

Fimmtudaginn 12. desember 1996.

Nr. 290/1996.

**Þorsteinn Jónsson**

(Hreinn Loftsson hrl.)

gegn

**íslenska ríkinu**

**sérstakri áfrýjunarnefnd**

(Jón G. Tómasson hrl.) **og**

**Flugmálastjórn**

(Baldur Guðlaugsson hrl.)

Loftferðir. Flugmenn. Flugréttindi. Heilbrigðisvottorð. Stjórnsýsla. Leiðbeiningarskylda. Andmælaréttur.

### **Dómur Hæstaréttar.**

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

Áfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar með stefnu 30. júlí 1996. Hann gerir eftirgreindar kröfur:

Á hendur Flugmálastjórn:

Að afturköllun Flugmálastjórnar á heilbrigðisvottorði áfrýjanda, sem tilkynnt var með bréfi Þórðar Harðarsonar trúnaðarlæknis 6. desember 1991, verði ómerkt með dómi.

Að niðurstaða Flugmálastjórnar, sem kynnt var með bréfi 16. ágúst 1995, þess efnis, að af útgáfu 1. flokks heilbrigðisvottorðs geti ekki orðið, verði ómerkt með dómi.

Á hendur áfrýjunarnefnd:

Að ákvörðun nefndarinnar frá 6. september 1994 um, að rétt sé, að trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar gefi út að nýju heilbrigðisvottorð 1. flokks til áfrýjanda með tilgreindum skilyrðum, verði ómerkt með dómi.

Að niðurstaða nefndarinnar, sem lýst var í bréfi til samgönguráðuneytis 4. nóvember 1995 um að ákvörðun lækna Flugmálastjórnar skuli standa, verði ómerkt með dómi.

Á hendur íslenska ríkinu:

Að ákvörðun samgönguráðuneytis, sem kynnt var áfrýjanda með bréfi 6. nóvember 1995, að synjun trúnaðarlækna Flugmálastjórnar á útgáfu heilbrigðisvottorðs 1. flokks til áfrýjanda skuli standa, verði ómerkt með dómi.

Á hendur öllum stefndu er gerð sú krafa, að þeir verði óskipt dæmdir til að greiða áfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Af hálfu íslenska ríkisins og sérstakrar áfrýjunarnefndar samgönguráðuneytisins er krafist staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Af hálfu Flugmálastjórnar er krafist staðfestingar á niðurstöðu hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Mál þetta sætir flýtimeðferð samkvæmt XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

## I.

Lög nr. 34/1964 með síðar gerðum breytingum gilda um loftferðir. Samkvæmt 187. gr. laganna ákveður samgönguráðherra, hverjir fari með vald Flugmálastjórnar eftir lögunum, skipi sérlög eigi því efni. Samkvæmt heimild í lögunum hefur samgönguráðherra sett reglugerð nr. 292/1993 um Flugmálastjórn, skipulag, starfshætti og verk-efni, sbr. áður reglugerð nr. 276/1983 með áorðnum breytingum. Samkvæmt 1. gr. reglugerðarinnar er það m. a. hlutverk Flugmálastjórnar að framfylgja lögum, reglugerðum og fyrirmælum um flugmál. Samkvæmt 3. gr. stjórnar flugmálastjóri Flugmálastjórn í samræmi við stefnumörkun, sem felst í lögum, reglum og fyrirmælum ráðherra. Verður að líta svo á, að Flugmálastjórn sé lægra sett stjórnvald gagnvart ráðherra og að stjórnvaldsákvörðunum hennar verði skotið til hans samkvæmt stjórnarsýslulögum nr. 37/1993, sem gildi tóku 1. janúar 1994. Áður giltu um þetta ólögfestar reglur.

Um flugáhafnir gilda ákvæði IV. kafla loftferðalaga nr. 34/1964. Í 37. gr. er kveðið á um, að Flugmálastjórn gefi út skírteini flugstjóra og annarra flugverja, enda leiði sá, sem í hlut á, sönnur að því, að hann fullnægi skilyrðum til starfans. Skírteini þessi skulu gefin út til ákveðins tíma og skulu endurnýjuð eftir umsókn, sé skilyrðum áfram fullnægt. Skírteinið skal flugverji nota til að sanna rétt sinn til

starfans, sbr. 38. gr. Samkvæmt 39. gr. er Flugmálastjórn rétt að ógilda íslenskt skírteini fyrir óliðinn gildistíma þess eða hluta hans, ef skírteinishafi fullnægir ekki lengur skilyrðum til þess starfa, sem skírteinið varðar. Þyki Flugmálastjórn ástæða til að ætla, að efni séu til þess að ógilda skírteini, er henni rétt að fella það úr gildi um stundarsakir, uns útkljáð er, hvort skírteinið skuli ógilda að fullu. Í 41. gr. er flugverja gert skylt, hvenær sem er, að gangast undir þá rannsókn og þau próf, sem Flugmálastjórn telur nauðsynleg. Þá er þar mælt fyrir um skyldu læknis til að vara flugverja við, sé hann haldinn slíkri heilsubilun, að hætta stafi af starfi hans í loftfari. Stóði viðvörðun ekki, á læknirinn að tilkynna Flugmálastjórn vitneskju sína eftir reglum, sem ráðherra setur.

Reglugerð nr. 344/1990 um skírteini, gefin út af Flugmálastjórn, var sett með heimild í þessum lögum. Í þeirri reglugerð eru ákvæði um heilbrigðisskilyrði og trúnaðarlækna Flugmálastjórnar. Trúnaðarlæknarnir eru tilnefndir af Flugmálastjórn til að kanna heilsufar umsækjenda um skírteini flugverja. Að lokinni læknisskoðun eiga þeir að senda Flugmálastjórn undirritaða skýrslu sína og gera nákvæma grein fyrir niðurstöðum. Sætti umsækjandi sig ekki við niðurstöður læknisskoðunar þeirra, getur hann, áður en 14 dagar eru liðnir, leitað úrskurðar þriggja manna nefndar. Flugmálastjórn gefur út heilbrigðisvottorð, og samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar má ekki neyta þeirra réttinda, sem skírteini gefur, nema flugverji sé handhafi gilds vottorðs.

## II.

Áfrýjandi, sem var atvinnuflugmaður, gekkst undir læknisskoðun 14. ágúst 1991 og fékk að henni lokinni endurnýjað heilbrigðisvottorð. Trúnaðarlæknir Flugmálastjórnar tilkynnti honum hins vegar 6. desember sama ár, að vottorðið væri dregið til baka um óákveðinn tíma. Leiddi þetta til þess, að hann gat ekki notað flugmannsréttindi sín. Ástæða afturköllunarinnar var sú, að trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar töldu áfrýjanda ekki fullnægja gr. 6.3.2.2. reglugerðar nr. 344/1990. Í greininni segir m. a.: „Í sjúkrasögu eða við læknisskoðun umsækjanda má ekki koma fram: ... b) ofdrykkja, ..., þannig að það gæti gert umsækjanda óhæfan til þess að neyta af öryggi réttinda skírteinis þess, sem hann sækir um eða hefur, nema viðurkennt

læknisfræðilegt mat bendi til þess, að þótt umsækjandi fullnægi ekki kröfunum, sé ekki líklegt, að það stofni, við vissar aðstæður, flugöryggi í hættu, þótt hann neyti réttinda skírteinisins“. Áfrýjandi hefur átt við áfengisvandamál að stríða og hefur um árabil leitað sér lækninga við því. Hann hefur á síðari árum getað haldið sig frá drykkju, þótt út af því hafi brugðið. Hann hafði unnið við flug sumarið 1991, en er þeirri vinnu lauk, farið í frí til Spánar. Eftir heimkomuna fengu trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar um það vitneskju, að hann væri við drykkju, og eftir að trúnaðarsálfræðingur stofnunarinnar hafði átt tal við hann, þar sem hann var í áfengismeðferð, var ákveðið að afturkalla heilbrigðisvottorð hans um óákveðinn tíma.

Samkvæmt gögnum málsins gerðist það næst, að lögmaður ritaði trúnaðarlækni Flugmálastjórnar bréf 18. febrúar 1993 og óskaði eftir því, að áfrýjanda yrði gefinn kostur á því að gangast undir læknisskoðun og fá heilbrigðisvottorð, ef við ætti. Bréfi þessu svaraði læknirinn 9. mars sama ár, og voru þar fyrst taldar orsakir þess, að heilbrigðisvottorðið var dregið til baka, en í niðurlagi bréfsins var tekið fram, að áfrýjanda væri heimilt að leita til trúnaðarlæknanna, þegar hann óskaði. Það virðist áfrýjandi hafa gert, því að 17. mars 1993 fékk hann endurútgengið heilbrigðisvottorð 2. flokks, þar sem fram kom, að hann hefði staðist heilbrigðiskröfur þess flokks. Flokkar heilbrigðisvottorða eru þrír og koma fram í gr. 6.1.1. reglugerðar nr. 344/1990. Vottorð það, sem áfrýjandi fékk, á við þá, sem sækja um skírteini einkaflugmanns, en atvinnuflugmenn þurfa að hafa heilbrigðisvottorð 1. flokks. Vegna aldurs síns þarf áfrýjandi samkvæmt gr. 1.2.5.2.2. reglugerðarinnar að endurnýja heilbrigðisvottorð 2. flokks á tólf mánaða fresti, og hefði hann vottorð 1. flokks, þyrfti að endurnýja það á sex mánaða fresti.

Áfrýjandi hefur ekki viljað sætta sig við afgreiðslu trúnaðarlæknanna og leitað ýmissa leiða til þess að fá henni breytt. Með bréfi 5. maí 1994 óskaði hann eftir því við samgönguráðherra, að kölluð yrði saman þriggja manna nefnd samkvæmt gr. 1.2.4.10. í reglugerð nr. 344/1990 til að fara yfir og meta niðurstöðu læknisskoðunar með það fyrir augum, að hann fengi út gefið heilbrigðisvottorð 1. flokks. Jafnframt tilnefndi hann lækni í nefndina. Í ákvæðinu segir: „Sætti umsækjandi sig ekki við niðurstöður læknisskoðunar, getur hann,



áður en 14 dagar eru liðnir, leitað úrskurðar þriggja manna nefndar, sem í eiga sæti trúnaðarlæknir samgönguráðuneytis, trúnaðarlæknir hagsmunafélags umsækjanda eða læknir tilnefndur af honum, ef téður umsækjandi er ófélagsbundinn, og læknir tilnefndur af landlækni.“ Samgönguráðherra kallaði saman nefndina, en óljóst er, hversu langur tími hafði liðið frá síðustu læknisskoðun trúnaðarlækna.

