsbundna tjón hans sé óbætt, og Félag íslenskra flugumferðarstjóra hafi ekkert umboð haft til að afsala þeim.

Eins og fram kemur í héraðsdómi og áðurnefndum dómi Hæstaréttar, var árið 1989 skipuð nefnd til að gera tillögur um það, með hvaða hætti flugumferðarstjórum yrði bætt sú kjaraskerðing, sem hlytist af lækkuðum starfsaldri þeirra. Í álitni nefndarinnar 23. mars 1990 kemur meðal annars fram, að nefndarmenn hafi sammælt um að stefna að einni úrlausnaraðferð frekar en einstaklingsbundnum útreikningum, og skyldi miða við flugumferðarstjóra með 1. réttindi.

Þá sagði jafnframt, að fulltrúar flugumferðarstjóra í nefndinni teldu þá aðferð, sem tillaga var gerð um, rétta hlut eldri félaga, einkum þeirra, er létu af störfum allra næstu ár. Mat á skerðingu ævitekna var miðað við sjö ára tekjuskерðingu, þ. e., að starfslok yrðu við 63 ára aldur í stað 70 ára. Þetta var lagt til, þótt litlar líkur væru taldar til þess samkvæmt reynslu, að flugumferðarstjórar væru í starfi sínu til sjötugs. Nefndarálitið varð grundvöllur þeirra kjarabóta, sem um var samið í kjarasamningunum 13. júlí 1990, er voru í raun þríþættir, eins og nánar er lýst í fyrrnefndum dómi Hæstaréttar. Í samkomulagi um framlengingu kjarasamnings var samið um tilteknar almennar launahækkanir, sem taldar voru í samræmi við svonefnda þjóðarsáttarsamninga, sem gerðir höfðu verið milli aðila vinnu-markaðarins. Þá var gert samkomulag um breytingu á kjarasamningi aðila til samræmis við nefndarálitið frá 23. mars 1990 um starfslok flugumferðarstjóra, og loks var gengið frá sérstakri bókun um niðurstöður og lokafrágang vegna umræddra breytinga á starfsaldri. Gagnáfrýjandi naut hækkaðra launa samkvæmt þessum samningum til starfsloka 20. júlí 1993, og byggðist lífeyrisréttur hans eftir það á þeim, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sbr. nú lög nr. 1/1997 um sama efni.

IV.

Félag íslenskra flugumferðarstjóra er stéttarfélag í skilningi laga nr. 94/1986 og fer með fyrirvar félagsmanna sinna í samningum við ríkisvaldið um kaup og kjör, sbr. 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 4. gr. laganna. Af hálfu félagsins og aðaláfrýjanda var gengið frá samningum 13. júlí 1990 á þeirri forsendu, að með þeim væri bætt tekjuskерðing flugumferðarstjóra vegna lækkunar á starfsaldri þeirra. Kjarasamningurinn og fylgigögn hans voru samþykkt á almennum fundi í félaginu. Ekkert liggur fyrir um það, að gagnáfrýjandi hafi á þessum tíma mótmælt samningsgerðinni eða forsendum hennar, og tók hann við þeim hækkunum launa og lífeyris, er af samningunum leiddi.

Gagnáfrýjandi byggir kröfugerð sína öðrum þræði á því, að bókun 4 með kjarasamningi aðaláfrýjanda og Félags íslenskra flugumferðarstjóra 14. júní 1989 standi því í vegi, að samningarnir 13. júlí 1990 verði lagðir til grundvallar gagnvart sér, en þar sagði meðal

