

Skýrsla

I.

Inngangur

Hinn 4. janúar 2002 skipaði samgönguráðuneytið nefnd sem fara skyldi yfir embættisfærslur Þengils Oddssonar, yfirlæknis heilbrigðisskorar Flugmálastjórnar Íslands, vegna útgáfu heilbrigðisvottorðs flugstjórans Á.... Í nefndina voru skipaðir Andri Árnason hrl., formaður, Gestur Jónsson hrl., Sigurður Guðmundsson, landlæknir og Ragnhildur Hjaltadóttir, skrifstofustjóri í samgönguráðuneytinu. Hinn 25. janúar sl. var Ragnhildur Hjaltadóttir leyst undan nefndarsetu að eigin ósk.

Í skipunarbréfi nefndarinnar segir m.a. að samgönguráðuneytið hafi móttengið bréf flugmálastjóra, dags. 31. desember 2001, þar sem óskað hafi verið eftir því að skipuð yrði nefnd eða vinnuhópur til að gera úttekt á afgreiðslu þess máls er varðar Á... flugstjóra, og þá sérstaklega afskipti Þengils Oddssonar yfirlæknis af því máli. Í skipunarbréfi ráðuneytisins er jafnframt vísað til ályktunar stjórnarfundar Félags íslenskra atvinnuflugmanna (FÍA) hinn 18. desember 2001, þar sem m.a. kom fram eftirfarandi:

„Stjórnarfundur Félags íslenskra atvinnuflugmanna haldinn 18. 12. 2001 krefst þess að trúnaðarlæknir Flugmálastjórnar verði látinn víkja úr starfi vegna ítrekaðrar valdniðslu gagnvart flugstjóra, félagsmanni í FÍA, í tengslum við útgáfu og endurnýjun heilbrigðisvottorða og flugskírteinis“.

Nefndin hóf þegar störf og aflaði þeirra gagna sem málið voru talin varða. Auk gagna sem aflað var af hálfu samgönguráðuneytisins og Flugmálastjórnar var talsmönnum Þengils Oddssonar og Á... gefinn kostur á að koma að frekari gögnum. Bárust athugasemdir frá talsmönnum þeirra varðandi málsefnið.

II.

Málavextir

Málavextir eru þeir að samkvæmt læknisvottorði Þorkels Guðbrandssonar, dags. 5. nóvember 1998, leitaði Á... til læknisins

„vegna sjúkdómseinkenna sem gerðu vart við sig hinn 4. okt. sl. Þá fékk hann skyndilega svimatilfinningu og dofa og máttleysistilfinningu í vi. handlegg og vi. fótlegg. Einkenni þessi gengu tiltölulega fljótt að mestu til baka og var ekkert sérstakt að finna við venjulega skoðun daginn eftir“. Í vottorðinu segir síðan: „Á... virðist þannig hafa fengið infract hæ. megin í heila skv. ofanskráðu með einkennum sem að mestu hafa gengið til baka og há honum í persónulegu lífi ekki núna“.

Með bréfi Flugmálastjórnar Íslands til Á... dags. 10. ágúst 2000 var ákveðið að draga endanlega til baka heilbrigðisvottorð hans. Í bréfi Flugmálastjórnar segir orðrétt:

„Ákveðið hefur verið með bréfi þessu að draga endanlega til baka heilbrigðisvottorð yðar vegna veikinda, sbr. bréf dagsett 10.11.1999 og 20.12.99.“

Í bréfinu er síðan vísað til til reglugerðar um skírteini útgefin af Flugmálastjórn Íslands nr. 419/1999, III. hluta, sbr. JAR-FCL 3.210 lið a) sem fjallar um taugasjúkdóma, sem leitt geta til óstarfhæfni og einnig til greinar 5.4. í JAR-FCL (skýringarit) bls. 99. Segir í bréfinu að í JAR-FCL 3.210 sé kveðið á um að handhafi 1. flokks heilbrigðisvottorðs skuli ekki hafa staðfesta sjúkrasögu eða klíniska greiningu á taugasjúkdómi sem líklegt er að komi í vegi fyrir að hann geti neytt réttinda með viðeigandi hætti. Síðan segir orðrétt:

„Nánnar er greint frá og skýrt út hvað átt er við í manual bls. 99 5.4. c) en þar er m.a. fjallað um heilaáfall af sama toga og þér fenguð. Talið er að hættan á að það endurtaki sig sé ekki minni en 5% á ári og því langt yfir 1% regluna, sem er sú áhætta sem talin er ásættanleg“.