Fyrir liggur niðurstaða nefndarinnar 6. september 1994. Segir þar m. a.: „... Í ljósi þess og eins vegna mjög jákvæðra umsagna fyrri atvinnuveitenda Þorsteins í flugmannsstarfi, og eins vegna þess, að trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar hafa endurútgefið heilbrigðisvottorð II. flokks, þykir nefndinni rétt, að trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar gefi út að nýju heilbrigðisvottorð, I. flokks, Þorsteini til handa, en þó með eftirfarandi skilyrðum:

A: Þorsteinn getur farið fram á endurútgáfu heilbrigðisvottorðs I. flokks sér til handa þ. 1. mars 1995, svo fremi að hann geti sannað fyrir læknum Flugmálastjórnar í reglulegu eftirliti, lið B, fram að þeim tíma, að hann hafi algjörlega haldið sig frá áfengi, og svo fremi, að ekkert annað mæli gegn endurútgáfu að mati lækna Flugmálastjórnar.

B: Fáí Þorsteinn endurútgefið heilbrigðisvottorð I. flokks sér til handa, skal hann ekki einungis halda áfram AA-fundarsókn sinni, heldur einnig koma reglulega í viðtalsmeðferð hjá meðferðaraðila á sviði áfengissýki, sem mætti skv. beiðni lækna Flugmálastjórnar gefa upplýsingar um þennan þátt í lífi Þorsteins, ef um væri beðið.

C: Þorsteinn skal ekki sjaldnar en á þriggja mánaða fresti koma í eftirlit til lækna Flugmálastjórnar og þá jafnframt gangast undir blóðrannsókn, sem sýni ástand lifrarstarfsemi.“

Fram kemur í álitu lækna, að þeir hafa haft undir höndum ýmis gögn trúnaðarlækna Flugmálastjórnar um áfrýjanda. Þá hafa þeir allir rætt ýtarlega við hann, aflað gagna um hann, og á þeirra vegum undirgekkst hann blóðrannsókn 7. júlí 1994 og sálfræðiþróf í júlí og ágúst sama ár. Í framburði áfrýjanda fyrir dómi kemur fram, að hann hafi í raun samþykkt skilyrði nefndarinnar án mótmæla. Í málinu er því allt að einu haldið fram, að skilyrði þessi hafi verið ólög-mæt, og hafi nefndinni borið að kveða upp endanlegan úrskurð um skyldu Flugmálastjórnar til útgáfu heilbrigðisvottorðs I. flokks. Af

hálfu nefndarinnar er hins vegar hér fyrir dómi vitnað til gr. 1.2.4.9. reglugerðar nr. 344/1990 um heimild til að skilyrða niðurstöðuna. Þar segir: „Ef trúnaðarlæknir telur sig ekki geta metið heilsufar umsækjanda, nema aflað sé frekari upplýsinga, er umsækjanda skylt að gangast undir þá viðbóttarrannsókn, sem trúnaðarlæknir telur nauðsynlega.“ Er því haldið fram, að nefndarmenn hafi ætlað að gefa áfrýjanda tækifæri til að sýna fram á, að hann ætti heilbrigðisvottorðið skilið.

Áfrýjandi kveðst hafa farið í læknisskoðun hjá trúnaðarlæknum Flugmálastjórnar í desember 1994 og fengið endurútgefið heilbrigðisvottorð 2. flokks. Hann kom svo til trúnaðarlæknis í mars 1995 og fór fram á, að gefið yrði út heilbrigðisvottorð 1. flokks sér til handa í samræmi við niðurstöðu áfrýjunarnefndarinnar. Beiðni hans var hafnað, og heldur hann því fram, að lækarnir hafi talið sig óbundna af ákvörðun og skilyrðum nefndarinnar. Áfrýjandi skaut þessari höfnun trúnaðarlæknanna til samgönguráðuneytis 5. maí 1995. Áfrýjunarnefndin kom því saman að nýju 8. júní 1995 og ítrekaði fyrri niðurstöðu um, að trúnaðarlæknum Flugmálastjórnar hefði borið að endurútgefa heilbrigðisvottorð 1. flokks áfrýjanda til handa frá og með 1. mars 1995, enda væri skilyrðum fyrra nefndarálits fullnægt. Ráðuneytið skrifaði því næst flugmálastjóra 25. júlí 1995 og vitnaði til álits áfrýjunarnefndarinnar og óskaði afgreiðslu Flugmálastjórnar.

Framkvæmdastjóri Flugmálastjórnar/loftferðaeftirlits ritaði áfrýjanda bréf 16. ágúst 1995. Var þar fjallað um álit áfrýjunarnefndar. Þar sagði m. a.: „... Læknarnir þrír vörpuðu því til endurmats trúnaðarlækna Flugmálastjórnar, hvort gefa ætti út 1. flokks heilbrigðisvottorð, en lýstu sig ekki ósammála niðurstöðum þeirra. Trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar fóru yfir málið í ljósi álits og greinargerðar læknanna þriggja, og niðurstaða þeirrar umfjöllunar var, að þeir mæltu gegn útgáfu 1. flokks heilbrigðisvottorðs í ljósi samdóma sjúkdómsgreiningar og fram kemur í nefndri álits- og greinargerð og ákvæða reglugerðarinnar um viðurkennt læknisfræðilegt mat. Samkvæmt framansögðu var 1. flokks heilbrigðisvottorð ekki gefið út...“ Áfrýjandi kærði þessa ákvörðun til samgönguráðherra 30. ágúst 1995 og krafðist þess, að hún yrði felld úr gildi og lagt fyrir Flugmálastjórn að gefa tafarlaust út 1. flokks heilbrigðisvottorð.

Ráðuneytið ritaði áfrýjunarnefndinni 3. nóvember 1995 og fór þess á leit, að nefndin kvæði upp „ótvíræðan úrskurð um heilbrigði Þorsteins Jónssonar, þ. e. hvort nefndin staðfestir synjun trúnaðarlækna Flugmálastjórnar eða fellir synjunina úr gildi“. Daginn eftir sendi áfrýjunarnefndin ráðuneytinu ákvörðun sína. Þar kemur fram, að nefndarmenn hafi kynnt sér gögn trúnaðarlækna Flugmálastjórnar. Síðan segir: „Þorsteinn lagði fram með umsókn sinni vottorð frá ritara og þjónustustjóra OPTIMA um, að Þorsteinn hefði stundað vinnu sína óaðfinnanlega sl. 3 ár. Enn fremur lagði hann fram vottorð frá Herði Felixsyni um, að Þorsteinn hefði stundað AA-fundi vikulega sl. 3 ár. Bæði vottorðin eru ódagsett og hafa því ekkert gildi. Ekki verður séð, að Þorsteinn hafi lagt fram vottorð til lækna Flugmálastjórnar um, að hann hafi verið í reglulegu eftirliti vegna áfengissýki sinnar né að hann hafi komið reglulega í viðtalsmeðferð hjá meðferðaraðila á sviði áfengissýki. Eins bendir ekkert til, að hann hafi gengist undir blóðrannsóknir á þessum tíma, sem sýna ástand lifrar. Samkvæmt þessum gögnum verður því ekki séð, að Þorsteinn hafi fullnægt þeim skilyrðum, sem áfrýjunarnefnd setti í álitsgerð sinni frá 6. september 1994. Það er því niðurstaða áfrýjunarnefndarinnar, að úrskurður lækna Flugmálastjórnar skuli standa.“

Samgönguráðuneytið kynnti áfrýjanda þessa niðurstöðu áfrýjunarnefndarinnar með bréfi 6. nóvember 1995, og lýkur bréfinu með þessum orðum: „Með vísan til ofanritaðs stendur synjun trúnaðarlækna Flugmálastjórnar á útgáfu heilbrigðisvottorðs 1. flokks til handa Þorsteini Jónssyni óbreytt.“

### III.

Veiting flugskírteinis og afturköllun þess er stjórnvaldsákvörðun. Sama gildir um útgáfu heilbrigðisvottorðs til flugverja, enda er slíkt vottorð, sbr. áður tilvitnuð lagaákvæði, skilyrði þess, að flugverji geti farið með mikilvæg atvinnuréttindi sín. Öðru máli gegnir um mat trúnaðarlæknis, sem reist er á rannsókn hans og þekkingu, en samkvæmt gr. 1.2.4.10. verður því mati breytt með ákvörðun þriggja manna áfrýjunarnefndar, eins og fyrr segir.

Svo virðist sem Þórður Harðarson trúnaðarlæknir hafi komið fram fyrir hönd Flugmálastjórnar, er hann afturkallaði heilbrigðisvottorð áfrýjanda 6. desember 1991. Réttara hefði þó verið, að hann

hefði tilkynnt Flugmálastjórn um, hvernig komið væri, sbr. 2. mgr. 41. gr. laga nr. 34/1964, og þar væri tekin afstaða til afturköllunarinnar, sbr. ákvæði gr. 1.2.4. reglugerðar nr. 344/1990, og til ógildis flugskírteinis í samræmi við ákvæði 39. gr. sömu laga og ákvæði gr. 7.6. í reglugerðinni. Í málinu liggur fyrir, að áfrýjandi sætti sig í raun við, að heilbrigðisvottorð hans væri afturkallað fyrst um sinn, og fram er komið, að efnislegar forsendur lágu að baki afturkölluninni. Kröfu hans um ómerkingu þessarar ákvörðunar er því hafnað.

Líta verður svo á, að síðari niðurstöðum lækni-sskoðunar trúnaðarlækna hafi verið skotið til áfrýjunarnefndar. Álitsgerð áfrýjunarnefndar 6. september 1994 virðist vönduð og studd fullnægjandi rannsóknnum. Í stað þess að taka endanlega ákvörðun, sem Flugmálastjórn gat þá byggt á útgáfu heilbrigðisvottorðs, gaf hún áfrýjanda kost á að sanna hæfni sína fyrir trúnaðarlæknum. Telja verður, að þetta hafi nefndinni verið heimilt, sbr. gr. 1.2.4.9. reglugerðar nr. 344/1990, sbr. 1. mgr. 41. gr. laga nr. 34/1964. Áfrýjandi hefur viðurkennt, að hann hafi í raun samþykkt þessa niðurstöðu. Ber að staðfesta þá niðurstöðu héraðsdóms, að þessi ákvörðun nefndarinnar verði ekki ómerkt.