annars: „Öll ákvæði persónulegra sérsamninga stofnana við félagsmenn í viðkomandi aðildarfélagi, er fela í sér skerðingu á kjörum, sem starfsmanni bera skv. lögum, reglugerðum eða kjarasamningi, skulu ógild. Óheimilt er að gera samninga, sem fela í sér slíka skerðingu lögbundinna eða umsaminna réttinda.“ Um það liggur ekkert fyrir, að tildrög þessa ákvæðis séu í tengslum við breytingar á starfsaldri flugumferðarstjóra, en í 1. gr. laga nr. 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda segir, að samningar einstakra launamanna og atvinnurekenda um lakari kjör en hinir almennu kjarasamningar ákveði skuli ógildir. Áður er greint frá bókun 5 við gerð þessa kjarasamnings, en hún tók beinlínis til starfsloka flugumferðarstjóra. Telja verður, að í bókun 4 felist almenn áréttung á framangreindri lagareglu og taki hún til þess, að gagnáfrýjanda og Flugmálastjórn hafi verið óheimilt að semja sín á milli um önnur og lakari kjör en gagnáfrýjandi átti lögvarinn eða samningsbundinn rétt til. Um slíkt var ekki að ræða í samningum milli aðaláfrýjanda og Félags íslenskra flugumferðarstjóra, og verður ekki fallist á, að bókun 4 hafi þýðingu við úrlausn þessa máls.

Eins og áður er fram komið, var markmið hinna sérstöku fylgisamninga kjarasamningsins 13. júlí 1990 að bæta flugumferðarstjórum þá tekjuskurðingu, er þeir yrðu fyrir vegna breytinga á starfsaldri þeirra samkvæmt reglugerð nr. 240/1989, sbr. reglugerð nr. 344/1990. Af hálfu samningsaðila varð sátt um að nota eina útreikningsaðferð fremur en einstaklingsbundna samninga. Ekki er annað fram komið en að stéttarfélag gagnáfrýjanda hafi talið þetta markmið hafa náðst með samningunum. Þá hefur gagnáfrýjandi ekki sýnt fram á það, að markmið samninganna hafi ekki náðst og hann því notið lakari kjara en ella, svo að einhverju skipti.

V.

Samkvæmt framansögðu ber að sýkna aðaláfrýjanda af öllum kröfum gagnáfrýjanda.

Eftir atvikum þykir rétt, að hvor aðila beri sinn kostnað málsins í héraði og fyrir Hæstarétti.

D ó m s o r ð :

Aðaláfrýjandi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfum gagnáfrýjanda, Guðlaugs Kristinssonar.

Málkostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti fellur niður.

S é r a t k v æ ð i
Hjartar Torfasonar

Ég er að öllu leyti samþykkur I. – III. kafla í atkvæði annarra dómenda svo og þeim þætti IV. kafla, er fjallar um svonefnda bókun 4 með kjarasamningi fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs og Félags íslenskra flugumferðarstjóra 14. júní 1989.

Þegar gagnáfrýjandi var gert að láta af starfi flugumferðarstjóra 20. júlí 1993, er hann hafði náð 63. aldursári, voru rúm 37 ár liðin, frá því að hann var skipaður í starf hjá Flugmálastjórn. Meginhluta þessa tímabils naut hann launa, sem ákvörðuð voru án sérstaks til-lits til þess, að starfsaldur hans kynni að verða skemmri en annarra ríkisstarfsmanna fyrir það, að starfsstétt hans yrði gert að lúta sér-stöku aldurshámarki, sem sett yrði fyrir atbeina stjórnvalda af ör-yggisástæðum eða annars vegna almannahagsmuna. Var það ekki fyrir en við gildistöku kjarasamnings fyrrgreindra aðila frá 13. júlí 1990, að þess konar launakjörum var á komið. Í hinum sérstöku fylgisamningum þessa kjarasamnings, sem til þess voru ætlaðir að bæta flugumferðarstjórum þá tekjuskeroðingu, er leiða myndi af breytingum á starfsaldri þeirra samkvæmt reglugerð nr. 240/1989, sbr. reglugerð nr. 344/1990, var ákveðið að fylgja meðaltalsreglu, þ. e. einni úrlausnaraðferð frekar en einstaklingsbundnum útreikn-ingum, eins og það var orðað í nefndaráliti, sem á var byggt. Er gagnáfrýjandi bundinn af kjörum þessara fylgisamninga, svo langt sem þau ná, enda naut hann þeirra sem næst síðustu þrjú starfsárin, og lífeyrir hans eftir starfslok hefur einnig ráðist af þeim.