Um málskotsrétt Á... segir í niðurlagi bréfsins:

„Yður er hér með bent á málskotsrétt á ákvörðun þessari til nefndar á vegum Samgönguráðuneytisins innan 14 daga frá móttöku bréfs þessa sbr. ákvæði 1.2.4.10 í reglugerð um skírteini útgefin af Flugmálastjórn Íslands nr. 419/1999. Í nefndinni eiga sæti trúnaðarlæknir samgönguráðuneytisins, trúnaðarlæknir hagsmunafélags umsækjanda, eða læknir tilnefndur af umsækjanda, ef téður umsækjandi er ófélagsbundinn og læknir tilnefndur af landlækni. Niðurstaða nefndarinnar er endanleg á sviði stjórnslu vegna útgáfu heilbrigðisvottorðs“.

Með bréfi Atla Gíslasonar hrl., f.h. Á, dags. 24. ágúst 2000, var framangreind ákvörðun Flugmálastjórnar Íslands kærð til nefndar skv. 1.2.4.10 gr. reglugerðar nr. 419/1999. Með bréfi samgönguráðuneytisins dags. 3. október 2000 voru þeir Finnogi Jakobsson, Guðmundur Þorgeirsson og Matthías Halldórsson, læknar, skipaðir í nefndina. Með bréfi Atla Gíslasonar hrl., f.h. Á..., var ítrekuð ósk um hraða

afgreiðslu málsins hjá úrskurðarnefnd, og í framhaldi af móttöku bréfsins ritaði samgönguráðneytið Finnboga Jakobssyni erindi, dags. 9. febrúar 2001, þar sem sagði m.a.:

„Ráðuneytið gerir þá kröfu til ofangreindrar nefndar að hún leggist á eitt með að sinna rannsóknarskyldu sinni til þess að komast að þeirri niðurstöðu sem henni er ætlað að komast að. Í nefndinni starfa þrír lækmar sem ætlað er að skoða heilsufar kæranda með það fyrir augum hvort hann geti starfað áfram sem flugmaður eða ekki. Hér er um að ræða lækisfræðilega skoðun og mat á kæranda sem eðli málsins samkvæmt verður að byggja á gildandi lögum og reglum á þessu sviði. Nefndin verður að nýta sér þá lækisfræðilegu þekkingu sem hún býr yfir sem og að afla þeirra gagna sem nauðsynleg eru til þess að komast að rökstuddri niðurstöðu um heilsufar kæranda“.

Með bréfi dags. 28. febrúar 2001 óskaði Finnbogur Jakobsson, f.h. nefndarinnar, eftir svörum varðandi það hvaða reglur og vinnulag eigi að leggja til grundvallar mati á heilbrigðisvottorði til Á..., „þannig [...] að ljóst sé eftir hvaða reglum og vinnulagi eigi að meta heilbrigðisvottorð flugmanna hérlandis“.

Í erindi Finnboga er rakið efni auglýsingar um gildistöku reglugerðar um skírteini nr. 418/1999, en þar segir m.a að samgönguráðuneytið hafi ákveðið, skv. heimild í 145. gr. , sbr. 31., 73. og 74. gr. laga um loftferðir að kröfur Flugöryggissamtaka Evrópu (JAA) um skírteini flugliða o.fl., þ.m.t. varðandi heilbrigðiskröfur fyrir skírteini flugliða (JAR-FCL 3), skuli gilda við útgáfu flugskírteina Flugmálastjórnar Íslands frá 1. júlí 1999. Kröfur Flugöryggissamtaka Evrópu séu birtar sem hluti reglugerðar um skírteini útgefin af Flugmálastjórn Íslands. Í erindi Finnboga segir síðan:

„Í úrskurðar bréfi sínu dags. 10.08.00 vísar Þengill Oddsson, læknir Flugmálastjórnar, til úrskýringar vanhæfnismati sínu til III. hluta; JAR-FCL 3.210 lið a, sem fjallar um taugasjúkdóma er leitt geta til óstarfhæfni og sjá einnig grein 5.4 í JAR-FCL manual bls. 99. Hann segir einnig að “En eins og tekið er fram í skýrslu Sigurlaugar eru yfir 4% líkur á að þér [Á...] fáið annað áfall á ári, sem er of hátt fyrir reglur JAA og íslenskar reglur, en í þeim er miðað við að hættan sé minni en 1%“.