Samkvæmt ákvörðun áfrýjunarnefndarinnar og með hliðsjón af reglu 37. gr. laga nr. 34/1964 átti áfrýjandi að gangast undir venjubundna rannsókn trúnaðarlækna og sanna fyrir þeim, að hann uppfyllti skilyrði þau, sem nefndin setti. Áfrýjandi virðist hafa farið í rannsókn í desember 1994 og blóðrannsókn þá verið gerð. Hann kom síðan til trúnaðarlæknis Flugmálastjórnar í mars 1995 og lagði samkvæmt áðursögðu fram tvö vottorð, sem ekki voru talin fullnægjandi. Ekki liggur fyrir, að honum hafi verið leiðbeint um, hvernig hann ætti að fara að við að sanna hæfni sína, svo sem skylt var samkvæmt 1. mgr. 7. gr. stjórnssýslulaga, og virðist venjubundin rannsókn þá ekki hafa farið fram á honum. Áfrýjunarnefndin áréttaði skilyrði sín 8. júní 1995, eftir að trúnaðarlæknir Flugmálastjórnar hafði hafnað útgáfu 1. flokks heilbrigðisvottorðs. Samkvæmt bréfi Flugmálastjórnar 16. ágúst 1995 fóru trúnaðarlæknar hennar yfir málið í ljósi álits og greinargerðar áfrýjunarnefndar og mæltu gegn útgáfu 1. flokks heilbrigðisvottorðs. Var það ákvörðun Flugmálastjórnar að gefa ekki út heilbrigðisvottorðið með vísan til álits trúnaðarlæknanna. Liggur ekki fyrir, að áfrýjandi hafi fengið að skýra

sjónarmið sín fyrir Flugmálastjórn, áður en þessi ákvörðun var tekin, sbr. 13. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt þessu er ósannað, að áfrýjandi hafi fengið viðeigandi tækifæri til að sanna hæfni sína. Verður því að ómerkja ákvörðun Flugmálastjórnar.

Áfrýjandi skaut ákvörðun Flugmálastjórnar til samgönguráðuneytis 30. ágúst 1995. Ráðuneytið bað um ótvíræðan úrskurð um heilbrigði áfrýjanda frá áfrýjunarnefndinni 3. nóvember 1995. Ákvörðun nefndarinnar daginn eftir er samkvæmt aðursögðu byggð á því, að áfrýjandi hafi ekki uppfyllt skilyrði hennar frá 6. september 1994. Samkvæmt framansögðu hafði hann ekki fengið tækifæri til þess eða notið leiðbeininga í því efni. Jafnframt er á það að líta, að ekki virðist hafa verið rætt við áfrýjanda, áður en ákvörðunin var tekin, og honum gefinn kostur á að tjá nefndinni afstöðu sína og hvað væri því í vegi, að hann uppfyllti skilyrði nefndarinnar, sbr. 13. gr. laga nr. 37/1993. Verður að fallast á það með áfrýjanda, að á það hafi skort, að meðferð nefndarinnar á málinu í nóvember 1995 hafi fullnægt þeim kröfum, sem til hennar verður að gera. Ákvörðun hennar frá 4. nóvember 1995 er því ómerkt. Af því leiðir, að ákvörðun samgönguráðuneytis frá 6. nóvember 1995 verður einnig ómerkt, en líta verður á hana sem staðfestingu á ákvörðun Flugmálastjórnar 16. ágúst 1995.

Staða máls þessa er því sú, að áfrýjanda skal að nýju gefinn kostur á að sanna fyrir trúnaðarlæknum Flugmálastjórnar, að hann uppfylli skilyrði þau, sem áfrýjunarnefndin setti 6. september 1994. Trúnaðarlæknarnir skulu leiðbeina honum um það, hvaða gögnum þeir þurfi á að halda í samræmi við skilyrðin, og taka síðan ákvörðun sína að lokinni venjulegri rannsókn. Þeirri ákvörðun verður skotið til áfrýjunarnefndarinnar. Verði það gert, tekur Flugmálastjórn ákvörðun um útgáfu heilbrigðisvottorðs, eftir að álit nefndarinnar liggur fyrir. Ákvörðun Flugmálastjórnar sætir málskoti til samgönguráðherra eftir venjulegum stjórnssýslureglum.

Samkvæmt þessari niðurstöðu er rétt, að íslenska ríkið greiði áfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, eins og nánar greinir í dómsorði, en Flugmálastjórn beri kostnað sinn af málinu.

## D ó m s o r ð:

Ómerkt er ákvörðun Flugmálastjórnar 16. ágúst 1995 þess efnis, að ekki geti orðið af útgáfu 1. flokks heilbrigðisvottorðs til handa áfrýjanda, Þorsteini Jónssyni.

Ómerkt er ákvörðun áfrýjunarnefndar 4. nóvember 1995 um, að álit lækna Flugmálastjórnar skuli standa.

Ómerkt er ákvörðun samgönguráðuneytis 6. nóvember 1995 um, að ákvörðun Flugmálastjórnar 16. ágúst 1995 skuli vera óbreytt.

Stefndi íslenska ríkið skal greiða áfrýjanda 400.000 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Málskostnaður milli áfrýjanda og stefndu Flugmálastjórnar fellur niður.

**Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 10. júlí 1996.**

Mál þetta, sem dómtekið var að loknum munnlegum flutningi 1. júlí sl., er höfðað með stefnu, sem árituð er um viðtöku 7. og 10. júní sl. Það er rekið sem flýtimeðferðarmál eftir ákvæðum XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Stefnandi er Þorsteinn Jónsson, kt. 201242-2669, Ásholti 10, Reykjavík.

Stefndu eru samgönguráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins, Flugmálastjórn, kt. 550169-6819, Reykjavíkurlugvelli, Reykjavík, og Högni Óskars-son, kt. 190145-7199, Sæbraut 1, Reykjavík, fyrir hönd sérstakrar áfrýjunarnefndar samgönguráðuneytis í málinu (ad hoc-nefndar samkvæmt grein 1.2.4.10. í reglugerð nr. 344/1990).

Á hendur stefnda Flugmálastjórn eru gerðar þessar dómkröfur:

- 1) Að afturköllun Flugmálastjórnar á heilbrigðisvottorði stefnanda, sem tilkynnt var stefnanda með bréfi Þórðar Harðarsonar trúnaðarlæknis 6. desember 1991, verði ómerkt með dómi.
- 2) Að niðurstaða Flugmálastjórnar, sem kynnt var stefnanda með bréfi 16. ágúst 1995, þess efnis, að af útgáfu 1. flokks heilbrigðisvottorðs gæti ekki orðið, verði ómerkt með dómi.

Á hendur hinni stefndu áfrýjunarnefnd:

- 3) Að úrskurður áfrýjunarnefndar frá 6. september 1994, að rétt sé, að trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar gefi út að nýju heilbrigðisvottorð 1. flokks stefnanda til handa með tilgreindum skilyrðum, verði ómerktur með dómi.

- 4) Að niðurstaða áfrýjunarnefndar, sem lýst var í bréfi nefndarinnar til samgönguráðuneytisins 4. nóvember 1995, þess efnis, að úrskurður lækna Flugmálastjórnar skuli standa, verði ómerkt með dómi.

Á hendur stefnda íslenska ríkinu:

- 5) Að úrskurður samgönguráðuneytisins, sem kynntur var stefnanda með bréfi ráðuneytisins 6. nóvember 1995, þess efnis, að synjun trúnaðarlækna Flugmálastjórnar á útgáfu heilbrigðisvottorðs 1. flokks til handa stefnanda skyldi standa, verði ómerktur með dómi.

Á hendur öllum stefndu er gerð sú krafa, að þeir verði óskipt dæmdir til greiðslu málskostnaðar.

Stefndu krefjast sýknu og málskostnaðar.

### *Málavextir.*

Stefnandi er flugmaður og var handhafi atvinnuflugmannsskírteinis, þ. e. skírteinis 1. flokks. Hann gekkst undir reglubundna læknisskoðun 14. ágúst 1991 og fékk heilbrigðisvottorð sitt endurnýjað án athugasemda að henni lokinni. 6. desember 1991 tilkynnti Þórður Harðarson, trúnaðarlæknir Flugmálastjórnar, honum, að heilbrigðisvottorð hans væri dregið til baka um óákveðinn tíma. Þetta hafði í för með sér, að stefnandi missti flugmanns-réttindi sín.

18. febrúar 1993 ritaði lögmaður stefnanda trúnaðarlæknum bréf og óskaði eftir því, að stefnanda yrði gefinn kostur á að gangast undir læknisskoðun og fá út gefið heilbrigðisvottorð, ef skoðunin leiddi í ljós, að það væri mögulegt. Trúnaðarlæknirinn svaraði lögmanninum með bréfi 9. mars, og kemur þar fram, að trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar hafi ekki talið stefnanda fullnægja kröfum um heilbrigði, er koma fram í gr. 6.3.2.2. (of-drykkja) í reglugerð nr. 344/1990 um skírteini gefin út af Flugmálastjórn, og af þeim sökum hafi heilbrigðisvottorð hans verið dregið til baka. Í niðurlagi bréfsins er tekið fram, að stefnanda væri heimilt að leita til trúnaðarlækna, þegar hann óskaði.

Stefnandi leitaði til landlæknis með bréfi 9. desember 1993. Þar kemur fram, að hann hafi margoft reynt að endurheimta heilbrigðisvottorðið án árangurs að öðru leyti en því, að sl. vor hafi verið gefið út honum til handa heilbrigðisvottorð 2. flokks, er hafi veitt honum heimild til einkaflugs. Í bréfinu óskaði stefnandi eftir því við landlækni, að hann útvegaði „skriflegan og undanbragðalausan rökstuðning læknisins fyrir sviptingu heilbrigðisvottorðsins og ástæðum þess, að vottorðið hefur ekki fengist endurnýjað“. Nefndur trúnaðarlæknir svaraði landlækni 27. desember 1993 og kvað stefnanda hafa verið sviptan heilbrigðisvottorði af framangreindum ástæðum. Síðan segir orðrétt: „Vegna langvarandi áfengisferils Þorsteins hafa

trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar ekki séð þess kost að endurnýja umrætt heilbrigðisvottorð. Hins vegar hef ég vakið athygli Þorsteins á réttindum hans að fá skipaða áfrýjunarnefnd samkvæmt lögum.“

Stefnandi sneri sér til samgönguráðherra með bréfi 28. mars 1994 og óskaði eftir aðstoð við að fá fram þau gögn og heimildarmenn, er trúnaðarlæknarnir studdust við, er þeir tóku ákvörðun sína, og enn fremur, að gerð yrði grein fyrir því, hvernig ætluð misnotkun hans á áfengi væri frábrugðin áfengisvanda annarra íslenskra atvinnuflugmanna, er væru óáreittir í starfi. Ekki verður séð, að bréfinu hafi verið svarað, en 5. maí s. á. óskaði lögmaður stefnanda eftir því við samgönguráðherra, að skipuð yrði áfrýjunarnefnd samkvæmt gr. 1.2.4.10. í nefndri reglugerð. Var það gert í júní s. á., og skilaði nefndin álitinu og niðurstöðum 6. september s. á. Það var niðurstaða hennar, að stefnanda bæri að fá út gefið heilbrigðisvottorð, er veitti honum atvinnuflugmannsréttindi að nýju, að fullnægðum ákveðnum skilyrðum, sem nánari grein verður gerð fyrir í niðurstöðukafla hér á eftir.