Með umræddri ákvörðun var sú áhætta hins vegar vísvitandi tek-in, að einstökum mönnum í hópi flugumferðarstjóra kynni að verða mismunað til muna umfram aðra. Er réttilega á því byggt í hinum áfrýjaða dómi, að þannig sé ástatt um gagnáfrýjanda, sem naut ekki breyttra launakjara nema örskamman tíma. Sú hækkun lífeyris, sem honum var séð fyrir, vegur ekki upp þann halla, sem hann þurfti að

sæta, auk þess sem gagnáfrýjandi hafði að sínu leyti unnið til hennar ekki síður en aðrir. Gagnvart honum er það aðaláfrýjandi, en ekki stéttarfélagið, sem verður að bera byrðina af umræddri áhættu. Á hann því rétt til greiðslu bóta úr hendi aðaláfrýjanda, enda verður hann ekki talinn hafa samþykkt kjarasamning stéttarfélags síns með þeim hætti, að ákvæði samningsins og fylgisamninganna eigi að fela í sér tæmandi úrlausn á máli hans. Ég er samþykkur þeim sjónarmiðum, sem dómendur í héraði hafa lagt til grundvallar að ákvörðun bótanna, og tel einnig unnt að fallast á tölulega niðurstöðu þeirra.

Samkvæmt þessu á að staðfesta hinn áfrýjaða dóm og gera aðaláfrýjanda að greiða málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 3. desember 1996.

Mál þetta er höfðað með stefnu, áritaðri um birtingu 3. maí 1996, til þingfestingar hér fyrir dómi 9. sama mánaðar. Það var dómtekið 22. nóvember sl. að loknum munnlegum málflutningi.

Stefnandi málsins er Guðlaugur Kristinsson, kt. 190730-3529, til heimilis að Eskihlíð 22 A, Reykjavík, en stefndu eru Halldór Blöndal samgönguráðherra og Friðrik Sophusson fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, hér eftir nefndir stefndi.

Dómkröfur.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda 16.786.865 kr. með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987, sbr. 15. gr. sömu laga, frá 9. júní 1996 til greiðsludags, þannig, að vextir leggist við höfuðstól á tólf mánaða fresti, í fyrsta sinn 9. júní 1997.

Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda samkvæmt fram lögðum málskostnaðarreikningi, þar með talinn virðisaukaskattur af lögmannsþóknun.

Af hálfu stefnda er aðallega krafist sýknu af öllum kröfum stefnanda og að honum verði gert að greiða stefnda málskostnað að mati dómsins, til vara, að kröfur stefnanda verði stórlega lækkaðar og málskostnaður í því tilvikum látinn niður falla.

Málavextir, málsástæður og lagarök.

Málavextir eru í stórum dráttum þessir:

Stefnandi var skipaður varðstjóri við flugumferðarstjórn hjá Flugmálastjórn Íslands frá 1. júní 1956 að telja með skipunarbréfi, dagsettu 6. júlí s. á.

Með reglugerð nr. 240 frá 1989 um breytingu á reglugerð nr. 329/1986 um skírteini, gefin út af Flugmálastjórn, var ákveðið, að aldurshámark flugum-

