

Fimmtudaginn 12. nóvember 1998.

Nr. 53/1998.

Landssamband slökkviliðsmanna

(Jóhannes Sigurðsson hrl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Guðrún M. Árnadóttir hrl.)

Ógilding stjórnvaldsúrskurðar að hluta. Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna. Kjaramál.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómarnir Pétur Kr. Hafstein, Garðar Gíslason, Haraldur Henrysson og Hjörtur Torfason og Björn P. Guðmundsson, settur hæstaréttardómari.

Áfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 29. janúar 1998 og gerir þessar kröfur:

1. Að felldir verði úr gildi a- og c-liður úrskurðar kaupskrár-nefndar varnarsvæða 23. maí 1996 um erindi hans til nefndarinnar.

2. Að viðurkennt verði, að frá og með 1. janúar 1991 eigi þeir félagsmenn áfrýjanda, sem starfa í slökkviliði varnarliðsins á Keflavíkurlflugvelli, rétt til reykköfunarálags eins og viðmiðunarhópurinn, slökkviliðsmenn í Reykjavík, það er, að þeir, sem samkvæmt ákvörðun slökkviliðsstjóra eru skráðir við reykköfun á hverri vakt eða falin er reykköfun í útkalli, eigi rétt til álags, er nemi 602 krónum fyrir hverja einingu frá 1. janúar 1991 til 26. apríl 1992, 612,23 krónum fyrir hverja einingu frá 26. apríl 1992 til 1. maí 1994 og 0,75% af mánaðarlaunum í 135. launaflokki, 6. þrepi, samkvæmt kjarasamningi áfrýjanda við Reykjavíkurborg og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs fyrir hverja einingu upp frá því. Ofan á þetta álag reiknist orlof. Viðurkennt verði, að hver 24 tíma vakt teljist tvær einingar, en reykköfun í útkalli ein eining.

3. Að viðurkennt verði, að þessir félagsmenn áfrýjanda eigi rétt til, að launaður samvistartími við vaktaskipti verði 20 mínútur frá og með 1. ágúst 1992 eins og hjá viðmiðunarhópnum.

Áfrýjandi krefst og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst aðallega staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti, en til vara sýknu og málskostnaðar. Til

þrautavara er þess krafist, að stefnukröfur verði lækkaðar og málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti falli þá niður.

Við munnlegan málflutning fyrir Hæstarétti var lagður fram úrskurður kaupskrárnefndar varnarsvæða 4. maí 1998 í máli nr. 8/1997. Með vísan til 1. mgr. 160. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála er gagn þetta of seint fram komið, til þess að það komist að í málinu.

Kaupskrárnefnd varnarsvæða hefur verið stefnt til varna í málinu ásamt utanríkisráðherra. Hér er um stjórnarsýslunefnd að ræða, sem hefur það hlutverk að fullnægja í umboði íslenskra stjórnvalda samningsbundnum skuldbindingum, sem um er rætt í niðurlagsákvæði 4. tl. 6. gr. viðbætis um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þeirra, sbr. lög nr. 110/1951 um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess. Var ekki þörf á að stefna nefndinni sérstaklega við hlið íslenska ríkisins.

Málavöxtum og málsástæðum aðila er lýst í héraðsdómi. Eins og þar kemur fram, lýtur ágreiningur þeirra í meginatriðum að lögmati úrskurðar kaupskrárnefndar varnarsvæða 23. maí 1996 um kröfur áfrýjanda um leiðréttingu á kjörum slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli, einkum að því er varðar rökstuðning og forsendur kröfuliða a og c í úrskurðinum. Nefnd þessi starfar nú eftir reglum nr. 78/1996 um kaupskrárnefnd varnarsvæða, sem settar voru af utanríkisráðherra með heimild í lögum nr. 110/1951 og lögum nr. 106/1954 um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum o. fl. Í 14. gr. þeirra segir, að viðkomandi verkalýðsfélag skuli eiga þess kost að skýra viðhorf sín til málsatvika, eftir atvikum bæði skriflega og munnlega, fyrir nefndinni með vætti vitna og sérfræðinga og tjá sig um öll gögn, er úrskurður kann að verða byggður á, áður en hann er kveðinn upp. Í 15. gr. er kveðið á um, að í úrskurðum nefndarinnar skuli koma fram málavextir og forsendur og niðurstaða úrskurðar skuli rökstudd.

Kaupskrárnefnd varnarsvæða hefur meðal annars það mikilvæga hlutverk að úrskurða um kjaramál manna, og hefur hún endanlegt úrskurðarvald í þeim efnum á stjórnarsýslustigi. Verður því að gera ríkar kröfur til hennar um vandaða málsmeðferð, eins og reglur nr. 78/1996 gera ráð fyrir. Meginþættir hins umdeilda úrskurðar nefndar-

innar eru teknir upp í héraðsdómi. Úrskurðurinn er settur fram sem bréf til áfrýjanda, undirritað af formanni kaupskrárnefndar varnarsvæða. Málsaðilar eru þar ekki sérstaklega tilgreindir, kröfur aðila ekki skýrlega fram settar, þar er ekki yfirlit um málsatvik og ágreiningsefni málsins, rökstuðningur fyrir niðurstöðu er ekki í samræmi við 22. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993, og aðalniðurstaða er ekki dregin saman í lok úrskurðar í sérstöku úrskurðarorði. Nöfn þeirra, er úrskurða, koma ekki fram. Úrskurðurinn er þannig ekki í samræmi við 15. gr. reglna um kaupskrárnefnd varnarsvæða og 31. gr. stjórnýslulaga, sem fjallar um úrskurði æðra stjórnvalds og líta ber til í máli þessu. Þegar af þessum ástæðum eru efni til að ómerkja úrskurðinn í heild, en vegna kröfugerðar áfrýjanda verða a- og c-liður hans einir felldir úr gildi.

Eftir þessari niðurstöðu ber kaupskrárnefnd varnarsvæða nauðsyn til að taka að nýju afstöðu til liða 2 og 3 í dómkröfum áfrýjanda. Koma þeir því ekki til úrlausnar í málinu.

Rétt er, að stefndi greiði áfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, eins og í dómsorði greinir.

D ó m s o r ð:

A- og c-liður úrskurðar kaupskrárnefndar varnarsvæða 23. maí 1996 um leiðréttingu á kjörum slökkviliðsmanna á Keflavíkurlugvelli eru úr gildi felldir.

Stefndi, íslenska ríkið, greiði áfrýjanda, Landssambandi slökkviliðsmanna, 300.000 krónur samtals í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 17. desember 1997.

Mál þetta er höfðað með stefnu, áritaðri af stefndu um birtingu 2. maí 1997. Það var þingfest hér fyrir dómi 6. sama mánaðar og dómtekið að loknum munnlegum málflutningi, sem fram fór 28. nóvember sl.

Stefnandi málsins er Landssamband slökkviliðsmanna, kt. 701173-0319, Síðumúla 8, Reykjavík, en stefndu eru kaupskrárnefnd varnarsvæða og utanríkisráðherra f. h. íslenska ríkisins og vegna kaupskrárnefndar varnarsvæða.

Dómkröfur.

Stefnandi gerir þessar dómkröfur:

1. Að felldir verði úr gildi a- og c-liður úrskurðar kaupskrárnefndar varnarsvæða, dags. 23. maí 1996, um erindi stefnanda.

2. Að viðurkennt verði með dómi, að frá og með 1. janúar 1991 eigi þeir félagsmenn stefnanda, sem starfa í slökkviliði varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli, rétt til reykköfunarálags eins og viðmiðunarhópurinn, slökkviliðsmenn í Reykjavík, þ. e., að þeir, sem samkvæmt ákvörðun slökkviliðsstjóra eru skráðir við reykköfun á hverri vakt eða falin er reykköfun í útkalli, eigi rétt til álags, er nemi 602 kr. fyrir hverja einingu frá 1. janúar 1991 til 26. apríl 1992, 612,23 kr. fyrir hverja einingu frá 26. apríl 1992 til 1. maí 1994 og 0,75% af mánaðarlaunum launaflokks 135, 6. þrepi, samkvæmt kjarasamningi stefnanda við Reykjavíkurborg og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs fyrir hverja einingu upp frá því. Ofan á álag þetta reiknist orlof. Viðurkennt verði, að hver 24 tíma vakt teljist tvær einingar, en reykköfun í útkalli ein eining.