Stefnandi sendi samgönguráðuneytinu stjórnsýslukæru 5. maí 1995 og kærði þá ákvörðun trúnaðarlækna Flugmálastjórnar að neita að hlíta álitinu áfrýjunarnefndar. Í framhaldi urðu allnokkur bréfaskipti vegna málsins, er ekki þykir þörf að rekja hér, en með bréfi 6. nóvember þ. á. tilkynnti samgönguráðuneytið stefnanda, að synjun trúnaðarlæknanna á útgáfu heilbrigðisvottorðs 1. flokks ætti að standa óbreytt. Með bréfinu fylgdi bréf áfrýjunarnefndar 4. nóvember, þar sem fram kemur, að stefnandi hafi ekki fullnægt skilyrðum, sem honum voru sett, og því væri það niðurstaða nefndarinnar, að úrskurður trúnaðarlæknanna ætti að standa.

### *Málsástæður og lagarök.*

Stefnandi kveðst reisa málalítilbúnað sinn á eftirfarandi málsástæðum og lagarökum:

„Varðandi afturköllun heilbrigðisvottorðs stefnanda: Stefnandi var sviptur heilbrigðisvottorði flugmanns fyrirvaralaust og án skýringa, án þess að mál hans væri rannsakað eða fyrir þeirri sviptingu væru málefnalegar forsendur. Sögusagnir um meintar ávirðingar geta ekki verið grundvöllur svo afdrifaríkrar ákvörðunar. Hér verður að gæta þess, að aðeins örfáum vikum áður en vottorðið var afturkallað, hafði sama stjórnvald staðið að útgáfu þess án nokkurra athugasemda. Stefnandi hefur aldrei fengið neinar upplýsingar um heimildir eða gögn, er lágu að baki ákvörðunar um afturköllun. Vegna eðlis ákvörðunarinnar verður að gera ríkari kröfur en ella um undirbúning ákvörðunar um afturköllun, þ. e. í þessu tilviki, að trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar hefðu sannreynt, að ákvörðunin hvíldi á traustum forsendum. Þá liggur fyrir, að stefnandi hefur verið látinn sæta þyngri úrlausn



en almennt hefur tíðkast um flugmenn í sömu aðstöðu og meðalhófs hefur þannig ekki verið gætt né jafnræðis gagnvart öðrum flugmönnum. Honum var ekki gefinn neinn kostur á því að gera grein fyrir sínum sjónarmiðum, og honum var ekki veittur neinn aðgangur að skjölum eða öðrum gögnum varðandi ákvörðun um afturköllun, áður en hún var tilkynnt honum. Enginn rökstuðningur eða skýringar fylgdu hinni fyrirvaralausni sviptingu heilbrigðisvottorðsins af hálfu trúnaðarlækna Flugmálastjórnar. Ljóst liggur fyrir, að ekkert einstakt atvik réð ákvörðun trúnaðarlækna Flugmálastjórnar, heldur virðist ákvörðunin hvíla á sögusögnum og getsökum, þar sem sést hafi til stefnanda „illa til reika“ o. s. frv. Hér hafa ómálefnaleg sjónarmið því ráðið ferðinni. Ekkert virðist hafa verið gert til að rannsaka sannleiksgildi söguburðarins. Staðreynd er, að ekkert atvik hefur nokkurn tíma komið fyrir, þar sem stefnandi hefur mætt undir áfengisáhrifum eða illa fyrirhallaður til að sinna störfum sínum sem flugmaður. Hin upphaflega ákvörðun um afturköllun heilbrigðisvottorðs stefnanda styðst þannig ekki við lögmæt sjónarmið, og réttar stefnanda hefur ekki verið gætt við málsmeðferðina.

Afturköllunin átti sér stað fyrir lögfestingu stjórnsýslulaga, en á þeim tíma giltu viðurkenndar, en ólögfestar meginreglur stjórnsýsluréttarins. Afturkölluð var ívilnandi ákvörðun trúnaðarlækna Flugmálastjórnar, sem var aðeins örfárra mánaða gömul, en einhliða afturköllun slíkrar ákvörðunar sætir þröngum takmörkunum. Eins og framangreind frásögn ber vott um, var meginregla stjórnsýsluréttar ekki gætt, þ. e. reglunnar um andmælarétt, reglunnar um rökstuðning fyrir íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun, rannsóknarreglan var brotin, stefnandi fékk ekki aðgang að upplýsingum um málið, jafnvel þó að það snerti grundvallarréttindi hans, sem varin eru af 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995. Ómálefnaleg sjónarmið voru látin ráða niðurstöðunni. Þá var þess ekki gætt, að stefnandi fengi sömu meðhöndlun og aðrir flugmenn, sem lent hafa í sömu aðstöðu. Loks var meðalhófsreglan brotin, þar sem ákvörðunin var of viðurhlutamikil miðað við efni og aðstæður. Allar þessar meginreglur hafa nú verið lögfestar í 10.–15. gr. og 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Ólögmæti afturköllunarinnar leiðir þegar til þess, að forsendur eru brotnar fyrir allri málsmeðferðinni síðan.

Varðandi synjun Flugmálastjórnar á endurútgáfu heilbrigðisvottorðs 1. flokks: Málsmeðferð og niðurstöður Flugmálastjórnar og trúnaðarlækna hennar varðandi ítrekaðar kröfur stefnanda um endurútgáfu heilbrigðisvottorðs 1. flokks hefur frá upphafi hvílt á ólögmætum sjónarmiðum. Má þar fyrst nefna þá ákvörðun trúnaðarlækna að synja stefnanda ítrekað um

endurútgáfu vottorðsins á sama tíma, sem heilbrigðisvottorð 2. flokks var endurnýjað ári eftir, að það var afturkallað. Þó eru efnislegu skilyrðin fyrir útgáfu þessara vottorða nákvæmlega eins, þ. e. sömu læknisfræðilegu kröfur eru gerðar við útgáfu beggja vottorða. Það er Flugmálastjórnar og/eða samgönguráðuneytis að sýna fram á það með ótvíráðum hætti og sanna, að sjúkrasaga stefnanda eða niðurstöður læknisskoðunar séu með þeim hætti, að þær geti gert stefnanda óhæfan til þess að neyta af öryggi réttinda skírteinis þess, sem hann áður hafði og hefur síðar margsótt um, sbr. grein 6.3.2.2. í reglugerð nr. 344/1990. Engin slík rök eða sönnun hefur verið færð fram í málinu af hálfu þessara aðila. Í annan stað er ljóst, að þeir trúnaðarlæknar, sem bera ábyrgð á afturköllun vottorðsins, eru vanhæfir til að taka ákvörðun um endurútgáfu þess. Á þetta ekki síst við, eftir að fram hafa verið settar efasemdir um réttmæti upphaflegrar ákvörðunar þeirra. Styðst sú afstaða við 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Afstaða trúnaðarlækna á fyrri stigum er einfaldlega þannig, að draga má óhlutdrægni þeirra í efa. Eigi að síður hafa þeir í reynd haft síðasta orðið í málinu. Í þriðja lagi er ljóst, að flestar þær meginreglur stjórnsýsluréttarins, sem brotnar voru við afturköllun Flugmálastjórnar á heilbrigðisvottorði stefnanda 6. desember 1991, hafa oft verið brotnar síðan af Flugmálastjórn og trúnaðarlæknum hennar, þ. m. t. við niðurstöðu Flugmálastjórnar, sem kynnt var stefnanda með bréfi, dags. 16. ágúst 1995, og aðdraganda þeirrar niðurstöðu. Má þar meðal annars nefna jafnræðisregluna og meðalhófsregluna, sbr. nú 11. og 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, auk þess sem upplýsinga- og andmælaréttur stefnanda hefur ekki verið virtur, sbr. 13. og 15. gr. nefndra laga.

Varðandi málsmeðferð og niðurstöður áfrýjunarnefndarinnar: Samgönguráðherra segir sjálfur í bréfi, dags. 6. nóvember 1995: „... getur hann leitað úrskurðar þriggja manna nefndar, sem staðfestir eða fellir úr gildi ákvörðun trúnaðarlæknanna og sker því endanlega úr um heilbrigði umsækjenda“. Reglugerð 344/1990, liður 1.2.4.10., kveður einnig á um úrskurð áfrýjunarnefndar. Í málinu liggur hins vegar fyrir, að nefndin hefur einfaldlega ekki úrskurðað endanlega í málinu. Skilyrðin fyrir endurútgáfu heilbrigðisvottorðs 1. flokks, sem áfrýjunarnefnd setti í úrskurði sínum frá 6. september 1994, eru ólögmæt og að engu hafandi. Nefndinni hefði borið að kveða upp endanlegan úrskurð um skyldu Flugmálastjórnar til útgáfu vottorðsins, og sá úrskurður hefði átt að gilda um þann þátt málsins, sem áfrýjunarnefndin tók til úrlausnar. Flugmálastjórn hefði því borið með vísan til niðurstöðu nefndarinnar að gefa út heilbrigðisvottorð 1. flokks stefnanda til handa. Hin ólögmætu skilyrði hafa þær afleiðingar, ef að líkum lætur, að forsendur eru með öllu brotnar fyrir úrskurði nefndarinnar.