ferðarstjóra skyldi vera 60 ár. Heimilt var þó að ákveðnum skilyrðum fullnægðum að framlengja þennan hámarksaldur um fimm ár, til 31. desember 1990, en síðan aðeins allt að þremur árum. Félag íslenskra flugumferðarstjóra lýsti yfir fyrir hönd félagsmanna sinna, að þeir sættu sig við þessa breytingu, enda yrði sú tekjuskerðing, er af hlytist, að fullu bætt. Í bókun 4 með samkomulagi fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og Félags íslenskra flugumferðarstjóra (FÍF) um breytingar og framlengingu á kjarasamningum aðila frá 14. júní 1989 segir m. a. svo: „Öll ákvæði persónulegra sérsamninga stofnana við félagsmenn í viðkomandi aðildarfélagi, er fela í sér skerðingu á kjörum, sem starfsmanni bera skv. lögum, reglugerðum eða kjarasamningi, skulu ógild. Óheimilt er að gera samninga, sem fela í sér slíka skerðingu lögbundinna eða umsaminna réttinda“. Reglugerð nr. 240/1989 var felld úr gildi með reglugerð nr. 344 frá 17. júlí 1990. Í grein 4.3.1.1. reglugerðarinnar, sem fjallar um flugumferðarstjóra, er nú ákvæði um aldurshámark sama efnis og í reglugerð nr. 240/1989. Þar segir svo: „Aldur. Hann skal ekki vera yngri en 21 árs. Skírteinishafa er eigi rétt að starfa sem flugumferðarstjóri, eftir að hann hefur náð 60 ára aldri. Heimilt er þó að framlengja þennan hámarksaldur um fimm ár, til 31. desember 1990, en síðan aðeins um allt að þrjú ár, enda gangist hlutaðeigandi flugumferðarstjóri undir skoðun trúnaðarlækna Flugmálastjórnar ekki sjaldnar en á fjögurra mánaða fresti, eftir að hann hefur náð 60 ára aldri.“

Stefnandi ritaði samgönguráðherra og fjármálaráðherra bréf ásamt Gísla Guðjónssyni flugumferðarstjóra, sem dagsett er 8. febrúar 1993. Bréfið er svohljóðandi: „Við undirritaðir flugumferðarstjórar, nú starfandi vaktstjórar við flugstjórnarmiðstöðina og flugturninn í Reykjavík, viljum lýsa því yfir við hin háu ráðuneyti, að þeir telja sig í engu bundna af samningum, sem kunna að hafa verið gerðir við Félag íslenskra flugumferðarstjóra varðandi starfslok þeirra, eigi heldur bundna af öðrum þeim samningum, sem kunna að hafa verið gerðir á milli ofanritaðs félags og stjórnvalds, og rýra persónubundinn rétt þeirra til starfa og/eða launa. Við viljum enn fremur minna á það, að við erum skipaðir til starfa af hæstvirtum samgöngumálaráðherra, Ingólfi Jónssyni, árið 1956 samkvæmt lögum og reglugerðum, sem þá voru í gildi.“

Stefnanda var tilkynnt með bréfi samgönguráðuneytisins, sem dagsett er 11. maí 1993, að hann væri leystur frá störfum frá og með 20. júlí s. á., með vísan til ofangreinds reglugerðarákvæðis. Bréfið er svohljóðandi: „Ráðuneytið veitir yður, hr. flugumferðarstjóri, hér með lausn frá stöðu yðar hjá Flugmálastjórn skv. reglugerð um starfslok flugumferðarstjóra nr. 344/1990, gr. 4.3.1.1., frá og með 20. júlí 1993. Jafnframt þakkar ráðuneytið yður vel unnin störf í þágu stofnunarinnar.“

Stefnandi ritaði enn fremur samgönguráðherra og fjármálaráðherra bréf, dags. 12. desember 1994, í tilefni launahækkunar, sem flugumferðarstjórar fengu í kjölfar hæstaréttardóms í máli nr. 198/1993. Bréfið er þannig: „Með tilvísun til fyrri bréfaskrifta og viðræðna við ráðherra vil ég taka það fram, að launahækkun þá, sem mér var greidd í kjölfar hæstaréttardóms í máli Jóns Árna Þórissonar, meðtek ég engan veginn sem bætur vegna brots við ákvæði skipunarbréfs míns, út gefins af samgönguráðuneytinu 1957. Ástæða þess, að ég hef ekki nú þegar leitað bótanna fyrir rétti, er sú, að sams konar mál hefur verið til athugunar hjá umboðsmanni Alþingis allengi, og mun ég biða niðurstöðu þaðan.“