3. Að viðurkennt verði með dómi, að þeir félagsmenn stefnanda, sem starfa í slökkviliði varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli, eigi rétt til, að launaður samvistartími við vaktaskipti verði 20 mínútur frá og með 1. ágúst 1992 eins og hjá viðmiðunarhópnum, slökkviliðsmönnum í Reykjavík.

Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefndu að mati dómsins að viðbættum lögmæltum virðisaukaskatti af málflutningsþóknun.

Af hálfu stefndu eru gerðar eftirfarandi dómkröfur:

Aðallega, að kröfuliðum nr. 2 og 3 í stefnu verði vísað frá dómi og stefndu verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda og þeim tildæmdur málskostnaður úr hendi hans að mati réttarins.

Til vara er krafist sýknu af öllum kröfum stefnanda og málskostnaðar úr hendi hans að mati réttarins.

Til þrautavara er krafist lækkunar stefnukrafnanna og málskostnaður verði í því tilviki látinn niður falla.

Málavextir, málsástæður og lagarök.

Allt frá því er varnarsamningur milli Íslands og Bandaríkjanna var lögfestur 19. desember 1951 með lögum nr. 110/1951, hefur sú skipan gilt, að varnarliðið hefur átt aðild að gerð kjarasamninga við íslensk launþegasamtök. Í fylgiskjali, sem ber yfirskriftina „Viðbætir um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þeirra“ og lögfest var sem hluti framangreindra laga, segir svo í 4. tl. 6. gr.: „Bandaríkin æskja þess að ráða hæfa íslenska borgara, eftir því sem föng eru á, til starfa í sambandi við samning þennan. Að svo

miklu leyti sem Ísland kann að samþykkja ráðningu íslenskra borgara til starfa hjá liði Bandaríkjanna, skal slík starfsráðning framkvæmd með aðstoð og um hendur þess eða þeirra fyrirsvarsmanna, sem af Íslands hálfu eru til þess kvaddir. Ráðningarkjör og vinnuskilyrði, einkum vinnulaun, launauppbætur og öryggisráðstafanir við vinnu, skulu fara að íslenskum lögum og venjum.“

Á grundvelli þessa ákvæðis var svonefnd kaupskrárnefnd varnarsvæða sett á laggirnar í október 1952 (eftirleiðis nefnd kaupskrárnefnd). Hlutverk hennar var að gæta þess, að þeir Íslendingar, sem réðust til starfa hjá varnarliðinu, nytu ekki lakari kjara en tíðkuðust á almennum vinnumarkaði.

Kaupskrárnefnd starfaði eftir reglum, sem hún sjálf setti sér, allt þar til reglur nr. 708/1994 voru settar, er síðan voru endurskoðaðar með reglum nr. 78/1996, sem nú eru í gildi.

Kaupskrárnefnd hefur frá upphafi skráð gildandi kaupgjald í landinu á hverjum tíma og séð um, að hinir erlendu vinnuveitendur á Keflavíkurflugvelli fengju vitneskju um það. Í raun hefur kaupskrárnefnd starfað sem úrskurðaraðili um kaup og kjör íslenskra starfsmanna varnarliðsins. Störf, sem unnin hafa verið á Keflavíkurflugvelli, eru í mörgum tilvikum þess eðlis, að erfitt hefur reynst að finna þeim beina hliðstæðu utan varnarsvæðisins. Þegar svo hefur háttað til, hefur kaupskrárnefnd valið sér viðmiðunarhóp til hliðsjónar. Þannig hefur kaupskrárnefnd tekið mið af kjörum slökkviliðsmanna í Reykjavík við launaákvæðanir til handa slökkviliðsmönnum á Keflavíkurflugvelli.

Starfsskyldur þessara tveggja hópa hafa frá upphafi verið ólíkar í ýmsu tilliti. Í fyrsta lagi er slökkviliðsmönnum á Keflavíkurflugvelli ætlað að sinna slökkvistarfi, sem tengist flugvélum og flugrekstri, en auk þess að annast almenn slökkvistörf innan Keflavíkurflugvallar. Þá sinna þeir ýmsum viðhaldsverkefnum, bæði á húsnæði og tækjum, sem falla utan hefðbundinna starfa slökkviliðsmanna. Einnig sjá þeir um ræstingu á húsnæði því, sem þeir hafa til afnota, og annast eftirlit og viðhald á slökkvitækjum á varnarsvæðinu. Slökkviliðið á Keflavíkurflugvelli er og viðurkennd þrýstiprófunarstöð fyrir öll háþrýstítækjahylki á varnarsvæðinu og gegnir víðtækari skyldum við mengunarvarnir en starfsfélagar þeirra í Reykjavík. Á móti kemur, að slökkviliðsmenn í Reykjavík annast alla almenna sjúkraflutninga og eins sjúkraflutninga í neyðartilfellum bæði í sínu umdæmi og utan þess, ef aðstæður krefjast. Þá ber starfsmönnum slökkviliðsins í Reykjavík að kunna skil á köfun í sjó og vötnum og meðhöndla venjuleg björgunartæki við þær aðstæður. Þess ber einnig að geta, að starfsmenn Slökkviliðs Keflavíkurflugvallar standa sólarhringsvaktir, en hjá Slökkviliði Reykjavíkur er

starfað á tólf tíma vöktum. Þetta fyrirkomulag leiðir til hærri launatekna hjá starfsmönnum í Slökkviliði Keflavíkurflugvallar.

Árið 1970 tók kaupskrárnefnd sérstakt tillit til aukastarfa slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli umfram starfsbræður þeirra í Reykjavík með 10% álagi á meðalgrunnlaun samkvæmt tilteknum viðmiðunarlaunaflokkum. Álagið var hækkað í 15% árið 1978 og síðan í 25% árið 1987. Sú skipan hélst til ársins 1992, en þá var álagið fryst, þ. e. miðaðist ekki við ákveðið hlutfall meðallauna, og stóð þannig í stað allt fram til 23. maí 1996, er kaupskrárnefnd breytti því fyrirkomulagi til fyrra horfs. Álag þetta hefur almennt verið nefnt „sporsla“, og mun það verða gert eftirleiðis.

Í ársbyrjun 1991 fengu slökkviliðsmenn í Reykjavík sérstakt reykköfunarálag. Í minnisblaði starfsmannastjóra Reykjavíkurborgar, sem liggur frammi í málinu og dags. er 31. janúar 1991, segir svo:

„Ákveðið hefur verið að taka upp sérstakt reykköfunarálag brunavarða, sem samsvari sem næst 20% álagi á föst laun brunavarða, sem eru skráðir í reykköfun á hverri vakt skv. varðskrá.

1) Þeir einir skulu fá greitt reykköfunarálag, sem eru formlega skráðir í reykköfun á hverri vakt, en það munu vera tveir starfsmenn.

2) Enn fremur skulu aðrir þeir starfsmenn fá greitt reykköfunarálag, sem samkv. beiðni varðstjóra er falin reykköfun í útkalli.

Reykköfunarálagið er föst krónutala, sem hefur verið ákveðin 602 kr. pr. einingu frá 1. janúar 1991. Álag þetta tekur sömu hækkunum og launatafla St. Rv. (KK-602). Ein vakt telst ein eining í reykköfunarálagi. Þegar vakt er skipt, greiðist hálf eining fyrir hálfa vakt. Ekki er greitt fyrir önnur vinnutímahlutföll. Reykköfun í útkalli telst þó ein eining. Á reykköfunarálag er greitt orlofsfé, en hins vegar er ekki greitt af því lífeyrisiðgjald.“

Á sama tíma urðu einnig þær breytingar á launakjörum slökkviliðsmanna í Reykjavík, að öll starfsheiti hækkuðu um tvo launaflokka nema þrjú neðstu, þ. e. brunaverðir I-III. Einnig var þá tekið upp starfsheitið „flokksstjóri“ í slökkviliði, sem raðað var í 1. fl. 237, en það fá þeir starfsmenn, sem starfað hafa í fimm ár.

Með bréfi, dags. 19. apríl 1991, fór lögmaður starfsmannafélags slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli fram á það við kaupskrárnefnd, að nefndin endurskoðaði þá ákvörðun sína frá 3. sama mánaðar, þar sem hafnað hafði verið, að framangreind álagsgreiðsla og launaflokkahækkanir, sem brunaverðir í Reykjavík höfðu fengið, gengju til slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli. Vísaði lögmaðurinn til þeirrar fastmótuðu starfsreglu nefndarinnar að miða kjör umbjóðenda hans við launakjör starfsbræðra þeirra í Reykjavík.