Síðari niðurstaða áfrýjunarnefndar, sem kynnt var stefnanda með bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 6. nóvember 1995, sbr. bréf nefndarinnar til ráðuneytisins, dags. 4. sama mánaðar, var ekki byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Það var hlutverk áfrýjunarnefndar og Flugmálastjórnar eða samgönguráðuneytis að ganga eftir og fylgjast með því, að skilyrðin væru uppfyllt af hans hálfu, og meðal annars í því skyni að tilnefna eftirlitsaðila samkvæmt liðum A og B í niðurstöðum nefndarinnar. Auk þess brýtur málsmeðferðin, hvað þennan þátt málsins varðar, í bága við margar af fyrrnefndum meginreglum stjórnsýsluréttar, svo sem reglurnar um andmælarétt og rannsóknarskyldu stjórnvalds, meðalhófsregluna og jafnræðisregluna, svo að dæmi séu tekin, sbr. 10.–14. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Varðandi málsmeðferð og úrskurð samgönguráðherra: Málsmeðferð samgönguráðuneytisins er á sama hátt og fyrri meðferð málsins í ósamræmi við flestar framangreindar meginreglur stjórnsýsluréttar, auk þess sem lokaafgreiðsla málsins, úrskurður ráðuneytisins, sbr. grein 8.2. í reglugerð nr. 344/1990, sem kynntur var stefnanda með bréfi ráðuneytisins, dags. 6. nóvember 1995, brýtur gegn óskræðri reglu stjórnsýsluréttar um valdniðslu. Í stað þess að skipa nýja trúnaðarlækna Flugmálastjórnar ad hoc til að taka afstöðu til útgáfu heilbrigðisvottorðs 1. flokks eða að fá áfrýjunarnefndinni það verkefni að taka afstöðu til málsins án ólögmatra skilyrða, voru sömu menn og áður látnir ráða ferðinni í málinu. Eftir að afgreiðsla málsins hafði verið dregin úr hömlu, var síðan tekin ákvörðun í skyndi, eftir að kvartað hafði verið með óformlegum hætti yfir seinangangi málsins við forsætisráðherra. Áfrýjunarnefnd var kölluð saman í skyndi, og frá henni kom ný yfirlýsing (ákvörðun), án þess að stefnanda væri gefið færi á að reifa sín sjónarmið áður. Stefnanda var eigi heldur gefinn kostur á að tjá sig um hina nýju niðurstöðu áfrýjunarnefndar, áður en samgönguráðuneytið kvað upp endanlegan úrskurð sinn í málinu. Málefnaleg sjónarmið réðu þannig ekki meðferð og afgreiðslu málsins á síðustu stigum þess fremur en á fyrri stigum. Við málsmeðferðina var þannig brotið gegn meginreglunni um andmælarétt, rannsóknarreglunni var ekki fylgt, málshraðareglan var þverbrotin og upplýsingaréttur stefnanda ekki virtur. Hin endanlega niðurstaða samgönguráðuneytisins brýtur auk þess í bága við meginreglur stjórnsýsluréttarins um jafnræði og meðalhóf. Má í þessu sambandi vitna til 9.–13. gr., 15. gr. og 30. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá uppfyllir úrskurður ráðuneytisins ekki skilyrði 31. gr. sömu laga, hvað varðar form og efni. Ber af þessum ástæðum að ógilda hann.“

Stefndu samgönguráðherra og áfrýjunarnefnd rökstyðja mál sitt því, að læknisfræðilegt mat um það, hvort stefnandi uppfylli heilbrigðiskröfur til að

fá út gefið atvinnuflugmannsskírteini, verði ekki metið af dómstólum. Um það eigi þar til bær stjórnvöld fullnaðarúrskurðarvald að fengnu álitu lækna, sbr. ákvæði reglugerðar nr. 344/1990. Við því mati verði ekki hróflað af dómstólum.

Stefndu hafna því, að unnt sé að telja læknisvottorð til eiginlegra stjórnvaldsákvæðana í ljósi 1. gr. stjórnssýslulaga. Heilbrigðisvottorð geta því hvorki talist ívilnandi né íþyngjandi í þeim skilningi, eins og stefnandi heldur fram. Af þessum sökum telja stefndu, að reglum stjórnssýsluréttar eða ákvæðum stjórnssýslulaga nr. 37/1993 verði ekki beitt við úrlausn málsins.

Stefndu telja, að sýkna verði af kröfum stefnanda þegar af þeim ástæðum, að hann uppfylli ekki skilyrði reglugerðar nr. 344/1990, einkum b-lið greinar 6.3.2.2., þar sem segir, að í sjúkrasögu eða við læknisskoðun megi ekki koma fram ofdrykkja. Stefnandi hefur enga tilraun gert til að hnekkja mati lækna Flugmálastjórnar eða álitu nefndarinnar þar að lútandi. Af þessu leiðir, að sýkna verður af öllum kröfum stefnanda. Engin tilefni eru því til ómerkingar á þeim ákvörðunum, sem kröfur stefnanda lúta að. Því er mótmælt, að einhver sönnunarbyrði hvíli á Flugmálastjórn og/eða samgönguráðherra um það, hvort stefnandi uppfyllir nauðsynlegar heilbrigðiskröfur.

Stefndi samgönguráðherra kveður sér ekki hafa verið unnt að kveða upp úr um það, að stefnandi væri hæfur til að fá út gefið atvinnuflugmannsskírteini, meðan niðurstaða trúnaðarlækna Flugmálastjórnar og hinnar sérstöku áfrýjunarnefndar var á annan veg. Þótt samgönguráðherra fari með yfirstjórn flugmála, á hin sérstaka nefnd fullnaðarúrskurð um það, hvort vottorð trúnaðarlækna Flugmálastjórnar séu gild eða ekki. Nefndin hefur í raun ekki haggað því álitu trúnaðarlækna, að stefnandi uppfylli ekki nauðsynlegar kröfur um heilbrigði. Nefndarinnar var því að skera endanlega úr um heilbrigði umsækjenda og henni sérstaklega falið þetta úrskurðarvald ráðherra, enda aðeins um læknisfræðilegt mat að ræða. Ákvörðun nefndarinnar var því endanleg á sviði stjórnssýslu og varð ekki breytt af ráðherra á grundvelli greinar 8.2. í reglugerð nr. 344/1990. Afskipti ráðherra af málum sem þessum lúta á hinn bóginn einkum að skipun nefndarinnar að fengnum tilnefningum. Enginn lagagrundvöllur eða réttmæt ástæða var því til, að skipuð yrði á ný nefnd samkvæmt grein 1.2.4.10., svo sem stefnandi heldur fram. Er þeim málsástæðum hans mótmælt. Nefndin var til þess bær að afgreiða mál stefnanda og skipuð til þess hæfum og hlutlausum mönnum. Bent er á auk þessa, að samgönguráðherra gefur ekki út atvinnuflugmannsskírteini, heldur Flugmálastjórn samkvæmt 37. gr. loftferðalaga nr. 34/1964, sbr. og ákvæði reglugerðar nr. 344/1990. Flugmálastjórn er eftir þeirri reglugerð einnig útgáfuaðili heilbrigðisvottorðs.

Af hálfu samgönguráðherra var mál stefnanda afgreitt með málefnalegum hætti og í samræmi við fyrrgreind ákvæði reglugerðar nr. 344/1990. Stefnandi fékk á öllum stigum að reifa sjónarmið sín og leggja fram gögn og naut þar aðstoðar lögmanns síns, en sinni í engu að afla tilskilinna og haldbærra gagna, sem gætu gefið vísbendingu um heilsu og ástand stefnanda, sbr. fyrra álit nefndarinnar. Bréf ráðherra 6. nóvember 1995 var í raun ekki sérstök ákvörðun í máli stefnanda, heldur ítrekuð leiðbeining til hans um það, hvert væri hlutverk ráðuneytisins í málum sem þessum. Kallað var eftir áliti nefndarinnar, og í bréfi hennar 4. nóvember 1995 var bent á, að ekkert haldbærra gagna hefði verið lagt fram, sem sýndi fram á, að stefnandi uppfyllti skilyrði til að fá út gefið umbeðið heilbrigðisvottorð. Hið síðara álit nefndarinnar var því einungis til staðfestingar á fyrra áliti, en ekki ný ákvörðun.

Málsástæðum stefnanda um, að ákvörðun samgönguráðherra hafi brotið í bága við reglur um jafnræði og meðalhóf, er mótmælt. Engan rökstuðning er að finna fyrir þessum málsástæðum, heldur aðeins samhengislausar laga-tilvitnanir.

Stefnandi reisir kröfur sínar á hendur áfrýjunarnefndinni einkum á þeim grundvelli, að þau skilyrði, sem nefndin setti fyrir því, að hann fengi út gefið heilbrigðisvottorð, sbr. álit nefndarinnar frá 6. september 1994, séu ólögmat. Þessu er mótmælt með vísan til greinar 1.2.4.8., þar sem segir, að ef heilbrigðiskröfum, sem lýst er þar í VI. kafla, sé ekki fullnægt, skuli viðeigandi heilbrigðisvottorð ekki gefið út né endurnýjað, nema tilteknum skilyrðum sé fullnægt. Meðal þeirra er, að viðurkennt læknisfræðilegt mat feli í sér, að við sérstakar aðstæður geti umsækjandi neytt réttinda sinna, þó að hann standist ekki kröfur, hvort sem þær eru tilgreindar í tölum eða á annan hátt, enda sé ekki líklegt, að flugöryggi sé stefnt í hættu. Öðrum skilyrðum megi samkvæmt ákvæðinu binda útgáfu heilbrigðisvottorðs með því, að höfð sé full hliðsjón af starfsumhverfi, hæfni, færni og reynslu umsækjanda, sem máli skipta. Einnig vísast til greinar 1.2.4.9. í nefndri reglugerð til stuðnings skilyrðum þeim, er nefndin batt við endurútgáfu á heilbrigðisvottorði stefnanda til handa. Framangreind ákvæði reglugerðar eiga sér ótvíræða stoð í lögum.

Enn fremur er til þess vísað, að mat á því, hvort heilbrigðisvottorð megi gefa út þrátt fyrir ofdrykkju, helst í hendur við flugöryggi samkvæmt grein 6.3.2.2. í nefndri reglugerð, en þar segir, að ofdrykkja megi ekki koma fram í sjúkrasögu eða við lækniSSkoðun, „... þannig að það gæti gert umsækjanda óhæfan til þess að neyta af öryggi réttinda skírteinis þess, sem hann sækir um eða hefur, nema viðurkennt læknisfræðilegt mat bendi til þess, að

þótt umsækjandi fullnægi ekki kröfunum, sé ekki líklegt, að það stofni við vissar aðstæður flugöryggi í hættu, þótt hann neyti réttinda skírteinisins“. Þar sem áfengisvandamál stefnanda átti sér langa sögu og var á háu stigi, var ekki óeðlilegt að gera honum skilyrði fyrir útgáfu heilbrigðisvottorðs í tengslum við öryggiskröfur þær, er gerðar eru og gera verður til farþegaflugs. Ákvörðun um það, undir hvaða kringumstæðum unnt var að telja kröfum um heilbrigði fullnægt, varð í tilviki stefnanda að byggjast á mati. Eðlilegt og réttmætt samhengi var þannig milli skilyrðanna og útgáfu heilbrigðisvottorðs miðað við öryggiskröfur þær, sem gerðar eru samkvæmt lögum, reglugerðum og alþjóðlegum samningum, sem Ísland er aðili að, varðandi flugöryggi og eru fyrirmyndir íslenskra reglna þar að lútandi. Skilyrðin byggðust því ótvírætt á málefnalegum grundvelli, en fyrst og fremst læknisfræðilegum.