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi styður málsókn sína því, að hann hafi verið skipaður í stöðu flugumferðarstjóra hjá Flugmálastjórn Íslands með skipunarbréfi, dags. 6. júlí 1956, sem ráðherra og ráðuneytisstjóri hafi undirritað. Með þeirri skipun hafi hann orðið ríkisstarfsmaður og öðlast við það réttindi sem slíkur, eins og mælt sé fyrir um í lögum nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ríkisstarfsmaður, sem fengið hafi skipun í starf, megi að jafnaði treysta því að fá að gegna stöðu sinni, meðan aldur og heilsa leyfi, enda gerist hann eigi sekur um brot í starfi, sbr. 4. gr., 1. og 4. tl., laga nr. 38/1954. Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. sömu laga sé hámarksaldur ríkisstarfsmanna 70 ár. Þessi lög hafi verið í gildi, er stefnandi hlaut skipun í stöðu flugumferðarstjóra, og gildi enn gagnvart honum. Stefnandi hafi þannig mátt treysta því, að hann fengi að gegna stöðu sinni til fullnaðs 70 ára aldurs, enda hafði hann ekki brotið af sér í starfi, og í lausnarbréfinu séu honum þökkuað „vel unnin störf í þágu stofnunarinnar“. Honum hafi verið veitt lausn frá stöðu sinni með vísan til reglugerðar nr. 344/1990, gr. 4.3.1.1.

Stefnandi lítur svo á, að reglugerð þessa bresti lagastoð. Jafnvel þótt eigi yrði á það fallist, sé ljóst, að hann verði ekki sviptur bótalaust þeim starfsréttindum, sem hann hafi öðlast við skipun í embættið á grundvelli laga nr. 38/1954. Í þessu tilliti sé einnig byggt á 72. og 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 með síðari breytingum nr. 97/1995.

Stefnandi hafi sannanlega orðið fyrir fjárhagslegu tjóni við það að hafa verið leystur frá störfum, er hann náði 63 ára aldri í stað 70 ára aldurs, eins og hann hafi mátt gera ráð fyrir og átt lögvarinn rétt til. Tjón hans svari mismuni á eftirlaunum þennan tíma og þeim launum, sem hann hefði borið úr bótum, ef hann hefði fengið að stunda starf sitt til sjötugs. Hér sé bæði átt við föst laun og yfirvinnu, er hafi verið verulegur hluti af launum hans sem og annarra flugumferðarstjóra. Þá sé þess að gæta, að lífeyrisréttindi

hans hefðu orðið meiri en þau séu nú, hefði hann unnið til sjötíu ára aldurs. Stefndi, ríkissjóður, beri ábyrgð á hinu fjárhagslega tjóni stefnanda vegna uppsagnarinnar.

Stefnandi reisir bótakröfu sína á útreikningi Jóns Erlings Þorlákssonar tryggingafræðings, dags. 22. apríl 1996, sem liggi frammi í málinu. Samkvæmt niðurstöðu útreikningsins nemi höfuðstólsverðmæti áætlaðra tekna frá 63 ára aldri til 70 ára aldurs 27.490.500 kr. að viðbættum töpuðum lífeyrisréttindum, 1.649.400 kr., þ. e. 6% af höfuðstólsverðmæti reiknaðs taps, samtals 29.139.900 kr. Frá þeirri niðurstöðu beri að draga áætlaðar lífeyrisgreiðslur fyrir sama sjö ára tímabil, að fjárhæð 11.408.300 kr. Mismunurinn nemi 17.731.600 kr.

Dómkrafa stefnanda sé mynduð af þessum mismun að frádregnum tekjum stefnanda árin 1993 og 1994, samtals að fjárhæð 944.735 kr. (17.731.600 – 944.735=16.786.865).

Stefnandi miðar við það, að umkrafin fjárhæð svari til þess tjóns, sem hann hafi orðið fyrir af völdum stefnda, þegar honum var sagt upp störfum 63 ára gömlum í stað þess að fá að starfa til 70 ára aldurs, eins og hann hafi átt lögvarinn rétt til samkvæmt fyrrgreindu skipunarbréfi ráðherra frá 6. júlí 1956. Stefndi ríkissjóður sé því skaðabótaskyldur gagnvart stefnanda um þá fjárhæð, sem krafist sé, auk dráttarvaxta og málskostnaðar.