Í erindi Finnboga eru síðan rakin ákvæði JAR-FCL 3.210 Taugafræðilegar kröfur auk þess sem vísað er til frekari lýsingar á heilbrigðiskröfum í taugakerfi í 11. viðbæti B- og C- (JAR-FCL 3.210 og 3.330).

Síðan segir í erindi Finnboga:

„Skv. upplýsingum frá Þengli Oddssyni lækni flugmálastjórnar studdist hann við mat sitt á JAR-FCL 3: FLIGHT CREW LICENSING (MEDICAL) gefið út af Flugöryggissamtökum Evrópu (JAA) í febrúar 1997. ...

Til viðbótar ofangreindum kröfum um heilbrigði og viðbæti sem er að finna í íslensku reglugerðinni er að finna í handbók JAA lýsingu á almennum hæfniskröfum, forsendum “1% reglunnar“ sem áður var vitnað til og Þengill Oddsson, læknir Flugmálastjórnar vísaði til í bréfi sínu dags. 10.8.00.

Í handbókinni JAR FCL-3: FLIGHT CREW LICENSING (MEDICAL) gefið út af Flugöryggissamtökum Evrópu (JAA) í febrúar 1997 er að finna nákvæmar vinnulagsreglur hvernig bregðast eigi við mismunandi sjúkdómum sem geta komið upp hjá flugmönnum og hvernig þeir í einstaka tilvikum hafa áhrif á flughæfnismat og heilbrigðisvottorð fyrir viðkomandi flugmann og hvort hann vegna tiltekins sjúkdóms sé talinn vanhæfur eða ekki. Þessar vinnulagsreglur við mismunandi sjúkdóma eru ekki í handbókinni rökstuddar með faglegum tilvitnunum eða rannsóknum. Þær virðast fremur samkomulag um hvernig eigi að bregðast við ákveðnum tilteknum sjúkdómum sem geta komið upp hjá flugmönnum.

Þennan hluta handbókar JAR-FCL 3: FLIGHT CREW LICENSING (MEDICAL) ... er ekki að finna þýddan í íslensku reglugerðinni ...

Grundvöllur áhættumats byggir á kaflanum THE CONCEPT OF AEROMEDICAL RISK ASSESMENT sem er að finna í JAR-FCL 3 MANUAL bls. 6-7. Þar er lýst forsendum “1%“ reglunnar en þær byggjast m.a. á mati á hvaða líkur eru á að viðkomandi sjúkdómur komi aftur innan eins árs og ef yfir 1% líkur er á einstaklingurinn fái þessi sjúkdómseinkenni aftur innan árs þá getur það leitt til vanhæfis af heilsufarsástæðum. ...

Viðbótar vinnulagsreglurnar sem gilda í þessu tilviki er að finna á MANUAL bls. 99-100. ...

Vegna þessa spyrjum við:

- ° Ber okkur að leggja til grundvallar enska textann í JAR-FCL 3: FLIGHT CREW LICENSING (MEDICAL) gefið út af Flugöryggissamtökum Evrópu (JAA) í febrúar 1997 til grundvallar heilbrigðismati okkar eins og hann liggur fyrir ?
- ° Hefur hann þýðingu og gildi reglugerðar hérlendis ?
- ° Hvaða gildi hafa þessar reglur á ensku hérlendis ?
- ° Hvaða skyldum höfum við til að taka hliðsjón af þeim í mati okkar ?
- ° Ber okkur einungis að leggja til grundvallar hinn íslenska texta í reglugerðinni og þannig framkvæma sjálfstætt heilbrigðismat ?
- ° Höfum við leyfi til að meta vanhæfi og hæfni flugmannsins út frá “1% reglunni“, en hún kemur einungis fyrir í enska texta JAR-FCL 3:FLIGHT CREW LICENSING (MEDICAL) en ekki íslensku reglugerðinni ?