Skilyrði þau, sem stefnandi telur ólögmæt, samþykkti hann að gangast undir, eins og í stefnu greinir. Þau skilyrði verða því trauðla metin ómerk eða ógild. Skilyrðin voru sett í hans þágu, og í þeim fólst ekki annað en að hann myndi sýna fram á, að b-liður greinar nr. 6.3.2.2. ætti ekki við um hann, en við svo búið væru engin tormerki á, að gefið yrði út umbeðið vottorð að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Þvert á það, sem stefnandi hefur haldið fram, var málsmeðferð nefndarinnar og ákvörðun hennar í fullu samræmi við 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í ljósi þess ákvæðis er ekki útilokað, að binda megí ákvarðanir skilyrðum, þótt þeirra væri ekki getið í lögum. Skilyrði þau, sem nefndin setti stefnanda, voru hiklaust honum í hag og í raun ábending um það, hvenær og undir hvaða kringumstæðum stefnandi mætti vænta þess að fá heilbrigðisvottorð gefið út. Að öðrum kosti hefði ekki verið tæk önnur niðurstaða en sú að hafna alveg útgáfu heilbrigðisvottorðs, enda er vandamáli stefnanda lýst í álit nefndarinnar sem „... krónískri áfengissýki, mjög hratt stígandi fram til 1978, og eftir það [hafi] heildarneysla minnkað mjög mikið, þó svo að áhrif neyslu verði mjög alvarleg, þegar hún kemur fyrir“. Ekki var því óeðlilegt, að stefnandi myndi sýna fram á fyrir læknum Flugmála-stjórnar fyrir 1. mars 1995, að hann hefði algjörlega haldið sig frá áfengi og sækti AA-fundi og kæmi reglulega í viðtalsmeðferð, svo og, að hann myndi gangast undir blóðrannsókn á þriggja mánaða fresti, sem sýndi ástand lifrarstarfsemi. Sérstaklega er bent á það álit nefndarinnar, að stefnandi hafi ekki ábyrgðarkennd gagnvart sjúkdómi sínum í þeim mæli, að honum hafi algjörlega tekist að koma í veg fyrir neyslu áfengis. Sagði í álit nefndarinnar, að sjúkrasaga stefnanda og gangur áfengissýki hans væri með þeim hætti, að ekkert benti til þess, að varanlegur bati hefði náðst. Við svo búið

var óhjákvæmilegt að mæla fyrir um þau skilyrði, sem sett voru. Öll skilyrðin voru í samræmi við viðurkenndar læknisfræðilegar aðferðir í tengslum við meðhöndlun áfengissjúkra, eftirliti með þeim og til rannsókna á því, hvort og hvenær neysla áfengis ætti sér stað. Var nefndin meðal annars skipuð sérfróðum læknum um áfengissýki.

Stefnandi hirti ekki um að sýna fram á, að hann ætti ekki við ofdrykkju að stríða. Eina viðleitni hans í þá átt var að leggja fram vottorð fyrirtækisins Optima um, að hann hefði stundað vinnu sína þar óaðfinnanlega. Einnig lagði stefnandi fram vottorð þess efnis að hafa sótt AA-fundi reglulega. Bæði vottorðin voru hins vegar ódagsett og gátu því enga þýðingu haft. Af óútskýrðum ástæðum og þrátt fyrir að hafa samþykkt skilyrði nefndarinnar, sem fyrr segir, hefur stefnandi ekki gengist undir blóðrannsókn vegna umsókna sinna eða kára.

Stefnandi gerir einnig þá kröfu á hendur áfrýjunarnefnd, að niðurstaða hennar, sem fram kemur í bréfi til ráðherra, dags. 4. nóvember 1995, þess efnis, að úrskurður trúnaðarlækna Flugmálastjórnar skyldi standa, verði ómerkt. Stefnandi hefur engin skynsamleg rök, hvað þá læknisfræðileg gögn, lagt til grundvallar þessari kröfu sinni. Verður því að telja einsýnt, að sýkna beri af henni. Stefnandi hefur ekki gert tilraun til að hnekkja því ótvíræða læknisfræðilega álit, að ofdrykkja hamli útgáfu heilbrigðisvottorðs, en niðurstaða nefndarinnar 4. nóvember var fyrra álit til staðfestu.

Þótt lítið yrði svo á, að hin umdeildu skilyrði hafi ekki átt við nægjanlegan lagagrundvöll að styðjast, leiðir það ekki til þess, að taka megí kröfur stefnanda til greina, þar sem fyrir liggur, að hann uppfyllir ekki heilbrigðiskröfur. Stefndu telja, sem fyrr segir, ókleift að fallast á kröfur stefnanda, nema hann hnekki endanlega hinu læknisfræðilega mati, sem fyrir liggur í málinu.

Stefnda Flugmálastjórn byggir á því, að sjúkdómar og slys valdi því oft, að heilbrigðisskilyrði falli samkvæmt eðli máls fyrirvaralaust úr gildi, en gagnvart stefnanda hafi það átt sér allnokkurn aðdraganda, að heilbrigðisvottorð hans féll úr gildi.

Á undanförnum áratugum hafa trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar reglubundið skoðað stefnanda, rætt við hann í tengslum við læknisskoðun og iðulega gert honum grein fyrir, hvað áframhaldandi áfengisneysla hans þýddi. Þessar viðvaranir voru ekki skriflegar.

Lofthæðalög nr. 34/1964 geyma í IV. kafla nokkrar grundvallarreglur um áhafnir loftfara, sem nánar hafa verið útfærðar í reglugerð, einkum þeirri nr. 344/1990 um skírteini, út gefin af Flugmálastjórn. Starf Flugmálastjórnar grundvallast á reglugerð nr. 292/1993, sbr. 187. gr. loftferðalaga nr. 34/1964,

en embættinu er falin framkvæmd reglugerðar um skírteini. Í skírteina-reglugerðinni getur þau ákvæði að finna, sem deilt er um í máli þessu, og þær ákvarðanir Flugmálastjórnar, sem deilt er um í málinu, byggjast á.

Í upphafskafli reglugerðarinnar eru hugtakaskilgreiningar, sem varða þau hugtök, sem notuð eru í reglugerðinni. Meðal þeirra er heilbrigðisvottorð (Medical Assessment) og það skilgreint svo: „Staðfesting, út gefin af Flugmálastjórn, þess efnis, að skírteinishafi fullnægi tilgreindum heilbrigðiskröfum. Það er gefið út, eftir að Flugmálastjórn hefur metið skýrslu trúnaðarlæknis, sem skoðaði umsækjanda.“

Ákvarðanir embættisins byggjast á ráðum trúnaðarlækna þess, en þeim ráðum til grundvallar liggur læknisfræðilegt mat trúnaðarlæknanna. Trúnaðarlæknar embættisins eru þrír, og allir hafa þeir skoðað og metið heilsufarsástand stefnanda. Viðurkennt læknisfræðilegt mat (Accredited medical conclusion) er skilgreint í skírteinareglugerðinni þannig: „Niðurstaða, sem einn eða fleiri sérfræðilæknar, viðurkenndir af Flugmálastjórn, hafa komist að í tilteknu tilviki. Samráð má hafa, þegar þurfa þykir í slíku máli, við sérfræðinga í flugrekstri eða á öðrum sviðum.“

Þetta hugtak kemur mjög við sögu í þeim ákvæðum skírteinareglugerðarinnar, þar sem kveðið er á um heilbrigðisvottorð, flokkun þeirra og útgáfu, þ. e. einkum í VI. kafla reglugerðarinnar. Þannig segir í grein 6.3.2.2., að í „sjúkrasögu eða við læknisskoðun megi ekki koma fram ... ofdrykkja ...“, þannig að það gæti gert umsækjanda óhæfan til að neyta af öryggi réttinda skírteinis þess, sem hann sækir um eða hefur, nema viðurkennt læknisfræðilegt mat bendi til þess, að þótt umsækjandi fullnægi ekki kröfunum, sé ekki líklegt, að það stofni við vissar aðstæður flugöryggi í hættu, þótt hann neyti réttinda skírteinisins.“

Samkvæmt þessu þarf það ekki skilyrðislaust að koma í veg fyrir útgáfu heilbrigðisvottorðs, að ofdrykkja finnist í sjúkrasögu. Heimilt er að gefa út heilbrigðisvottorð, ef samkvæmt viðurkenndu læknisfræðilegu mati er ekki líklegt, að flugöryggi sé stefnt í hættu, þótt þannig sé ástatt hjá skírteinishafa eða umsækjanda, að honum hafi háð ofneysla áfengis. Inn í það mat koma þau réttindi, sem um er að ræða.

Þessar reglur eru alþjóðlegar. Skírteinareglugerðin íslenska er þýðing á Annex 1 to the Convention on International Civil Aviation, en Íslendingar eru aðilar að sáttmálanum, sbr. auglýsingu nr. 45 frá 2. apríl 1947. Sú útgáfa af Annex 1, sem í gildi er, tók gildi 16. nóvember 1989.

Ákvæði í Annex 1 og samsvarandi ákvæði í skírteinareglugerðinni um viðurkennt læknisfræðilegt mat gefa svigrúm í mati, og af þeim leiðir, að sjúkdómar og heilsubrestur, sem jafnaðarlega kemur í veg fyrir útgáfu heil-



brigðisvottorðs, þarf ekki að gera það samkvæmt matsniðurstöðu. Með samsvarandi hætti kann samkvæmt matsniðurstöðu að vera talið réttlætangelgt að gefa út 2. flokks heilbrigðisvottorð, en ekki 1. flokks, m. t. t. mats á flugöryggi í ljósi réttinda þeirra, sem um er að ræða, þar sem 1. flokks vottorðið er skilyrði flugréttinda í flutningaflugi, þ. e., þar sem flogið er með farþega í atvinnuskyni, en 2. flokks vottorðið er skilyrði fyrir einkaflugmannsréttindum.

Í skírteinareglugerðinni er mismunandi viðmiðun af þessum toga m. t. t. mismunandi réttinda, t. d. einnig tengd aldursmörkum. Eftir 60 ára aldur má atvinnuflugmaður með 1. flokks heilbrigðisvottorð og að fullnægðum öðrum skilyrðum fljúga Boeing 757-200, en ekki með farþega í flutningaflugi, svo að dæmi sé nefnt af samsvarandi toga, nema hann fái sérstaka framlengingu á þessum aldursmörkum, grundvallaða á læknisfræðilegu mati m. a.

Íslendingar þykja standa framarlega í læknisfræðilegri meðhöndlun á tilhneigingunni til ofneyslu áfengis. Íslenskar meðferðarstofnanir og aðferðir þeirra eru viðurkenndar á alþjóðlegum vettvangi og traust borið til þeirra. Læknisfræðileg sjónarmið í fluglæknisfræði á Íslandi gera samkvæmt þessu ráð fyrir, að eðlilegt sé að gefa einstaklingi, sem sætt hefur meðferð við drykkjusýki öðru sinni, beri hin fyrri ekki varanlegan árangur, kost á endurútgáfu heilbrigðisvottorðs eftir nokkurn reynslutíma. Falli hann eftir það, sýnir reynslan, að takmarkaðar líkur eru á, að honum takist að halda sig varanlega frá áfengisneyslu, þrátt fyrir það að hann sætti meðferð við drykkjusýki í þriðja sinn. Þetta er sú viðmiðun, sem trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar hafa, og synja því um útgáfu 1. flokks heilbrigðisvottorðs, ef umsækjandi hefur fallið í drykkju eftir endurtekna meðferð, nema eitthvað sérstakt komi til og réttlæti útgáfuna samkvæmt viðurkenndu læknisfræðilegu mati.