Kaupskrárnefnd hafnaði tilmælum lögmannsins með bréfi, dags. 29. sama mánaðar. Þar er lýst þeirri afstöðu nefndarinnar, að ekki geti komið til nokkurra breytinga á launakjörum með vísan til laga nr. 4/1991. Í niðurlagi bréfsins segir svo: „Varðandi erindi slökkviliðsmanna sérstaklega ítrekar kaupskrárnefnd fyrri afstöðu og áréttar vilja til þess að gangast fyrir kjara-samanburði og breytingum á launakerfi og vinnufyrirkomulagi slökkviliðsmanna í samstarfi við Félag slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli og starfsmannahald varnarliðsins.“

Í ágústmánuði 1991 fól kaupskrárnefnd tveimur mönnum, öðrum tilnefndum af Vinnuveitendasambandi Íslands, en hinum af Alþýðusambandi Íslands, að gera heildarmat á starfskjörum, störfum og starfsfyrirkomulagi slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli og í Reykjavík. Skiluðu þeir áliti 21. febrúar 1992. Þar kemur fram, að verulegur munur var á launakjörum þessara tveggja hópa slökkviliðsmönnum á Keflavíkurflugvelli í hag. Tekið var tillit til þeirra sérstöku hækkana, sem slökkviliðsmenn í Reykjavík höfðu fengið í janúarmánuði 1991. Í niðurlagi álitsgerðarinnar segir svo: „Það hefur verið launamunur á milli þessara slökkviliða í áráðir. Hvort hann er eðlilegur eða ekki, verða menn sjálfsagt aldrei sammála um. Okkar mat er, eftir að hafa skoðað þessi mál og reynt að kynna okkur starfsemi liðanna, að ekki sé ástæða til þess að auka launamuninn frá því, sem verið hefur. Okkur sýnist, að það gæti orðið til hægðarauka að breyta launauppbótinni, sem greidd er hjá SLK, þannig, að hún yrði hlutfallsleg á laun, en ekki föst krónutala, eins og nú er, og kæmi ofan á alla liði. Þetta myndi koma réttlátar út gagnvart starfsmönnum með lengri starfsaldur og eins þegar menn taka aukavaktir. Einnig mætti hugsa sér að taka til nýja viðmiðun varðandi launabreytingar hjá SLK.“

1. ágúst 1992 var tekið upp það fyrirkomulag hjá Slökkviliði Reykjavíkur að greiða brunavörðum sérstakt álag. Fyrir liggur í málinu bréf Jóns Viðars Matthíassonar aðstoðarslökkviliðsstjóra, dags. 2. júlí 1992, sem lýsir nánar efni þessa fyrirkomulags. Það er svohljóðandi: „Eftirfarandi samkomulag hefur verið gert milli stjórnenda Slökkviliðs Reykjavíkur og fulltrúa starfsmanna til reynslu frá 1. ágúst 1992 til 1. janúar 1993. Samkomulagið felur í sér samvistartíma, sem er 20 mínútur á hverja vakt. Samkomulag þetta er gert til að fylgja eftir og gera mönnum kleift að uppfylla nýjar verklagsreglur fyrir talningar á sjúkrabílum, sem hafa verið í gangi að undanfögnu. Á vaktaskiptum mega menn ekki fara, fyrr en sá, sem á að taka við þeirra skráningu, hefur fengið upplýsingar um ástand tækisins og aðra þætti, sem máli skipta. Rétt er að taka fram, að samkomulag þetta nær einungis til fastráðinna starfsmanna.“

Allt frá því að ákveðið var að greiða slökkviliðsmönnum í Reykjavík sérstakt reykköfunarálag og 20 mínútur fyrir samvistartíma, hafa starfsfélagar þeirra í Keflavík gert kröfu til sams konar starfskjara. Samkvæmt gögnum málsins hefur kaupskrárnefnd nokkrum sinnum fjallað um þessar kröfur þeirra, en ávallt hafnað þeim á þeim forsendum, að kjarabætur fyrir slökkviliðsmenn í Reykjavík leiði ekki sjálfkrafa til hækkunar á launum starfsfélaga þeirra í Keflavík, enda þótt sú ákvörðun hafi verið tekin hjá nefndinni, að tekið skyldi mið af launakjörum brunavarða í Slökkviliði Reykjavíkurborgar við ákvörðun launa til handa starfsmönnum Slökkviliðs Keflavíkurflugvallar. Kaupskrárnefnd hefur iðulega undirstrikað það sjónarmið, að við launaákvörðanir til slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli sé lagt sjálfstætt mat á það, hvort eða í hversu miklum mæli launabreytingar hjá slökkviliðsmönnum í Reykjavík skyldu taka til brunavarða á Keflavíkurflugvelli.

Árið 1994 var skipuð þriggja manna nefnd að tilhlutan kaupskrárnefndar, sem skyldi bera saman störf slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli við störf slökkviliðsmanna hjá Reykjavíkurborg. Niðurstaða nefndarinnar lá fyrir 20. júlí 1995. Þar eru störf starfsmanna þessara tveggja slökkviliða skilgreind ýtarlega og borin saman, án þess að fjallað sé þar um launakjör þeirra.

Með tveimur bréfum, báðum dagsettum 13. mars 1996, sendi stefnandi erindi til kaupskrárnefndar. Í öðru bréfinu gerði stefnandi þá kröfu fyrir hönd slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli, að þeir fengju sömu kjarabætur og slökkviliðsmenn í Reykjavík höfðu fengið 1. janúar 1991. Þar var annars vegar gerð krafa um launaflokkahækkanir, sem hefðu skilað sér seint og illa til slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli, eins og í bréfinu segir, en hins vegar um reykköfunarálag það, sem áður er nefnt. Þá var einnig krafist lengingar svonefnds samvistartíma til samræmis við það, sem komið hefði verið á hjá viðmiðunarhópnum 1. ágúst 1992. Hitt bréfið laut að leiðréttingu á sporslugreiðslu.

Kaupskrárnefnd úrskurðaði um kröfur stefnanda á fundi 23. maí s. á., eftir að hún hafði leitað eftir viðhorfi starfsmannahalds varnarliðsins og andsvörum stefnanda við þeim sjónarmiðum, sem þar voru fram sett. Kaupskrárnefnd var einhuga um niðurstöðu sína, sem er á þessa leið:

„a) Krafa um reykköfunarálag. Kaupskrárnefnd varnarsvæða hafnar því, að slökkviliðsmenn á Keflavíkurflugvelli skuli fá sérstakt reykköfunarálag, og litur svo á, að „sporsla“ eigi sér meðal annars hliðstæðu í svokölluðu reykköfunarálagi, sem greitt er til slökkviliðsmanna í Reykjavík.

b) Krafa um launaflokkabreytingar. Kaupskrárnefnd varnarsvæða getur

ekki fallist á, að launaflokkabreytingar hjá slökkviliðsmönnum hjá Reykjavíkurborg leiði sjálfkrafa til hækkunar launa hjá slökkviliðsmönnum á Keflavíkurflugvelli. Í þessu samhengi sér kaupskrárnefnd ástæðu til að árétta, að heildarlaun slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli eru almennt mun hærri en hjá slökkviliðsmönnum í Reykjavík.

c) Kröfur um samvistartíma. Kaupskrárnefnd varnarsvæða hafnar kröfum um auknar greiðslur fyrir samvistartíma, þar sem ekki hefur verið sýnt fram á þörf fyrir lengri viðveru við vaktaskipti slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli en nú er.

d) Krafa varðandi „sporslu“. Á grundvelli fyrirbyggjandi gagna telur kaupskrárnefnd varnarsvæða ekki efni til að endurskoða fyrri ákvarðanir um álagsgreiðslur. Því er hafnað kröfu um, að „sporslan“ hækki úr 25 prósentum í 40 prósent. Nefndin telur jafnframt eðlilegt, að upphæð „sporslunnar“ verði ekki föst fjárhæð, eins og verið hefur fram að þessu, heldur taki hún mið af breytingum í samræmi við þann launaflokk, sem hún grundvallast á. Skal upphæð „sporslunnar“ því taka almennum launabreytingum samkvæmt kjarasamningi Landssambands slökkviliðsmanna frá 1. apríl 1994.“

Í 17. gr. reglna nr. 78/1996 er kveðið á um það, að formaður kaupskrárnefndar og varamaður hans skuli víkja sæti og nýr formaður, sérstaklega skipaður til tveggja ára, komi í hans stað, þegar svo háttar til, að kaupskrárnefnd hafi ekki komist að samhljóða niðurstöðu. Einnig má skjóta til þessarar nefndar sérstökum, óvenjulegum og fordæmislausum tilvikum, enda þótt kaupskrárnefnd hafi kveðið upp samhljóða úrskurð, enda feli úrskurðurinn í sér nýja stefnumörkun og grundvallarbreytingu við launaákvörðun eða annarra kjara og hafi í för með sér ófyrirséð útgjöld.