Til stuðnings kröfum sínum vísar stefnandi til laga nr. 38/1954, einkum 4. og 13. gr. laganna, svo og til dómafordæma. Kröfu sína um málskostnað styður stefnandi með vísan til 129. gr. og 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, en vísar til 1. gr. laga nr. 50/1988 til stuðnings kröfu sinni um virðisaukaskatt á málflutningsþóknun.

— — —

[Sjá að öðru leyti dóm héraðsdóms í málinu: Haraldur Guðmundsson gegn samgönguráðherra og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, bls. 3543–3559 hér að framan.]

D ó m s o r ð:

Stefndu, samgönguráðherra og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, greiði stefnanda, Guðlaugi Kristinssyni, 800.000 kr. auk dráttarvaxta samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá dómsuppsöguðegi til greiðsludags.

Stefndi greiði stefnanda 237.360 kr. í málskostnað, þ. m. t. virðisaukaskattur.

S é r a t k v æ ð i Valtýs Sigurðssonar

Stefnandi var skipaður flugumferðarstjóri árið 1956. Starf flugumferðarstjóra, sem telst opinbert starf, heyrir undir Flugmálastjórn, og eru réttindi og skyldur hans háðar ákvæðum loftferðalaga nr. 34/1964 auk reglna og reglugerða, sem settar hafa verið um það svið. Vegna öryggissjónarmiða í flugi eru gerðar miklar kröfur til flugumferðarstjóra. Af þeim sökum hefur þróun erlendis verið sú að lækka hámarksaldur flugumferðarstjóra frá því, sem almennt gildir um opinbera embættismenn. Hefur það einnig verið baráttumál stéttarfélags stefnanda, þ. e. Félags íslenskra flugumferðarstjóra.

Reglugerð nr. 240/1989 um breytingu á reglugerð nr. 929/1986 um skírteini, gefin út af Flugmálastjórn, kvað í fyrsta sinn á um aldurshámark flugumferðarstjóra. Þar sagði í 1. gr., að skírteinishafa væri eigi rétt að starfa sem flugumferðarstjóri, eftir að hann hefði náð 60 ára aldri. Í greininni kom fram heimild til að framlengja hámarksaldur um fimm ár, til 31. desember 1990, en síðan aðeins allt að þremur árum að fullnægðu ákvæði um heilbrigði, eins og nánar var kveðið á um. Reglugerðarákvæði þetta var síðan tekið óbreytt upp í reglugerð nr. 344/1990, sem fjallar um skírteini, út gefin af Flugmálastjórn, sbr. grein 4.3.1.1. Var sú reglugerð í gildi, þegar stefnanda var sagt upp starfi sínu frá og með 20. júlí 1993, þá 63 ára.

Reglugerðir þessar voru settar með stoð í lögum nr. 34/1964 um loftferðir, en í 188. gr. þeirra segir, að ráðherra flugmála sé rétt að setja reglugerð til nánari fyllingar lögunum. Í 80. gr. laganna segir, að ráðherra sé heimilt að kveða á um, hverjum kostum þeir skuli vera búnir, sem starfa á flugvelli, í öðru flugvirki eða hafi á hendi annað starf utan loftfars, sem mikilsvert sé fyrir öryggi loftferða. Ráðherra skal setja reglur um starfsskírteini fyrir slíkum starfa. Í 57. gr. kemur fram, að ráðherra setji reglur um flugöryggisþjónustu til öryggis loftferða.

Fallast má á með stefnda, að gild efnisrök hafi legið að baki setningar reglugerðar nr. 344/1990, þar á meðal um almenn skilyrði fyrir útgáfu skírteinis fyrir flugumferðarstjóra. Grein 4.3.1.1., sem kveður á um hámarksaldur þeirra, telst því hafa lagastoð. Hins vegar leiddi setning reglugerðarinnar til þess, að flugumferðarstjórar, sem höfðu verið skipaðir til starfa fyrir setningu hennar, áttu rétt á fullum bótum vegna þeirrar styttingar á starfsaldri, sem ákvæði um hámarksaldur hafði í för með sér fyrir þá.