Af atvikum málsins er ljóst, að stefnandi fékk langtum fleiri tækifæri til að ráða bót á vanda sínum en aðrir, sem líkt er ástatt um, og fullyrðingar um harðneskjulega mismunun í garð stefnanda eiga ekki við nein rök að styðjast, enda ekki studdar neinum dæmum eða tilvísunum til raunverulegra atvika.

Aðdragandi þess, að stefnandi var sviptur heilbrigðisvottorði, var sá, að Gunnar Þorvaldsson, vinnuveitandi stefnanda, hafði samband við loftferðaeftirlitið í október 1991 og sagðist vera í vandræðum með stefnanda, þar sem hann hefði verið á mánaðarflyllirí. Þá tók við rannsókn hjá Eiríki Erni Arnarsyni sálfræðingi, sem Flugmálastjórn hlutaðist til um og lauk 5. desember 1991.

Sálfræðingurinn lagði til, að áður en mat yrði lagt á árangur stefnanda í glímu hans við áfengissýkina, lyki hann framhaldsmeðferð á viðeigandi stofnun fyrir áfengissjúklinga. Þegar þessi niðurstaða sálfræðingsins lá fyrir, var heilbrigðisvottorðið felld úr gildi. Stefnandi fór í framhaldsmeðferð, eftir að niðurstöður sálfræðingsins voru kynntar honum. En hann leitaði jafnframt skýringa á afstöðu trúnaðarlækna Flugmálastjórnar. Staðhæfingar stefnanda um, að niðurfelling gildis heilbrigðisvottorðs hafi verið „fyrirvaralaus, án skýringa, án þess að málið væri rannsakað eða að fyrir niðurfellingunni hafi (ekki) verið málefnalegar forsendur“, eru því rangar. Þaðan af síður er það rétt hjá stefnanda, að ákvörðun þessi hafi byggst á sögusögnum um meintar ávirðingar.

Stefnandi skírskotar til þess, að heilbrigðisvottorðið hafi aðeins verið nokkurra vikna gamalt, þegar það var afturkallað. Sú málsástæða er án þýðingar, því að stefnandi hóf áfengisneyslu tveimur vikum eftir útgáfu þess.

Þá er það endurtekið, að stefnandi hafi ekki fengið upplýsingar um heimildir eða gögn, sem legið hafi ákvörðuninni til grundvallar, er fyrir hefur verið hrakið með vísan til orða stefnanda sjálfs og annarra máls-gagna.

Staðhæfingum um, að stefnandi hafi verið látinn sæta þyngri úrlausn en tíðkist um flugmenn í líkri aðstöðu, er vísað á bug, enda getsakir einar, reistar á ókunnugleika og ekki studdar tilvísan til neins raunverulegs tilviks. Af tillitssemi við hagsmuni þeirra, sem þjást af sama veikleika og stefnandi, getur Flugmálastjórn ekki lýst afskiptum sínum af málefnum slíkra manna í þessu máli. Tilhæfulausar staðhæfingar stefnanda réttlæta ekki slíkt, enda um viðkvæm einkamálefni að ræða hjá þeim aðilum, sem í hlut eiga.

Flugmálastjórn bendir á, að meginreglur svarandi til núgildandi ákvæða í 10.–15. gr. og 25. gr. stjórnssýslulaga hafi ekki verið brotnar.

Heilbrigðisvottorð stefnanda var felld úr gildi 6. desember 1991, og átti það sér aðdraganda. Mál hans var rannsakað, hann fékk þær skýringar, sem um var beðið, hann fylgdi ráðum trúnaðarsálfræðings Flugmálastjórnar, og staðhæfingar um, að ákvörðunin hafi byggst á sögusögnum og getsökum, eru rangar.

Atvinnufrelsisgrein stjórnarskrárinnar, eins og henni var breytt 1995, verður ekki beitt um ákvörðun Flugmálastjórnar.

Á umsókn um heilbrigðisvottorð hefur Þórður Harðarson trúnaðarlækni-ir bókað eftir stefnanda 14. ágúst 1991, þegar hann skoðaði stefnanda, að stefnandi hafi „ekki smakkað dropa síðan í apríl 1990“. Í áliti áfrýjunar-nefndarinnar 15 (sic) kemur fram, að stefnandi segist hafa verið við áfengis-

neyslu páskana 1991, svo að stefnandi hefur gefið rangar upplýsingar í lækniSSkoðuninni, enda var stefnanda fullljóst, hverju áfengisneysla varðaði gagnvart heilbrigðisvottorði hans. Samkvæmt gr. 7.6. í reglugerð um skírteini, út gefinni af Flugmálastjórn, geta rangar yfirlýsingar af þessu tagi varðað skírteinismissi.

Telja má víst, að hefði stefnandi sagt satt til um áfengisneyslu sína í lækniSSkoðuninni 14. ágúst 1991, hefði heilbrigðisvottorð hans ekki verið endurnýjað án frekari athugunar. Það er því fráleitt, að stefnandi geti reist einhvern rétt á athugasemdalausri útgáfu vottorðsins, þar sem hann gaf sjálfur rangar upplýsingar við útgáfu þess. Nærtækt hefði verið að fella heilbrigðisvottorðið úr gildi, um leið og tilkynning Gunnars Þorvaldssonar kom í október 1991 um mánaðarlanga drykkju stefnanda. Það var hins vegar ekki gert fyrr en að undangenginni rannsókn sálfræðings og byggðist því á niðurstöðum hans.

Heilbrigðisvottorð stefnanda hefði fallið sjálfkrafa úr gildi 14. febrúar 1992, hefði það ekki verið fellt úr gildi 6. desember 1991. Þetta leiðir af ákvæðum gr. 1.2.5.2.2. í reglugerð nr. 344/1990. Það hlýtur að vera vafamál, að hvaða marki dómstólum er ætlað að dæma deilur um réttindi, sem fyrir svo löngu eru fallin niður, hvort sem er.

Stefnandi telur í fyrsta lagi, að Flugmálastjórn beri að gefa út 1. flokks heilbrigðisvottorð þegar af þeirri ástæðu, að 2. flokks vottorð hafi verið gefið út, með því að lækniSfræðilegum skilyrðum sé lýst eins, hvað viðhorf til ofdrykkju varði. Þetta fær ekki staðist, enda skal í viðurkenndu lækniSfræðilegu mati taka tillit til þeirra réttinda, sem um er að ræða, svo að útgáfa 2. flokks vottorðs stofnar ekki, ein og slík, skyldu til útgáfu 1. flokks vottorðs.

Í öðru lagi telur stefnandi, að Flugmálastjórn og/eða samgönguráðuneytið eigi að sýna fram á og sanna, „að sjúkrasaga stefnanda eða niðurstöður lækniSSkoðunar séu með þeim hætti, að þær geti gert stefnanda óhæfan til þess að neyta af öryggi réttinda skírteinis þess, sem hann áður hafði og hann hefur síðar ítrekað sótt um, sbr. gr. 6.3.2.2. í reglugerð 344/1990“, en engin slík sönnun hafi komið fram.

Þessi sönnunarbyrðiskenning fær ekki staðist í ljósi fyrirmæla þessarar greinar í reglugerðinni, sem vitnað er til. Ofdrykkja, geðveiki, lyfjaávani, persónuleikatrufun og geðrænn afbrigðileiki er til þess fallið að gera menn óhæfa til að neyta af öryggi réttinda skírteina flugmanna, og sé einhverju þessu til að dreifa hjá umsækjanda um heilbrigðisvottorð, er óheimilt að gefa það út, nema viðurkennt lækniSfræðilegt mat liggi fyrir og bendi til, að þrátt fyrir það að einhverjum þeim sjúkleika sé til að dreifa, sem

upp voru taldir, sé ekki líklegt, að það stofni, við vissar aðstæður, flugöryggi í hættu, þótt umsækjandi neyti þeirra réttinda, sem um er að ræða.

Inn í matið á samkvæmt þessu að koma, hvers konar flugmannsréttindi er um að ræða, og þessi framsetning hlýtur að víkja sönnunarbyrðishugmyndum stefnanda til hliðar.

Flugmálastjórn hefur sannreynt, að ofdrykkja hefur þjakað stefnanda. Henni er óheimilt að gefa út heilbrigðisvottorð til handa manni, sem ofdrykkja hefur þjakað, nema fyrir liggi læknisfræðilegt mat, sem staðfesti, að útgáfan sé í lagi. Þetta læknisfræðilega mat er fyrst og fremst á sviði trúnaðarlækna embættisins, en kærunefndarinnar jafnframt. Læknisfræðilegt mat, sem staðfestir, að stefnanda megi gefa 1. flokks heilbrigðisvottorð, liggur ekki fyrir, hvorki frá trúnaðarlæknum stofnunarinnar né frá kærunefnd.

Flugmálastjórn gat ekki gefið stefnanda 1. flokks heilbrigðisvottorð á grundvelli niðurstöðu kærunefndarinnar frá 6. sept. 1994 af eftirtöldum ástæðum:

1. Skilorðsbinding niðurstöðu kærunefndar verður að teljast ólögmæt og málsmeðferðin ósamrýmanleg fyrir mælum VII. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Að þessu leyti er samræmi með skoðunum stefnanda og Flugmálastjórnar, því að kröfur sínar á hendur kærunefnd styður stefnandi sömu rökum og Flugmálastjórn ber fyrir sig í því, að stofnuninni sé ófært að taka niðurstöður nefndarinnar sem úrlausn æðra stjórnvalds í kærumáli. Heimildin til að skilyrða stjórnarathöfn verður að styðjast við lög samkvæmt viðurkenndum sjónarmiðum stjórnarfarsréttar.

2. Ef ekki er á þetta fallist, var eitt af skilyrðunum, sem kærunefnd setti fyrir endurútgáfu heilbrigðisvottorðs stefnanda í 1. flokki, að ekkert mælti gegn þeirri útgáfu að mati trúnaðarlækna Flugmálastjórnar. Í stað þess að skera endanlega úr um hæfisskilyrði stefnanda af eða á, varpaði kærunefndin því enn að nýju til trúnaðarlækna að skera úr um heilbrigðisástand hans m. t. t. útgáfu á heilbrigðisvottorði, svo að sá úrskurður kærunefndarinnar, sem fyrir lá 16. ágúst 1995, fól ekki í sér endanlega niðurstöðu æðra stjórnvalds. Afstaða trúnaðarlækna liggur fyrir og er kunn.