Stefnandi skaut málinu til þannig skipaðrar kaupskrárnefndar. Nefndin kvað upp úrskurð í málinu og vísaði því frá með vísan til þess, að kröfur stefnanda væru hvorki sérstakar, óvenjulegar né heldur hafi hinn kærði úrskurður falið í sér nýja stefnumörkun eða grundvallarbreytingu í launaákvörðun eða viðmiðun við samanburðarhóp slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli. Niðurstaða hins kærða úrskurðar hafi verið í samræmi við þær fyrri ákvarðanir hennar, að launabreytingar viðmiðunarhópsins leiði ekki sjálfkrafa til hækkunar launa hjá slökkviliðsmönnum á Keflavíkurflugvelli. Ekki var heldur talið, að málefni stefnanda félli undir veruleg og ófyrirséð útgjöld, sbr. orðalag 17. gr. framangreindra reglna.

Stefnandi höfðaði síðan mál það, sem hér er til úrlausnar, með stefnu, dagsettri 30. apríl sl.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi reisir kröfu sína um ógildingu á a- og c-lið úrskurðarins í fyrsta lagi á því, að formgalli sé á úrskurði stefnda, sem valda eigi ógildingu. Úrskurðurinn hafi verið studdur gögnum um launamun hjá slökkviliðsmönnum á Keflavíkurflugvelli og í Reykjavík, er hvorki hafa verið lögð fyrir stefnanda sem fyrirsvaraðila slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli né slökkviliðsmenn beint, en það hafi verið brýnt brot á andmælarétti stefnanda skv. 13. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 og 1. mgr. 14. gr. reglna nr. 78/1996. Enn fremur hafi verulega skort á, að úrskurðurinn væri nægilega vel rökstuddur, til að fullnægt væri skilyrðum 21. og 22. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 og lokamálsliðar 15. gr. reglna nr. 78/1996. Ekki hafi verið fjallað um þær röksemdir stefnanda, að sá heildarlaunamunur, sem kynni að vera á slökkviliðsmönnum á Keflavíkurflugvelli og viðmiðunarhópnum, slökkviliðsmönnum í Reykjavík, stafaði af aukastörfum hinna fyrrnefndu og mismunandi vaktafyrirkomulagi. Það geti ekki verið rétt að bera saman með þeim hætti, sem stefndi gerir í úrskurði sínum, launakjör hjá tveimur hópum, þar sem annar vinni mun meira utan hefðbundins vinnutíma og fái fyrir vikið drjúgan hluta launa sinna í formi næturvinnugreiðslna. Álag vegna næturvinnu sé greitt vegna sérstakra óþæginda og heilsuspillandi áhrifa á starfsmenn. Þarna er því fyrirvaralaust verið að bera saman ósambærilega hluti. Sú afstaða stefnda, að reykkiðfunarálag það, sem viðmiðunarhópurinn nýtur, eigi sér hliðstæðu í sporslunni, sé einnig órökstudd. Ekki sé tekin afstaða til þeirra röksemda stefnanda, að launabreytingar eigi almennt að hafa sama gildistíma og hjá viðmiðunarhópnum. Að því er samvistartíma varði, sé ekki fjallað um þær röksemdir stefnanda, að með samvistartímanum sé ekki verið að greiða fyrir ákveðinn mínútufjölda, sem þurfi til vaktaskipta, heldur þá ábyrgð, sem menn takist á hendur, að vaktaskipti gangi snurðulaust. Í úrskurði stefnda sé miðað við það, að sporslan hafi verið hækkuð smám saman til að svara almennu launaskriði í þjóðfélaginu. Það sýni, að sporslan sé ekki miðuð við umfang aukastarfa. Þessi ályktun er reist á rangri forsendu. Fyrri kaupskrárnefnd hafi aldrei sagt annað en sporslan væri fyrir aukastörf, en ekki verði farið eftir öðru en því, sem úrskurðaraðili hafi sjálfur fullyrt í þessu efni. Þá sé sú fullyrðing stefnda, kaupskrárnefndar, röng, að sporslan hafi hækkað í 15% árið 1985. Það hafi gerst 6. júní 1978. Ákvörðun um hækkun sporslu hafi í öll þrjú skiptin verið samkvæmt sameiginlegum starfslýsingum, unnum af fulltrúa vinnuveitenda, þ. e. slökkviliðsstjóra á Keflavíkurflugvelli, og starfsmanna. Það sýni, að sporslan hafi ætíð verið hugsuð sem greiðsla fyrir aukastörf, en ekki sem endurgjald fyrir launabreytingar hjá viðmiðunarhópnum.

Þá fái ekki staðist sú fullyrðing, sem fram komi í úrskurði stefnda, að

ekki sé greitt sérstaklega fyrir þau störf, sem teljast utan hefðbundins starfs-sviðs slökkviliðsmanna, samkvæmt kjarasamningi stefnanda við ríkið og Reykjavíkurborg. Vísa megi til gr. 1.1.2.2. í gildandi kjarasamningi stefnanda, þar sem kveðið sé á um sérstaka hækkun um einn launaflokk vegna ákveðins þáttar sjúkraflutninga, sbr. og tveggja launaflokka hækkun fyrir björgunarkafara skv. bókun á bls. 33 í kjarasamningi.

Loks sé engin tilraun gerð til að nýta sér fyrirbyggjandi gögn um samanburð á störfum slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli og slökkviliðsmanna í Reykjavík. Sá samanburður sýni, að aukastörfin skeri sig úr hjá hinum fyrrnefndu. Þó hafi eldri kaupskrárnefnd slegið því á frest að afgreiða erindi stefnanda, uns samanburður þessi lægi fyrir.

Úrskurðurinn er því ekki einungis illa rökstuddur, heldur reistur á röngum forsendum, sem hvort tveggja hljóti að leiða til ógildingar. Félagsmenn stefnanda, sem starfa á Keflavíkurflugvelli, eigi afar mikið undir því, að kaupskrárnefnd fjalli málefnalega um þau erindi, sem henni berist, og samkvæmt ströngustu kröfum stjórnssyluréttarins, enda hafi þeir ekki gert kjarasamning við vinnuveitanda sinn og geti því ekki reist rétt sinn á honum eins og aðrir launþegar.

Stefnandi bendir í öðru lagi á, að úrskurðurinn sé efnislega rangur og í ósamræmi við lög, sem einnig eigi að leiða til ógildingar hans. Stefnandi geri því jafnframt kröfu til viðurkenningar á rétti slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli til sömu kjarabóta og viðmiðunarhópurinn hafi fengið í samræmi við 4. tl. 6. gr. viðbætis við l. nr. 110/1951 og reglur nr. 78/1996. Sú viðmiðun, sem kaupskrárnefnd hafi valið við ákvörðun kjara slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli, sé venjuhelguð. Frá henni verði ekki vikið nema með rökum. Þau rök komi ekki fram í úrskurði stefnda. Því geri stefnandi kröfu til viðurkenningar á sama rétti félagsmanna sinna á Keflavíkurflugvelli til reykköfunarálags og samvistartíma og viðmiðunarhópurinn nýtur, sbr. 3. og 4. gr. reglna nr. 78/1996, og frá sama tíma og þessar kjarabætur komu til.

Slökkviliðsmenn í Reykjavík hafi fengið reykköfunarálag 1. janúar 1991. Á minnisblaði frá 21. janúar 1991 komi fram, að reykköfunarálagið sé föst krónutala, sem hafi verið ákveðin 602 kr. pr. einingu frá 1. janúar 1991. Álagið taki sömu hækkunum og launatafla Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar. Enn fremur segi þar, að ein vakt teljist ein eining í reykköfunarálagi og reykköfun í útkalli teljist ein eining. Skráðum reykköfurum á vakt í Reykjavík hafi verið fjölgað úr tveimur í fjóra, síðan minnisblaðið var ritað.