Hér er um grundvallaratriði að ræða í hvernig standa skuli að heilbrigðismati viðkomandi flugmanns og reyndar fyrir alla vinnu og túlkun á heilbrigðiskröfum flugmálastjórnar“.

Í bréfi ráðuneytisins af þessu tilefni, dags. 14. mars 2001, var gerð grein fyrir ákvæði 1.2.4.10 í reglugerð um skírteini útgefin af Flugmálastjórn nr. 419/1999, um heimild umsækjanda til að leita til úrskurðarnefndar vegna ákvörðunar um útgáfu heilbrigðisvottorðs. Í bréfi ráðuneytisins segir síðan:

„Áfrýjunarnefndinni ber, í vinnu sinni, að leggja til grundvallar þann texta sem íslenska reglugerðin nr. 419/1999, um skírteini útgefin af Flugmálastjórn, hefur að geyma og er birtur í henni. Hafa ber í huga að ákveðnir hlutar reglugerðarinnar geyma bein fyrirmæli um tiltekið heilsufarsástand. Jafnvel hin beinu fyrirmæli kunna þó að vera háð læknisfræðilegu mati, sbr. orðalagið: ...“sem líklegt er að komi í veg fyrir að hann geti neytt réttinda viðeigandi skírteinis með öruggum hætti.“ Þá læknisfræðilegu umfjöllun sem er að finna í óbirtum hlutum JAR-FCL ber að skoða sem skýringargögn en þeir hlutar hafa ekki þýðingu eða gildi reglugerðar á Íslandi. Til að varpa ljósi á þýðingu þessarar læknisfræðilegu umfjöllunar má nefna til samanburðar að greinargerð lagafrumvarps, er eftir að lögin hafa tekið gildi eitt mikilvægasta skýringargagnið þegar kemur að beitingu laganna. Niðurstaða verður þó að rúmast innan orðalags hlutaðeigandi lagagreinar. Fyrir áfrýjunarnefndinni liggur að taka afstöðu á grundvelli læknisfræðilegs mats. Læknisfræðilegt mat nefnarinnar á að byggjast á læknisfræðilegum forsendum. Við framkvæmd þess ber áfrýjunarnefndinni að kynna sér þau viðmið og viðhorf í fluglæknisfræði sem hún telur traustust og njóta mestrar viðurkenningar. Reglur Flugöryggissamtaka Evrópu eru ekki þjóðréttarreglur í venjulegum skilningi. Þær byggjast á sammæli flugmálastjórna tiltekinna Evrópuríkja um að hrinda þeim í framkvæmd. Hinar þjóðréttarlegu skuldbindingar Íslands á þessu sviði varða starf Sameinuðu þjóðanna og Alþjóðaflugmálastofnunarinnar sem er undirstofnun þeirra. Þær reglur og þau skýringargögn sem sú stofnun hefur gefið út, eru hvorki eins ítarleg né ganga þær í öllum efnum jafn langt og Evrópureglurnar. Í þeim birtist hins vegar sambærilegt traust til viðurkenndra fluglæknisfræðilegra viðhorfa og viðurkennds fluglæknisfræðilegs mats og í Evrópureglunum. Áfrýjunarnefndinni er fengið það starf samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 419/1999, ... að endurmeta heilbrigði þess sem ekki hefur sætt sig við ákvörðun Flugmálastjórnar um útgáfu heilbrigðisvottorðs hans. Til grundvallar þessa mats verður að sjálfsögðu að styðjast við það sem nefndin telur viðurkennd fluglæknisfræðileg viðhorf og viðurkennt fluglæknisfræðilegt mat. Nefndinni er auðvitað heimilt að leita annarra skýringargagna en þeirra sem fylgja JAR-FCL, til þess að komast að þeirri ákvörðun sem nefndinni er falið að komast að“.