3. Kærunefndin hafði enga heimild til að setja trúnaðarlæknum starfsreglur og gefa þeim fyrir máli um framkvæmd þeirra skilyrða, sem hún batt úrskurð sinn. Þá er þess að geta, að kærunefndin kunngjörði hvorki Flugmálastjórn né trúnaðarlæknum stofnunarinnar úrskurð þann, sem nefndin kvað upp 6. september 1994. Flugmálastjórn og trúnaðarlæknar hennar fréttu fyrst af niðurstöðum kærunefndar, þegar stefnandi birtist á læknastofu stofnunarinnar í flugturninum á Reykjavíkurflugvelli í marsbyrjun

1995 með úrskurðinn í höndum og vottorð um setu á AA-fundum. Taldi stefnandi sig þar með hafa orðið við öllum skilyrðum kærufndarinnar, því að hann hefði aldrei verið boðaður í viðtöl meðferðaraðila né í blóðrannsókn.

Hefði Flugmálastjórn fyrr fengið vitneskju um úrskurð þennan og skilyrðin, sem stofnunin telur ólögmæt, hefði hún fyrr getað kunngjört afstöðu sína, en til þess gafst, sem fyrr segir, ekki tilefni fyrr en í mars 1995, og var stefnanda tilkynnt afstaða embættisins þá þegar.

#### *Niðurstaða.*

Með bréfi trúnaðarlæknis Flugmálastjórnar, Þórðar Harðarsonar, 6. desember 1991 var stefnanda tilkynnt, að heilbrigðisvottorð hans væri dregið til baka um óákveðinn tíma. Þetta hafði í för með sér, að hann fékk ekki endurnýjað flugmannsskírteini sitt, hvorki sem atvinnuflugmaður né einkaflugmaður. Síðar fékk hann þó einkaflugmannsskírteinið endurnýjað, en hefur ekki enn fengið atvinnuflugmannsskírteinið.

Til þess að geta fengið atvinnuflugmannsskírteini þarf umsækjandi að vera með gilt 1. flokks heilbrigðisvottorð, sbr. gr. 2.5.1.6. í reglugerð nr. 344/1990 um skírteini gefin út af Flugmálastjórn. Samkvæmt gr. 1.2.4.4. í nefndri reglugerð tilnefnir Flugmálastjórn hæfa trúnaðarlækna til að kanna heilsufar umsækjenda vegna útgáfu eða endurnýjunar flugmannsskírteina.

Í gr. 6.3.2.2. í reglugerðinni kemur fram, að í sjúkrasögu umsækjanda eða við læknisskoðun megi ekki koma fram ofdrykkja, „þannig að það gæti gert umsækjanda óhæfan til þess að neyta af öryggi réttinda skírteinis þess, sem hann sækir um eða hefur, nema viðurkennt læknisfræðilegt mat bendi til þess, að þótt umsækjandi fullnægi ekki kröfunum, sé ekki líklegt, að það stofni, við vissar aðstæður, flugöryggi í hættu, þótt hann neyti réttinda skírteinisins“.

Eins og að framan var rakið, var það mat trúnaðarlækna Flugmálastjórnar 6. desember 1991 að draga heilbrigðisvottorð stefnanda til baka um óákveðinn tíma, og hefur síðar komið fram, að það hafi verið vegna ofdrykkju hans. Hér var um læknisfræðilegt mat á heilsufari hans að ræða, sbr. tilvitnað reglugerðarákvæði, en ekki stjórnsýsluákvörðun. Af þessu leiðir, að ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 áttu ekki við um ákvörðun trúnaðarlæknanna. Þeim bar eingöngu að reisa mat sitt á staðreyndum um heilsufar stefnanda, og við aðalmeðferð málsins kom fram, að hann hefði „fallið í drykkjuskap“ í október 1991 eftir sumarleyfi á Spáni og í kjölfar þess farið í viðtal við trúnaðarsálfræðing Flugmálastjórnar. Á grundvelli þess hafi skírteini hans svo verið afturkallað.

Í gr. 1.2.4.10. í nefndri reglugerð segir, að „sætti umsækjandi sig ekki við niðurstöður lækni skoðunar, getur hann, áður en 14 dagar eru liðnir, leitað úrskurðar þriggja manna nefndar, sem í eiga sæti trúnaðarlæknir samgönguráðuneytis, trúnaðarlæknir hagsmunafélags umsækjanda eða læknir, tilnefndur af honum, ef téður umsækjandi er ófélagsbundinn, og læknir tilnefndur af landlækni“. Með bréfi 5. maí 1994 óskaði stefnandi eftir því við samgönguráðuneytið, að nefnd samkvæmt þessari grein yrði kölluð saman, og var það gert í júní s. á.

Nefndin skilaði álitinu sínu 6. september 1994. Í niðurstöðu hennar segir m. a., að stefnandi sé haldinn krónískri áfengissýki, er hafi verið mjög hratt stígandi fram til 1978, en eftir það hafi heildarneysla minnkað mjög mikið, þó svo að áhrifin verði mjög alvarleg, þegar hann neyti áfengis. Síðan segir, að stefnandi hafi til að bera ábyrgðarkennd gagnvart sjúkdómnum, en þó ekki í þeim mæli, að honum hafi algjörlega tekist að koma í veg fyrir áfengisneyslu. Sjúkrasaga stefnanda og gangur áfengissýkinnar hafi verið með þeim hætti, að ekkert bendi til þess, að varanlegur bati hafi náðst.

Þrátt fyrir framangreint taldi nefndin, að gefa bæri út heilbrigðisvottorð 1. flokks með skilyrðum. Rökstuddi hún þessa ákvörðun með því, að nokkuð öruggt hafi verið, að stefnandi hafi ekki neytt áfengis frá því í desember 1991, eiginkonu hans hafi tekist að halda sig frá áfengi undanfarin tvö ár, stefnandi hafi fengið mjög góð meðmæli fyrri vinnuveitenda, svo og vegna þess, að trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar höfðu endurútfengið heilbrigðisvottorð 2. flokks.

Skilyrðin voru þessi:

„A: Stefnandi geti farið fram á endurútgáfu heilbrigðisvottorðs I. flokks sér til handa 1. mars 1995, svo fremi að hann geti sannað fyrir læknum Flugmálastjórnar í reglulegu eftirliti skv. lið B fram að þeim tíma, að hann hafi algjörlega haldið sig frá áfengi, og svo fremi að ekkert mæli gegn endurútgáfu að mati lækna Flugmálastjórnar.

B: Fáir stefnandi endurútfengið heilbrigðisvottorð I. flokks sér til handa, skuli hann ekki einungis halda áfram AA-fundarsókn sinni, heldur einnig mæta reglulega í viðtalsmeðferð hjá meðferðaraðila á sviði áfengissýki, sem mætti samkvæmt beiðni Flugmálastjórnar gefa upplýsingar um þennan þátt í lífi stefnanda, ef um væri beiðið.

C: Stefnandi skuli ekki sjaldnar en á þriggja mánaða fresti mæta í eftirlit til lækna Flugmálastjórnar og þá jafnframt gangast undir blóðrannsókn, sem sýni ástand lifrar.“

Af gögnum málsins verður ekki séð, að stefnandi hafi fullnægt þessum skilyrðum, og raunar segir í bréfi nefndarinnar til samgönguráðuneytisins 4. nóvember 1995: „Ekki verður séð, að Þorsteinn hafi lagt fram vottorð til lækna Flugmálastjórnar um, að hann hafi verið í reglulegu eftirliti vegna

áfengissýki sinnar né að hann hafi mætt reglulega í viðtalsmeðferð hjá meðferðaraðila á sviði áfengissýki. Eins bendir ekkert til, að hann hafi gengist undir blóðrannsóknir á þessum tíma, sem sýna ástand lifrar.“

Samkvæmt 1. mgr. 37. gr. laga um loftferðir nr. 34/1964 á umsækjandi um flugmannsskírteini að sanna, að hann fullnægi skilyrðum til að rækja starfann. Af þessu leiðir, að það var stefnanda að sjá um, að framangreindum skilyrðum væri fullnægt, en það lét hann undir höfuð leggjast.

Það er niðurstaða dómsins, að nefndin hafi eingöngu átt að leggja læknisfræðilegt mat á heilsufar stefnanda, byggt á staðreyndum, og af því leiði, að reglur stjórnssýslulaga eigi ekki við um niðurstöðu hennar. Hins vegar leiðir það af þessu, að skilyrði þau, er nefndin setti stefnanda, verður að virða í ljósi hlutverks hennar, og teljast þau þar af leiðandi ekki ólögmat.

Hér að framan var gerð grein fyrir stjórnssýslukærum stefnanda, sem leiddu til úrskurðar samgönguráðuneytisins 6. nóvember 1995, sem stefnandi krefst, að verði ómerkjur. Þá hefur og verið gerð grein fyrir því, að almennar stjórnssýslureglur gilda ekki um læknisvottorð, er umsækjendur um flugmannsskírteini verða að hafa undir höndum til að fá skírteini út gefin eða endurnýjuð. Reglugerð nr. 344/1990 mælir svo fyrir, að trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar kanni heilsufar umsækjenda. Sætti umsækjendur sig ekki við niðurstöðu þeirra, geta þeir krafist skipunar áfrýjunarnefndar, eins og rakið var. Samgönguráðuneytið skipaði slíka nefnd að kröfu stefnanda, og hefur verið gerð grein fyrir niðurstöðu hennar. Og með því að hvorki trúnaðarlæknar Flugmálastjórnar né áfrýjunarnefndin mátu stefnanda hæfan til að fá út gefið flugmannsskírteini 1. flokks, var ráðuneytinu óheimilt að breyta þeirri ákvörðun Flugmálastjórnar að synja stefnanda um útgáfu skírteinisins.

Samkvæmt öllu framansögðu verða stefndu sýknaðir af kröfum stefnanda og honum gert að greiða hverjum þeirra 100.000 kr. í málskostnað auk virðisaukaskatts.

Arngrímur Ísberg héraðsdómari kvað upp dóminn.

#### D ó m s o r ð :

Stefndu, samgönguráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins, Flugmálastjórn og Högni Óskarsson fyrir hönd sérstakrar áfrýjunarnefndar samkvæmt gr. 1.2.4.10. í reglugerð nr. 344/1990, eru sýknaðir af kröfum stefnanda, Þorsteins Jónssonar.

Stefnandi greiði hverjum hinna stefndu 100.000 kr. í málskostnað auk virðisaukaskatts.