Félag íslenskra flugumferðarstjóra fer með forsvar fyrir félagsmenn sína í samningum um kaup og kjör, sbr. 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 4. gr. laga nr. 94/

1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Félagið lýsti yfir, að það væri fyrir hönd félagsmanna sinna sátt við umræddar breytingar á aldurshámarki flugumferðarstjóra, enda yrði sú tekjuskерðing, er af þeim hlytist, að fullu bætt. Fram hefur komið í málinu, að stefnandi var í forsvari fyrir Félag íslenskra flugumferðarstjóra um árábil og tók virkan þátt í baráttu fyrir kjaramálum flugumferðarstjóra.

Í tengslum við kjarasamning stéttarfélags stefnanda og stefnda, dags. 14. júní 1989, var samþykkt yfirlýsing, er fylgdi samningnum sem bókun. Hún er svohljóðandi: „Vegna breytinga á starfslokaskilyrðum flugumferðarstjóra, sbr. reglugerð nr. 329/1986, sbr. 240/1989, um skirteini, út gefin af Flugmálastjórn, eru aðilar sammála um að endurskoða þau atriði kjarasamningsins, sem þær hafa áhrif á. Niðurstaða endurskoðunarinnar liggir fyrir við lok samningstímans.“

Í kjölfar þessarar bókunar var skipuð nefnd, sem gera skyldi tillögur um það, með hvaða hætti flugumferðarstjórum yrði bætt sú kjaraskerðing, sem hlytist af lækkuðum starfsaldri þeirra. Í nefndinni sátu þrír fulltrúar frá hvorum samningsaðila, og skilaði hún skýrslu sinni, dags. 23. mars 1990. Þar kemur fram, að nefndin leitaði aðstoðar Guðmundar Árnasonar, starfsmanns Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, og enn fremur, að Jón Erlingur Þorláksson tryggingafræðingur hefði aðstoðað nefndina og lagt fram útreikninga til hliðsjónar fyrir hana.

Í nefndarálitinu segir svo: „Á fyrstu fundum var fjallað um nálgun verkefnisins, og urðu nefndarmenn sammála um, að afleiðingar reglugerðarbreytingarinnar fælust í skertum möguleikum til ávinnings lífeyris sem og lægri ævitekjum. Þetta byggðist á, að starfsævin styttest um allt að sjö ár, þegar reglugerðin nær fullri virkni í ársbyrjun 1991. Þá sammæltust nefndarmenn um að stefna að einni úrlausnaraðferð frekar en einstaklingsbundnum útreikningum. Niðurstaðan varð að miða við flugumferðarstjóra með 1. réttindi.“

Tillaga nefndarinnar var sú, að 44 yfirvinnutímar, sem flugumferðarstjórar fengu greidda án vinnuskyldu, skyldu teljast til fastra launa, sem iðgjald til lífeyrissjóðs reiknaðist af. Töldu nefndarmenn, að þessi tilflutningur yfirvinnustundanna myndi eftir atvikum mæta þeirri lífeyrisréttindabreytingu, sem fólst í lækkun starfsaldurs svo og lækkun ævitekna þeirra, sem eldri væru. Í nefndarálitinu segir m. a. orðrétt: „Nefndarmenn urðu sammála um, að miða bæri mat á skerðingu ævitekna við sjö ára tekjuskерðingu, þ. e., að starfslok verði við 63 ára aldur í stað 70 ára.“ Í niðurlagi nefndarálitsins segir, að tillögur hennar skuli skoðast sem viðræðugrundvöllur í næstu kjarasamningum aðila, sem þá stóðu fyrir dyrum.