Í bréfi sínu til úrskurðarnefndarinnar dags. 21. mars 2001 gerir Atli Gíslason hrl., f.h. Á..., eftirfarandi grein fyrir sjónarmiðum umbjóðanda síns, með tilvísun til bréfs ráðuneytisins, dags. 14. mars 2001:

„Mér hefur borist afrit af bréfi samgönguráðuneytisins dags 14. mars sl. varðandi kærumál Á... flugmanns. Bréfið gefur mér að svo stöddu tilefni til að minna á rökstuðning minn varðandi grein 3.210, a.liður, í rgl. nr. 419/1999... Ljóst er af orðalagi tilvitnaðs ákvæðis, að heilbrigðisvottorð verður ekki af umbjóðanda mínum tekið nema líklegt sé að sjúkrasaga komi í veg fyrir að hann geti neytt réttinda sinna. Svonefnd 1% regla á sér hvorki stoð í þessu ákvæði né öðrum lögfestum reglum sem

nefndinni ber að fara eftir við úrlausn málsins. Jafnframt er ekki unnt að túlka nefnt reglugerðarákvæði, hugtakið líklegt, þröngt með hliðsjón af óbirtum hlutum svonefndra JAR-FCL reglna. Mannréttindaákvæði ... leyfa það hreinlega ekki. Hér nægir einnig að vísa til almennrar málvitundar. Orðið líklegt verður alls ekki notað um 1% líkur...”

Í maí 2001 sendi úrskurðarnefnd vegna mats á heilbrigðisvottorði fyrir Á... frá sér niðurstöðu, sbr. greinargerð dags. 7. maí 2001. Í greinargerðinni er rakið hvað lagt hafi verið til grundvallar mati nefndarinnar, með svofelldum hætti:

- „1. Krafa Atla Gíslasonar hrl. dags. 24.08.2000 til Samgönguráðuneytsins ásamt skjölum merktum 1-39.
2. Viðbótarvottorð frá Þorkatli Guðbrandssyni lækni dags. 01.03.2001.
3. Bréf til Samgönguráðuneytisins dags. 14.03.2001 [sic] varðandi túlkun reglna um heilbrigðisvottorð flugmanna á Íslandi og svar þess.
4. Leiðbeiningarhandbók Alþjóða flugmálastofnunarinnar JAR - FCL - 3 MED útgefin febrúar 1998. “

Í greinargerð nefndarinnar kemur fram, að hún hafi talið „gögn og læknisvottorð gefa fullnægjandi læknisfræðilegar upplýsingar um heilsufar Á... og taldi ekki ástæðu til að hafa við hann viðtal og framkvæma læknisskoðun“. Síðan segir orðrétt:

„Nefndin er sammála um og telur engan vafa leika á að Á... hafi hlotið heiladrep af svokallaðri „lacuner gerð“. Slík heiladrep verða vegna lokunar í smáæðum, oftast í miðhluta heila vegna svokallaðs smáæðasjúkdóms og valda ákveðnum sjúkdómseinkennum. Greiningin byggist á eftirfarandi: Hár blóðþrýstingur Á..., sem áhættuþáttur fyrir heiladrep af þessari gerð, sjúkdómseinkenni hans með máttminnkun án skyneinkenna og án einkenna frá heilaberki (cortex cerebri). Ennfremur hurfu einkennin á nokkrum vikum. Greiningin var staðfest með dæmigerðu útliti heiladreps af “lacuner“ gerð á segulómun. Slíkt heilablóðfall orsakast oftast af smáæðasjúkdómi í heilaæðum þar sem háþrýstingur er helsti áhættuþátturinn. Niðurstaða nefndarinnar er samhljóða álitu Sigurlaugar Sveinbjörnsdóttur, taugalæknis í vottorði hennar dags. 27.09.1998. Samkvæmt vottorði Þorkels Guðbrandssonar, lyflæknis, hefur Á... tekið mjög ákveðið á sínum áhættuþáttum eftir heilablóðfallið og er háþrýstingur nú undir góðri stjórn á lyfjameðferð og blóðfitur eru einnig eðlilegar á blóðfitulækkandi lyfjameðferð.“

Varðandi mat á heilsufari er vísað til eftirfarandi: „Í tilviki Á... gæti heiladrepíð sem hann hlaut skert hæfni hans til flughæfni (sic). Í Reglugerð um skírteini útgefin af Flugmálastjórn Íslands segir undir lið JAR-FCL 3.210 Taugafræðilegar kröfur.