Reykköfunarálagið styðjist við þau rök, að í hverju útkallsliði slökkviliðsmanna sé ákveðinn hluti þess, sem hafi það hlutverk að fara fyrst inn í brennandi mannvirki. Þetta feli í sér sérstaka áhættu fyrir þessa menn, og

hafi þótt eðlilegt að greiða fyrir hana álag þetta. Þótt vinnufyrirkomulag á Keflavíkurflugvelli sé á annan veg en í Reykjavík, sé jafnljóst, að þar séu sérstakir menn á hverri vakt skráðir til að fara fyrstir inn í logandi mannvirki eða flugvélar til reykköfunar samkvæmt ákvörðun yfirmanna. Ekki fái það staðist að líta á reykköfun sem aukastarf slökkviliðsmanns. Þess vegna sé álag vegna reykköfunar greiðsla fyrir megininntak starfsins. Svokölluð sporsla geti engan veginn falið í sér greiðslu fyrir reykköfun. Þar sé um að ræða greiðslu fyrir störf, sem séu óaðskiljanlegur þáttur í starfi slökkviliðsmanns, sbr. fyrirbyggjandi starfslýsingar.

Þar sem sú ákvörðun hafi verið tekin að greiða slökkviliðsmönnum í Reykjavík sérstakt reykköfunarálag, án þess að um neinar breytingar á störfum eða starfsfyrirkomulagi hafi verið að ræða, verði að líta á það sem hreina kjarabót, sem beri að taka fullt tillit til við launaákvörðun slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli, eins og 2. tl. í kröfugerð stefnanda feli í sér.

Stefnandi styður kröfuna um svonefndan samvistartíma til handa slökkviliðsmönnum á Keflavíkurflugvelli sömu sjónarmiðum og fram koma hér að framan, að því er varðar reykköfunarálagið. Samvistartíminn sé sá tími, sem fari í samráð og viðtöku verkefna við vaktaskipti. Hann hafi verið ákveðinn 20 mínútur hjá viðmiðunarhópnum 1. ágúst 1992. Í því felist viðurkenning á þeirri ábyrgð, að vaktaskipti gangi snurðulaust og allar upplýsingar skili sér milli vakta. Þarna hafi verið um kjarabót að ræða, því að vinnutími hafi ekki lengst sem þessu nam. Ljóst sé, að ekki fari minni tími í vaktaskipti hjá slökkviliðsmönnum á Keflavíkurflugvelli en hjá viðmiðunarhópnum. Samvistartíminn, sem greitt sé fyrir hjá félagsmönnum stefnanda á Keflavíkurflugvelli, fari eftir því, hvaða störfum þeir gegni. Hann sé nú annars vegar tólf mínútur og hins vegar átján mínútur. Því sé gerð krafa um, að viðurkenndur verði réttur þeirra til tuttugu mínútna samvistartíma við hver vaktaskipti eins og hjá viðmiðunarhópnum. Jafnframt sé þess krafist, að gildistími verði hinn sami, þ. e. frá 1. ágúst 1992.

Til stuðnings kröfum sínum vísar stefnandi einkum til laga nr. 11/1951 um lagagildi varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna ásamt viðaukum, reglna nr. 78/1996 um kaupskrárnefnd varnarsvæða, 13., 21. og 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og um málskostnað á XXI. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991.

Málsástæður og lagarök stefndu.

Aðalkrafa stefndu er studd þremur ólíkum málsástæðum. Snúa tvær þeirra að aðild utanríkisráðherra að málinu, en hin þriðja veit að því, að það sé utan valdsviðs dómstóla að kveða á um kaup og kjör launþega.

Í fyrsta lagi er því haldið fram af hálfu stefnda utanríkisráðherra, að mismisgæti í stefnu málsins. Í upphafi hennar sé tekið fram, að ráðherra sé einnig stefnt vegna kaupskrárnefndar varnarsvæða, en í fyrirskali á bls. 7 í stefnu komi ekki fram, að honum sé stefnt vegna nefndarinnar. Þar sé aðeins formanni hennar einum stefnt til fyrirsvars fyrir hennar hönd.

Í öðru lagi er vísað til þess af hálfu stefnda utanríkisráðherra, að dómkröfur stefnanda varði ógildingu á tilgreindum atriðum í úrskurði kaupskrárnefndar frá 23. maí 1996. Ekki verði annað séð en nefndin sé til þess bær að eiga ein aðild að dómsmáli vegna krafna, sem varði úrskurði hennar. Nefndin sé sjálfstæð og óháð stjórnarsýslunefnd, sem kveði upp fullnaðarúrskurði, er sæti ekki kærur til ráðuneytis, og því einsýnt, að fyrirvar í dómsmáli, sem hana varðar, sé í höndum formanns hennar, sbr. 16. og 17. gr. reglna nr. 78/1996. Því verði ekki séð, að utanríkisráðherra eigi eða þurfi að eiga aðild að máli þessu, eins og það sé vaxið.

Þá benda stefndu á það, að í 2. og 3. kröfulið stefnanda í stefnu felist krafa um það, að dómstóll taki ákvörðun um kjör félagsmanna stefnanda, sem starfi hjá slökkviliði varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli og útkljái þannig þann hagsmunaágreining, sem þær kröfur lúti að. Það sé ekki á valdi íslenskra dómstóla að ákveða kaup og kjör manna að íslenskum lögum. Almenna reglan sé sú, að hagsmunaágreiningur af því tagi sé leiddur til lykta í kjarasamningum. Frá því séu gerðar undantekningar um þá hópa starfsmanna, sem hafi ekki rétt til að gera kjarasamning. Lög mæli fyrir um sérstaka skipan, þegar svo hátti til, sbr. t. d. lög um kjaradóm og kjaranefnd. Að því er varði íslenska starfsmenn varnarliðsins, sem njóti úrlendisréttar hér á landi, sé ákveðið í milliríkjasamningi milli Íslands og Bandaríkjanna, sbr. 4. tl. 6. gr. viðbætis við lög nr. 110/1951 um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þeirra, hvaða reglur skuli gilda um kjör þeirra. Þar segir, að starfsráðning þeirra skuli fara um hendur þeirra fyrirvarsmanna, sem af Íslands hálfu séu til þess kvaddir, að svo miklu leyti sem Íslendingar kunna að samþykkja ráðningu íslenskra borgara til starfa hjá varnarliði Bandaríkjanna. Ráðningarkjör og vinnuskilyrði, einkum vinnulaun, launauppbætur og öryggisráðstafanir við vinnu, skuli fara að íslenskum lögum og venjum. Samkvæmt þessu ákvæði beri íslensk stjórnvöld ábyrgð á því, að yfirstjórn varnarliðsins berist fullnægjandi skýrslur um ráðningarkjör þeirra manna, sem vinna fyrir íslenska aðila sams konar störf sem starfsmenn varnarliðsins vinni fyrir það. Sérstakri kaupskrárnefnd hafi verið falið að rækja þessa skyldu íslenska ríkisins allt frá októbermánuði 1952. Um starfsreglur nefndarinnar vísist til reglna nr. 708/1994, en þær hafi verið endurskoðaðar með reglum nr. 78/1996, er nú gildi. Ljóst sé af þeim reglum, sbr. einkum 4. og 5.

gr. svo og 4. tl. 6. gr. fylgiskjals með lögum nr. 110/1951, að nefndinni sé að lögum falið að leggja mat á það, við hvaða gildandi kjarasamninga og störf skuli miða, svo og að meta áhrif þeirra á kjör hlutaðeigandi starfshópa á varnarsvæðum, og fella úrskurði um launabreytingar, ef ástæða sé til. Nefndin hafi því frjálst og óbundið mat að þessu leyti, sem verði ekki endurskoðað eða breytt af dómstólum. Kröfugerð stefnanda samkvæmt 2. og 3. tölulið í stefnu fái því ekki staðist, og því beri að vísa málinu frá dómi.

Varakröfu sína styðja stefndu þeim rökum, að úrskurður kaupskrárnefndar sé löglegur, bæði að því er varðar form og efni. Því sé mótmælt, að andmælaréttur stefnanda hafi ekki verið virtur, að úrskurðurinn sé efnislega rangur og rökstuðning skorti, eins og haldið sé fram af hálfu stefnanda. Úrskurðurinn fullnægi skilyrðum 15. gr. reglna nr. 78/1996 að öllu leyti.