13. júlí 1990 var gert samkomulag milli fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs og Félags íslenskra flugumferðarstjóra „um breytingu á kjarasamningi aðila til samræmis við nefndaráliðið frá 23. mars 1990 um starfslok flugumferðarstjóra, sbr. reglugerð nr. 240/1989 um breytingu á reglugerð nr. 329/1986 um skírteini, út gefin af Flugmálastjórn“.

Í samningi þessum segir, að með vísan til styttingar á starfsævi hafi náðst samkomulag milli aðila um, að 44 yfirvinnutímar væru felldir niður í áföngum, en föst laun flugumferðarstjóra hækkuð samsvarandi. Aðrar breytingar voru gerðar á launakjörum flugumferðarstjóra og lagt mat á vægi þeirra. Með sérstakri bókun, dags. 13. júlí 1990, um niðurstöður og lokafrágang endurskoðunar samningsaðila vegna breytinga á starfsaldri flugumferðarstjóra var kveðið á um tilteknar launahækkanir, þ. e. 16,85%, til að mæta starfsaldursstyttingunni.

Samkomulag um kjarasamninginn ásamt hinu sérstaka samkomulagi og bókun var borið undir almennan fund í Félagi íslenskra flugumferðarstjóra og þau samþykkt samhljóða. Hér fyrir dómi hefur verið upplýst, að stefnandi var ekki á umræddum fundi.

Í áliði nefndar þeirrar, sem fjallaði um starfskjör flugumferðarstjóra og lagði grunninn að samkomulagi um breytingar á kjarasamningi þeirra, svo sem hér að framan hefur verið rakið, kemur sérstaklega fram, að sú leið, sem farin var, rétti einkum hlut eldri félaga, sérstaklega ef þeir létu af störfum allra næstu ár. Byggist það á því atriði, að hið nýja fyrirkomulag, þ. e., að föst yfirvinna reiknaðist inn í iðgjaldaskyldar launagreiðslur, hafði í för með sér umtalsverða hækkun á eftirlaunum eftir stuttan tíma. Eftirlaun flugumferðarstjóra miðuðust við launin þannig breytt samkvæmt 6. mgr. 12. gr. laga nr. 29/1963, sbr. 4. gr. laga nr. 47/1984. Þá tók launahækkunin mið af sjö ára tekjuskurðingu, þ. e., að starfslok yrðu við 63 ár í stað 70 ára. Þetta var gert, þrátt fyrir það að líkindi þess, að flugumferðarstjórar störfuðu til 70 ára aldurs, voru hverfandi, en gögn málsins sýna, að meira en helmingur flugumferðarstjóra hættir störfum um 63 ára aldur. Stefnandi naut enn fremur hækkaðra launa, meðan hann gegndi starfi flugumferðarstjóra, allt frá gildistöku samkomulags um breytingu á kjarasamningi aðila frá 1. ágúst 1990, þar til uppsögn hans tók gildi 20. júlí 1993.

Stefnandi er bundinn af hinum sérstaka samningi og bókun, sem stefndi og Félag íslenskra flugumferðarstjóra gerðu sín í milli 13. júlí 1990 um launakjör flugumferðarstjóra. Markmið þess samnings var að bæta flugumferðarstjórum lækkun á starfsaldri þeirra, sem ákveðin var með reglugerð nr. 240/1989, sbr. rgl. nr. 344/1990. Þar með var gengið frá heildarsamkomulagi um bætur, en áður hafði farið fram ýtarleg athugun á, hver áhrif hinn

skerti starfsaldur hefði á ævitekjur flugumferðarstjóra. Stefnandi hefur ekki sýnt fram á, að þetta markmið hafi ekki náðst, hvað hann varðar sérstaklega, enda verður útreikningur Jóns Erlings Þorlákssonar ekki lagður til grundvallar um það atriði. Leiðir það til þess, að sýkna ber stefnda af öllum kröfum stefnanda í málinu.

Rétt þykir, að málskostnaður falli niður.

D ó m s o r ð:

Stefndi, ríkissjóður Íslands, skal vera sýkn af öllum kröfum stefnanda, Guðlaugs Kristinssonar, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.