- a) Umsækjandi um eða handhafi 1. flokks heilbrigðisvottorðs skal ekki hafa staðfesta sjúkrasögu eða klíniska greiningu á taugasjúkdómi sem líklegt er að komi í veg fyrir að hann geti neytt réttinda viðeigandi skírteina með öruggum hætti.

[...]

Frekari lýsing á heilbrigðiskröfum í taugakerfi er að sjá í 11. Viðbæti við B- og C-kafla Taugafræðilegar kröfur. (Sjá JAR-FCL 3.210 og 3.330).

[...]

Skv. fyrirbyggjandi vottorðum Sigurlaugar Sveinbjörnsdóttur dags. 18.09.1998 og taugasálfræðimati Maríu Jónsdóttur dags. 16.09.1999 er ekki að finna óeðlilega skoðun á taugakerfi og því verður að telja að ekkert komi fram við skoðun sem skerði flughæfni hans.

Mat á flughæfni Á ... byggist fyrst og fremst á því hverjar líkur eru á nýju heiladrep.

Gamlar rannsóknir á heiladrepum af "lacuner" gerð hafa sýnt allt upp í 4-9% líkur á nýju heiladrep fyrsta árið eftir slíkt áfall. Þótt takmarkaðar rannsóknir liggi fyrir um áhættuna á nýju heiladrep þegar virkri meðferð gegn áhættuþáttum er beitt í sjúklingum sem hlotið hafa "lacuner" heiladrep liggja fyrir ítarlegar aflmennar niðurstöður sem sýna mikla lækkun á nýgengi allra heilablóðfalla við nákvæma meðferð háþrýstings og hækkaðar blóðfitu.

Engin ný sjúkdómseinkenni hafa komið frá miðtaugakerfi hjá Á ... á þeim tveimur og hálfu ári sem liðin eru frá heiladrepinu 04.10.98. Í ljósi þess og árangursríkrar meðhöndlunar áhættuþátta telur nefndin líkur á nýju heilablóðfalli mjög litlar.

Niðurstaða: Nefndin telur að flughæfni Á... sé óskert og hann fullnægi heilbrigðisákvæðum reglugerðar um skírteini útgefin af Flugmálastjórn Íslands nr. 419/1999 um heilbrigðisvottorð.

Í kjölfar úrskurðarins, eða hinn 16. maí 2001, ritaði lögmaður Á..., Atli Gíslason hrl., erindi til Þorgeirs Pálssonar, flugmálastjóra, þar sem vísað var til niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar. Þar sagði m.a.:

„Hinn 7. maí 2001 úrskurðaði nefnd samkvæmt grein 1.2.4.10 í reglugerð nr. 419/1999 að flughæfni Á... sé óskert og að hann fullnægi heilbrigðisákvæðum reglugerðarinnar um skírteini útgefin af Flugmálastjórn Íslands um heilbrigðisvottorð. Þessi niðurstaða er samkvæmt nefndri grein endanleg á sviði stjórnslu vegna útgáfu heilbrigðisvottorðs og þar með er hnekkð fyrri stjórnsluniðurstöðu Flugmálastjórnar. Úrskurðurinn bindur hendur Flugmálastjórnar í málinu og verður ekki breytt nema að undangengnum dómi. Gildir niðurstaðan þar til henni kann að vera hnekkð með dómi. ... Er því skorað á Flugmálastjórn að gefa þegar í stað út heilbrigðisvottorð til Á... Það skal tekið fram, að í samtölum við Þengil Oddsson, trúnaðarlækni Flugmálastjórnar, hefur komið fram, að hann uni ekki niðurstöðunni og hyggist leggja hana fyrir fund erlendis í júní eða júlí nk. [2001] og að ekki séu líkur á að hún verði samþykkt þar. ... Þær reglur sem Þengill Oddsson virðist bera fyrir sig eru auk þess ekki lögfestar hér á landi. Þar fyrir utan hafa þrír sérfræðingar nefndarinnar, Þórður Harðarson og fleiri læknar og taugasálfræðingur komist að þeirri lækisfræðilegu niðurstöðu að flughæfni Á... sé óskert. Afstaða Þengils til málsins er augljóslega röng