Gögn málsins beri með sér, að fyrirsvarsmenn slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli hafi haft í höndum öll þau gögn um launamun og mismun milli starfa, sem unnin voru að tilhlutan eða fyrir milligöngu kaupskrárnefndar, sbr. heildarmat á starfskjörum, störfum og starfsfyrirkomulagi Slökkviliðs Keflavíkurflugvallar og Slökkviliðs Reykjavíkurborgar frá 21. febrúar 1992 annars vegar og hins vegar samanburð á störfum frá 20. júlí 1995, sem gerður hafi verið af einum fulltrúa frá starfsmannahaldi varnarliðsins, varaslökkviliðsstjóranum í Reykjavík og einum fulltrúa frá Landsambandi slökkviliðsmanna.

Þá fái sú fullyrðing stefnanda ekki heldur staðist, að kaupskrárnefnd hafi stuðst við rangar forsendur eða komist að efnislega rangri niðurstöðu andstætt lögum. Það sé hlutverk kaupskrárnefndar að sjá til þess, að Íslendingar, sem starfa hjá varnarliðinu eða erlendum verktökum þess á varnarsvæðum, njóti sambærilegra starfskjara og íslensk lög, kjarasamningar og venjur segi til um á hverjum tíma, sbr. 3. gr. reglna nr. 78/1996 og 4. tl. 6. gr. viðbætis við varnarsamninginn. Í 4. gr. reglnanna komi fram, að við ákvörðun launa og annarra starfskjara geti kaupskrárnefnd valið sér viðmiðunarstarf eða viðmiðunarstörf, sem að hennar dómi séu hliðstæð, enda séu ákvæði um þau störf að finna í viðurkenndum kjarasamningum. Slík viðmiðun geti gilt að hluta eða öllu leyti eftir ákvörðun nefndarinnar. Kaupskrárnefnd hefur lengst af valið slökkviliðsmenn hjá Reykjavíkurborg sem viðmiðunarpóp í þessu sambandi. Störf þeirra og slökkviliðsmanna hjá Reykjavíkurborg séu ólík í mörgu tilliti svo og vinnuskipulag.

Hin sérstaka sporsla hafi á sínum tíma komið til vegna þess, að kaupskrárnefnd hafi litið svo á, að slökkviliðsmenn á Keflavíkurflugvelli þyrftu að leysa af hendi ýmis störf, þ. á m. sérhæfð og flókin slökkviliðsstörf, umfram slökkviliðsmenn hjá Reykjavíkurborg, enda var þar ekki á þeim tíma

hliðstæður tækjabúnaður, sbr. ýmis fyrirliggjandi málsgögn. Í bréfi Slökkviliðs Keflavíkurflugvallar til kaupskrárnefndar frá 20. október 1969 er sérstöðu slökkviliðsmanna þar lýst. Þar sé sérstaklega tekið fram um reykköfun, notkun reykköfunargrímna og um skyldu slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli til björgunar manna úr brennandi húsum eða flugvélum við allar aðstæður, þ. m. t. við reykköfun. Því sé alveg ljóst, að hin sérstaka sporsla, sem ákveðin var í júlí 1970, hafi ekki eingöngu verið reist á störfum, er féllu utan við slökkviliðsstörf, heldur var hún líka fyrir slökkviliðsstörf og meðferð sérhæfðra tækja. Síðan hafi dregið saman með þessum tveimur hópum að þessu leyti.

Kaupskrárnefnd hafi hafnað 3. apríl 1991 að láta hækkun á álagsgreiðslum til slökkviliðsmanna í Reykjavík leiða sjálfvirk til hækkunar á launum slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli. Þau rök hafi verið höfð uppi í því efni í fyrsta lagi, að laun slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli væru ákveðin út frá grunnlaunum slökkviliðsmanna í Reykjavík. Á þann grunn væri greitt ákveðið álag skv. mati á störfum og starfsfyrirkomulagi á Keflavíkurflugvelli. Breyting á álagsgreiðslum til slökkviliðsmanna í Reykjavík hafi því ekki sjálfvirk áhrif á laun slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli. Slíkar hækkanir geti m. a. endurspeglað breytingu á störfum eða starfsfyrirkomulagi í átt við það, sem gerist á Keflavíkurflugvelli.

Í bréfi kaupskrárnefndar frá 21. september 1992 sé ítrekuð sú afstaða nefndarinnar, að kjarabætur til slökkviliðsmanna í Reykjavík hafi ekki sjálfkrafa í för með sér hækkanir á launum starfsmanna Slökkviliðs Keflavíkurflugvallar. Þessi afstaða sé enn áréttuð í bréfi kaupskrárnefndar frá 21. mars 1995. Þar komi fram, að um árábil hafi gilt sú vinnuregla hjá kaupskrárnefnd, að við ákvörðun launa brunavarða á Keflavíkurflugvelli skuli tekið mið af launakjörum brunavarða við Slökkvilið Reykjavíkur, eftir því sem við geti átt að mati nefndarinnar.

Stefnandi þessa máls, Landssamband slökkviliðsmanna, hafi gert fyrsta kjarasamning sinn 13. júní 1994 við Reykjavíkurborg og fjármálaráðherra. Að ósk stefnanda hafi kaupskrárnefnd ákveðið, að laun brunavarða á Keflavíkurflugvelli skyldu breytast í samræmi við launatöflu hins nýja kjarasamnings.

Í heildarmati frá 21. febrúar 1992 sé rakinn munur á störfum annars vegar hjá Slökkviliði Reykjavíkur og hins vegar hjá Slökkviliði Keflavíkurflugvallar. Þar komi fram verulegur munur, þegar litið sé á launagreiðslur og launakjör þessara tveggja liða og þau borin saman. Verulega halli á Slökkvilið Reykjavíkur í þeim samanburði. Valdi þar mestu svokölluð launauppbót, sem slökkviliðsmenn á Keflavíkurflugvelli fá greidda. Einnig

munaði um fleiri liði, eins og greiðslur fyrir kaffitíma og ferðatíma og föst yfirvinna væri þar meiri. Væri tekjumunurinn 30%–40% Slökkviliði Keflavíkurflugvallar í hag, mismunandi eftir starfsaldri. Í niðurstöðum matsins komi fram, að liðin hafa að ýmsu leyti ólíka starfsemi og ekki sambærileg störf. Niðurstaða matsins sé sú, að ekki sé ástæða til að auka launamuninn, sem er á milli slökkviliðanna, frá því, sem verið hafi.

Í úrskurði kaupskrárnefndar frá 23. maí 1996 komi skýrt fram, að nefndin telur verulegan tekjumun vera á milli slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli og hjá viðmiðunarhópi, slökkviliðsmönnum á Keflavíkurflugvelli í hag. Þar komi einnig skýrlega fram, að þetta eigi umfram allt rætur að rekja annars vegar til ólíks vinnufyrirkomulags og hins vegar til sérstakrar greiðslu hjá slökkviliðsmönnum á Keflavíkurflugvelli. Þessir tveir þættir valdi því, að laun fyrir reglulegan vinnutíma séu allt að helmingi hærri hjá slökkviliðsmönnum á Keflavíkurflugvelli. Verulegur heildarmunur sé þannig staðreynd, og því ekki sjálfgefið, að slökkviliðsmenn á Keflavíkurflugvelli fylgi kjarabótum „kollega“ sinna í hvívetna, einkum ef um er að ræða tilteknar og sérstakar greiðslur. Þær hljóti að teljast eiga sér samsvörum í viðbótargreiðslu slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli.

Kröfu stefnanda um aukinn samvistartíma slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli til jafns við starfsbræður þeirra í Reykjavík hafi kaupskrárnefnd hafnað á þeirri forsendu, að ekki hafi verið sýnt fram á þörf fyrir lengri viðveru við vaktaskipti til upplýsingaskipta milli vakta. Hér sé um fyrirkomulagsatriði að ræða, sem háð sé ákvörðun vinnuveitanda og fari eftir aðstæðum á vinnustað. Samvistartími hafi verið tekinn upp hjá Slökkviliði Reykjavíkur til reynslu frá 1. ágúst 1992 til að fullnægja verklagsreglum vegna talningar á sjúkrabílum, en slík starfsemi eigi sér ekki hliðstæðu hjá Slökkviliði Keflavíkurflugvallar. Kaupskrárnefnd hafi þannig metið heildstætt, hvort heildarlaun slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli væru í samræmi við ráðningarkjör skv. íslenskum lögum og venjum, þ. e. hjá viðmiðunarhópnum. Í þessu tilviki hafi það verið mat nefndarinnar, að heildarkjör slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli væru fyllilega sambærileg við ráðningarkjör viðmiðunarhópsins, þrátt fyrir það að sá hópur hefði fengið breytingar á nokkrum tilgreindum kjaraliðum, sem ekki var fallist á að yfirfæra til slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli.