lögfræðilega. Hún brýtur meðal annars gegn atvinnuréttindum Á... sem varin eru af stjórnarskránni. Þá gengur hún þvert á læknisfræðilegar niðurstöður nefndra sérfræðinga og byggir að mínu mati [á] mjög umdeilanlegum forsendum. Ólögfestum JAR-reglum verður hvorki beitt gegn flugmönnum né flugrekendum. Krafa um tafarlausa útgáfu heilbrigðisvottorðs til Á... er því ítrekuð og allur réttur áskilinn verði ekki orðið við henni“.

Hinn 25. maí 2001 ritaði Flugmálastjórn bréf til Á... þar sem m.a. kemur fram eftirfarandi:

„Flugmálastjórn barst þann 14. maí sl. úrskurður áfrýjunarnefndar í læknisfræðilegum efnum dags. 7. maí 2001, varðandi heilbrigðisvottorð yðar sem atvinnuflugmanns.

Þótt ekki komi það skýrt fram í nefndum úrskurði, þá bera forsendur og lýsing aðstæðna það með sér að þær aðstæður sem lýst er í gr. 1.2.4.8 í reglugerð um skírteini útgefin af Flugmálastjórn nr. 419/1999 eiga við.¹

Skv. tilvitnuðum ákvæðum er heimilt að gefa út heilbrigðisvottorð, þrátt fyrir að heilbrigðiskröfum eins og þeim er annars lýst í reglugerðinni, sé ekki fullnægt, en að uppfylltum skilyrðum sem svo eru talin í þremur stafliðum, a), b) og c).

Með tilliti til stöðu áfrýjunarnefndarinnar verður að telja að með úrskurði hennar hafi verið tekin afstaða til stafliða a) og b).

Eftir er þá að taka afstöðu til ákvæða c) liðar, þar sem svo er mælt fyrir, að skírteini hlutaðeigandi skuli áritað með sérstakri takmörkun eða takmörkunum þegar örugg framkvæmd skyldustarfa skírteinishafa er háð slíkum takmörkunum.

Hafa ber í huga í þessu sambandi að greina verður á milli útgáfu heilbrigðisvottorðs annars vegar og skírteinaútgáfu og takmarkana og áritana á þau hins vegar, en Flugmálastjórn er útgefandi hvors tveggja.

Þegar afstaða er tekin til þess hvaða takmarkanir verði að setja í skírteini yðar, er óhjákvæmilegt að horfa til þess hversu afdrifaríkar afleiðingar það kynni að hafa ef sjúkdómur yðar tæki sig upp að nýju meðan þér gegnduð skyldustarfi sem

¹ Tilvitnað ákvæði reglugerðar nr. 419/1999, gr. 1.2.4.8, hljóðar svo: „Ef heilbrigðiskröfum, sem lýst er í JAR-FCL 3 eða VI kafla reglugerðar þessarar, að því er varðar tiltekið skírteini, er ekki fullnægt skal viðeigandi heilbrigðisvottorð ekki gefið út né endurnýjað nema að eftirfarandi skilyrðum sé fullnægt:

- a) 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
- b) höfð hafi verið full hliðsjón af starfsumhverfi, hæfni, færni og reynslu umsækjanda sem máli skipta, og
- c) heilbrigðisvottorðið/skírteinið skal áritað með sérstakri takmörkun eða takmörkunum þegar örugg framkvæmd skyldustarfa skírteinishafa er háð slíkum takmörkunum.
- d) um slík frávik og undanþágur skal farið eftir kröfum í JAR-FCL 3 og eða VI kafla reglugerðar þessarar eftir því sem við á.

atvinnuflugmaður. Stíflun smáæða í heila og drep í heilavef kunna auðveldlega að leiða til þess að hlutaðeigandi missi meðvitund. Afleiðingin kann einnig að verða missir áttunar og rökrænnar hugsunar. ... Með vísan til þessa virðist Flugmálastjórn rétt að binda atvinnuflugmannsskírteini yðar þeim takmörkunum, að réttinda skv. því verði aðeins neytt í fjölskipaðri flugliðaáhöfn“.