Forsendur og niðurstaða.

Við aðalmeðferð málsins gáfu eftirtaldir menn skýrslu: Guðmundur Vignir Óskarsson, formaður og framkvæmdastjóri Landssambands slökkviliðsmanna, Einar Már Einarsson, fyrrum formaður Starfsmannafélags

slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli og núverandi varaformaður Landsambands slökkviliðsmanna, og Ástvaldur Eiríksson, varaslökkviliðsstjóri hjá Slökkviliði Keflavíkurflugvallar.

Stefndu hafa aðallega krafist frávísunar á kröfum stefnanda samkvæmt kröfuliðum 2 og 3, en sýknu af öllum kröfum hans. Þessi kröfugerð stefndu þykir orkar tvímælis, sé það virt, að stefndu styðja þennan þátt í kröfugerð sinni rökum og málsástæðum, sem einkum varða formhlið málsins og kynnu að leiða til frávísunar á þeim þætti, sem snertir aðild stefnda utanríkisráðherra f. h. ríkisins að málinu, en ekki til sýknu, eins og skilja verður kröfugerð stefndu. Má þar nefna misræmi í stefnu, eins og lýst er að framan, bls. 10, sem kynni að varða frávísun, að því er varðar aðild utanríkisráðherra f. h. ríkisins, með vísan til j-liðar 80. gr. laga nr. 91/1991 (eml.). Í annan stað er á því byggt af hálfu stefnda utanríkisráðherra, að aðild hans að málinu sé óþörf, þar sem úrskurðir kaupskrárnefndar séu endanlegir, sbr. þó 17. gr. reglna nr. 78/1996, og verði ekki skotið til utanríkisráðuneytisins til fullnaðarúrlausnar. Hvorki ráðherra né íslenska ríkið hafi þá hagsmuni af úrlausn málsins, sem réttlæti aðild þeirra að málinu. Engin réttarfarsnauðsyn hafi legið til þess að gefa utanríkisráðherra f. h. ríkisins kost á að taka til varna í málinu, sem snúist um það eitt að meta gildi úrskurðar kaupskrárnefndar varnarsvæða frá 23. maí 1996, en ráðherra geti engin afskipti haft af störfum nefndarinnar né áhrif á niðurstöðu hennar.

Dómurinn lítur svo á, að því er fyrra atriðið varðar, að annmarkar þeir, sem á stefnu málsins eru, séu svo óverulegir, að málinu verði ekki vísað frá gagnvart utanríkisráðherra og íslenska ríkinu af þeirri ástæðu einni, enda var viðvera í málinu af þeirra hálfu við þingfestingu þess, og þeim mátti vera ljóst við móttöku stefnu, á hverju stefnandi reisti kröfur sínar gagnvart þeim.

Um síðari málsástæðu stefndu, utanríkisráðherra f. h. íslenska ríkisins og kaupskrárnefndar varnarsvæða, í þessum þætti málsins virðist byggt á aðildarskorti, sem leiða eigi til sýknu samkvæmt 2. tl. 25. gr. eml.

Hæstiréttur hefur skírskotað til þess, m. a. í tveimur dómum, upp kveðnum 23. október sl., í málum nr. 429/1996 og 432/1996, að vísa beri máli sjálfkrafa frá dómi, þegar svo standi á, að ráðherra sé stefnt til varna í málum, þar sem hann hefur úrskurðað í stjórnsýslumáli sem æðra stjórnvald á mál-skotsstigi innan stjórnsýslunnar og svo hagi til, að úrlausn þess hafi ekkert réttarfarslegt gildi fyrir hann eða ráðuneyti hans.

Í máli því, sem hér er til úrlausnar, eru aðstæður þær, að ráðherra sá, sem hér á hlut að máli, fer ekki með úrskurðarvald á æðra stjórnsýslustigi um ákvarðanir kaupskrárnefndar varnarsvæða. Í öðrum málslið 16. gr. reglna

nr. 78/1996 er kveðið svo á, að úrskurðir nefndarinnar séu endanlegir, sbr. þó 2. mgr. 17. gr. reglnanna.

Kaupskrárnefnd varnarsvæða er sjálfstæð stjórnssýslunefnd, skipuð af utanríkisráðherra, sbr. 1. gr. reglnanna. Hann ákveður starfsstöð hennar og tilnefnir fundarritara. Önnur afskipti virðist ráðherra ekki hafa af nefndinni eða störfum hennar. Ákvarðanir hennar og úrskurðir um kaup og kjör íslenskra starfsmanna varnarliðsins snúa eingöngu að varnarliðinu sem slíku, og gildir einu fyrir utanríkisráðherra eða íslenska ríkið, á hvern veg úrskurðir nefndarinnar falla.

Kaupskrárnefnd varnarsvæða starfar hins vegar í umboði utanríkisráðherra, sem lögum samkvæmt fer með málefni, er snerta dvöl varnarliðsins hér á landi og samskipti þess við íslensk stjórnvöld og þegna þessa lands, sbr. lög nr. 106/1954. Reglugerð nr. 78/1996 styðst við tilvitnuð lög svo og við áður nefndan 4. tl. 6. gr. viðbætis við varnarsamning Íslands og Bandaríkjanna skv. lögum nr. 110/1951. Ráðherra hefur valið það fyrirkomulag að fela kaupskrárnefnd að fara með þau málefni, sem varða ráðningu og starfskjör íslenskra starfsmanna varnarliðsins. Verður því að telja, að utanríkisráðherra sé í fyrirvari fyrir kaupskrárnefnd varnarsvæða með vísan til framangreindra lagaheimilda og vandséð, að kaupskrárnefnd geti átt sjálfstæða aðild að dómsmáli.

Málinu er því réttilega beint gegn utanríkisráðherra sjálfum f. h. íslenska ríkisins og f. h. kaupskrárnefndar varnarsvæða.

Verður nú næst fjallað um 1. tölulið í kröfugerð stefnanda, þar sem þess er krafist, að a- og c-liður úrskurðar kaupskrárnefndar varnarsvæða, dags. 23. maí 1996, verði felldir úr gildi.

Eins og að framan er rakið, reisir stefnandi þessa dómkröfu sína í fyrsta lagi á því, að sér hafi ekki verið gefinn kostur á að tjá sig um þá höfuðröksemd, sem úrskurður kaupskrárnefndar sé reistur á, er feli í sér ótvírætt brot á andmælareglu 13. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 og 1. mgr. 14. gr. reglna nr. 78/1996. Úrskurðurinn sé studdur gögnum um launamun slökkviliðsmanna í Reykjavík og Keflavíkurflugvelli hinum síðarnefndu í hag, án þess að fyrirvarsmenn stefnanda eða starfsmenn Slökkviliðs Keflavíkurflugvallar hafi fengið tækifæri til að tjá sig þar um. Vísað er m. a. til þess af hálfu stefnanda, að nokkur gögn hafi verið tilgreind í bréfi því, sem starfsmannahald varnarliðsins sendi kaupskrárnefnd 12. apríl 1996, er hafi ekki borist fyrirvarsmönnum stefnanda. Guðmundur Vignir Óskarsson bar það hér fyrir dómi, að sér hafi verið um það kunnugt, að félagi slökkviliðsmanna hafi borist þau gögn, sem fylgdu bréfi starfsmannahaldsins.

Sé litið til forsögu málsins, er ljóst, að fyrri kaupskrárnefndir höfðu

margsinnis hafnað hliðstæðum kröfum starfsmanna Slökkviliðs Keflavíkurflugvallar og síðar Landssambands slökkviliðsmanna á grundvelli hagstæðari launakjara slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli en starfsbræðra þeirra í Reykjavík. Þá lá einnig fyrir kaupskrárnefnd heildarmat á störfum og starfskjörum þessara tveggja hópa frá árinu 1992, eins og áður hefur verið vikið að. Eðli máls samkvæmt hlaut kaupskrárnefnd að hafa tiltækar allar upplýsingar um kjarabreytingar starfsmanna beggja slökkviliða frá þeim tíma, og eins hljóta fyrirsvarsmenn stefnanda að hafa haft hliðstæðar upplýsingar undir höndum. Í niðurlagi 3. gr. regnanna frá 1996 segir, að nefndin skuli sjá til þess, að þeir (þ. e. íslenskir starfsmenn varnarliðsins) njóti sambærilegra kjara og almennt gerist í sömu eða hliðstæðum störfum utan varnarsvæða. Starf nefndarinnar er því að verulegu leyti fólgið í samamburði starfskjara íslenskra starfsmanna varnarliðsins og hliðstæðra starfa á almennum vinnumarkaði, sbr. fyrri málslið 3. gr. regnanna.

Með vísan til þeirra starfsreglna, sem kaupskrárnefnd eru settar með reglum nr. 78/1996, og með hliðsjón af fyrri ákvörðunum nefndarinnar gátu fyrirsvarsmenn stefnanda ekki vænst þess, að kaupskrárnefnd beitti öðrum starfsaðferðum við mat sitt á kröfum stefnanda í úrskurði sínum 23. maí 1996 en áður höfðu viðgengist. Það hlaut því að vera stefnanda ljóst, að samamburður á launum og starfskjörum myndi verða ráðandi þáttur í ákvörðunum nefndarinnar. Því er ekki fallist á það sjónarmið stefnanda, að málsmeðferð kaupskrárnefndar hafi falið í sér brot á lögbundnum andmælarétti í þessu tilliti.

Þá er á það bent af stefnanda hálfu, að úrskurður kaupskrárnefndar hafi verið órökstuddur. Á bls. 6 hér að framan er rakin frá orði til orðs niðurstaða kaupskrárnefndar um hvern einstakan kröfulið stefnanda. Þar eru færðar fram þær ástæður og rök, sem lágu til þess, að hafnað var kröfum stefnanda samkvæmt a- og c-lið á svo skýran og ótvíræðan hátt, að stefnandi þurfti ekki að velkjast í vafa um, hvað til þess varð, að úrskurðurinn féll á þennan veg.

Að mati dómsins hefur úrskurðurinn ekki þann annmarka að þessu leyti, að hann beri að ógilda.

Stefnandi styður enn fremur dómkröfu sína samkvæmt þessum kröfulið þeim rökum, að úrskurðurinn sé reistur á röngum forsendum, að því er varðar svonefnda sporslu. Hún sé að mati kaupskrárnefndar að hluta til endurgjald fyrir þann þátt í starfi slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli að sinna reykköfun. Þetta sé röng fullyrðing, þar sem þessi starfsþáttur hafi um áratugaskeið verið fastur liður í starfsemi beggja slökkviliðanna. Sporslan hafi ávallt verið hugsuð sem endurgjald fyrir þau störf, sem slökkvi-

liðsmenn á Keflavíkurflugvelli ynnu umfram starfsbræður þeirra í Reykjavík, og reykköfun væri ekki þar á meðal.

Gögn málsins gefa ekki ótvíræða beina vísbendingu um það, að sporslan hafi upphaflega átt að einhverju leyti að vera endurgjald fyrir þá skyldu slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli að sinna reykköfun. Stefndu vísa í þessu sambandi til bréfs Sveins Eiríkssonar, slökkviliðsstjóra á Keflavíkurflugvelli, og Garðars Gíslasonar trúnaðarmanns til þáverandi formanns kaupskrárnefndar frá 20. október 1969. Í bréfinu er störfum slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli lýst vegna kröfu þeirra um sérstakt endurgjald fyrir aukastörf umfram starfsmenn slökkviliðanna í Reykjavík að sögn stefndu.

Eins og áður segir, ber kaupskrárnefnd að sjá til þess, að íslenskir starfsmenn varnarliðsins njóti sambærilegra kjara og almennt gerist í sömu eða hliðstæðum störfum utan varnarsvæða. Í forsendum úrskurðar kaupskrárnefndar frá 23. maí 1996 segir m. a. svo: „Það liggur því fyrir, að hvorki kjör né kjarabreytingar slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli hafa farið í einu og öllu eftir því, sem um samdist í kjarasamningum slökkviliðsmanna við Reykjavíkurborg. Þessir tveir þættir (þ. e. mismunandi vaktafyrirkomulag og sporsla, innskot dómara) valda því, að laun fyrir reglulegan vinnutíma eru allt að helmingi hærri hjá slökkviliðsmönnum á Keflavíkurflugvelli en í Reykjavík. Umrædd „sporsla“ til slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli var á sínum tíma rökstudd með því, að hún væri endurgjald fyrir tiltekin störf, sem slökkviliðsmenn í Reykjavík sinna ekki. Þessi rök eiga sér þó enga samsvörun í kjarasamningi Landssambands slökkviliðsmanna, þar sem ekki er greitt sérstaklega fyrir störf, sem teljast utan hefðbundins starfssviðs slökkviliðsmanna, svo sem í Reykjavík, en þar eru sjúkraflutningar umtalsverður hluti starfseminnar ...“ Það er því mat kaupskrárnefndar varnarsvæða, að vegna hins mikla kjaramunar, sem er á milli slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli og í Reykjavík, sé ekki réttlætanlegt, að slökkviliðsmenn á Keflavíkurflugvelli fylgi kjarabótum hinna síðarnefndu í einu og öllu, einkum ef um er að ræða tilteknar og sérstakar greiðslur. Þær hljóti að teljast eiga sér samsvörun í viðbótargreiðslu slökkviliðsmanna í Keflavík. Kaupskrárnefnd varnarsvæða áréttar þannig fyrri úrskurði kaupskrárnefndar frá 8. september 1994 og 12. júní 1995, þar sem ekki er fallist á, að launabreytingar hjá slökkviliðsmönnum hjá Reykjavíkurborg leiði sjálfkrafa til hækkunar launa hjá slökkviliðsmönnum á Keflavíkurflugvelli.“

Í 4. gr. reglna nr. 78/1996 segir m. a., að kaupskrárnefnd geti valið sér hliðstæð viðmiðunarstörf við launaákvæðanir sínar að hluta eða öllu leyti. Kaupskrárnefnd hefur valið þann kostinn að líta til launa og starfskjara

slökkviliðsmanna í Reykjavík við launaákvörðun til handa slökkviliðsmönnum á Keflavíkurflugvelli, en meta hverju sinni, hvort eða í hvaða mæli tiltekna og sérstakar greiðslur skuli ganga til slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvelli.

Dómurinn lítur svo á, að kaupskrárnefnd varnarsvæða hafi í úrskurði sínum frá 23. maí 1996 fylgt í einu og öllu þeim starfsreglum, sem henni hafa verið settar með reglum nr. 78/1996. Við þá ákvörðun hafi ekki verið vikið frá þeim grundvallarreglum, sem stjórnssýslulög setja, í þeim mæli, að varða eigi ógildingu þeirra þátta úrskurðarins, sem stefnandi gerir kröfu til.

Kröfu stefnanda um ógildingu á a- og c-lið úrskurðar kaupskrárnefndar varnarsvæða frá 23. maí 1996 er hafnað.

Í 2. og 3. kröfulið gerir stefnandi kröfu til þess, að dómurinn viðurkenni annars vegar rétt félagsmanna sinna á Keflavíkurflugvelli til reykkiðfunarálags og hins vegar 20 mínútna samvistartíma til jafns við starfsbræður þeirra í Reykjavík. Þessir tveir kröfuliðir samsvara lið a og c í fyrrnefndum úrskurði kaupskrárnefndar varnarsvæða. Dómurinn hefur hafnað ógildingu úrskurðarins, að því er varðar þessa tvo kröfuliði í kröfugerð stefnanda. Af því leiðir, að sakarefnið er tæmt, hvað þá varðar, og verða þeir því ekki teknir frekar til umfjöllunar.

Rétt þykir, eins og hér háttar til, að hvor málsaðili beri sinn kostnað af málinu hér fyrir dómi.

Skúli J. Pálmason héraðsdómari kvað upp þennan dóm.

D ó m s o r ð:

Kröfu stefnanda um ógildingu á a- og c-lið í úrskurði kaupskrárnefndar varnarsvæða frá 23. maí 1996 er hafnað.

Kröfuliðir 2 og 3 í kröfugerð stefnanda verða ekki teknir til efnis meðferðar.

Málkostnaður fellur niður.