Hinn 6. júní 2001 ritaði Atli Gíslason hrl. f.h. Á... bréf til Flugmálastjórnar í tilefni takmörkunar í flugskírteini Á... Í bréfinu segir m.a.:

„Með bréfi dags. 30. maí 2001 óskaði ég eftir útgáfu skírteinis til umbj. m. með áritun um takmörkun að því tilskildu að áritunin takmarkaði ekki rétt hans til flugs í þágu Flugleiða. ... Í samtali við J ... hjá Flugleiðum við flugmálastjóra í dag mun hafa verið upplýst að sækja þurfi um sérstakt leyfi þeirra ríkja sem Flugleiðir stunda millilandaflug til vegna umbj. m. Mun hafa verið vísað til þess að flugmálastjórn geti ekki gengið gegn vilja Þengils Oddssonar, læknis flugmálastjórnar, í málinu. ...“

Sama dag ritaði lögmaðurinn bréf til samgönguráðuneytisins þar sem m.a. kemur fram eftirfarandi:

„Svo virðist sem flugmálastjórn hafi tekið þá ákvörðun að ganga gegn eindreginni niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar í málinu og koma í veg fyrir að umbj. m. geti neytt flugréttinda sinna með því að árita takmörkun í skírteini hans. Þessa ákvörðun rökstyður flugmálastjórn með vísun til fyrri veikinda umbj. m. sem úrskurðarnefndin hefur afdráttarlaust tekið afstöðu gegn að hamli flughæfni hans. Að mínu mati er hér um valdníðslu flugmálastjórnar að ræða enda á úrskurðarnefndin endanlegt úrskurðarvald í málinu á sviði stjórnsýslu“.

Hinn 7. júní 2001 ritaði samgönguráðuneytið erindi til Flugmálastjórnar af ofangreindu tilefni. Í niðurlagi bréfsins segir:

„Með bréfi dags. 7. maí 2001 komst nefndin að eftirfarandi samhljóða niðurstöðu; “Nefndin telur að flughæfni Á... sé óskert og hann fullnægi heilbrigðisákvæðum reglugerðar um skírteini útgefin af Flugmálastjórn Íslands nr. 419/1999 um heilbrigðisvottorð“. Af þessu tilefni beinir ráðuneytið þeim tilmælum til yðar, að taka mál Á... til afgreiðslu í samræmi við framangreinda niðurstöðu nefndarinnar“.

Hinn 16. september 2001 kærði Atli Gíslason hrl. f.h. Á til samgönguráðuneytisins ákvörðun Flugmálastjórnar dags. 21. júní 2001 varðandi útgáfu flugmannsskírteinis Á... Kæruefninu er lýst svo í inngangi kærunnar:

„Hinn 21. júní 2001 samþykkti Flugmálastjórn að gefa út flugmannsskírteini fyrir Á... með þeirri takmörkun og áritun að flugréttinda hans verði einungis neytt í fjölskipaðri áhöfn. Jafnframt var tekin sú ákvörðun að gefa út heilbrigðisvottorð til 4 mánaða í

stað 6 mánaða. Eru þessar ákvarðanir hér með færðar og gerð krafa til þess að takmörkunin verði felld niður í flugmannsskírteini Á... og gildistími heilbrigðisvottorðs ákvarðaður 6 mánuðir. ...

Um rökstuðning fyrir kærinni er vísað til þess að niðurstaða kærnefndarinnar er endanleg á sviði stjórnsýslu um heilbrigðisskilyrði, sbr. grein 1.2.4.10 í rgl. nr. 419/1999. Niðurstaða nefndarinnar var afgerandi um óskerta flughæfni Á... og að hann fullnægi heilbrigðisákvæðum. ... Vakin er sérstök athygli á því að Flugmálastjórn boðar umrædda takmörkun á flugmannsskírteini Á... með rökstuðningi um og vísun til sömu heilbrigðisþátta og deilt var um fyrir kærnefndinni og hún úrskurðaði endanlega um. ... Með þessu virðir Flugmálastjórn að vettugi úrskurð nefndarinnar. Lægra sett stjórnvald tekur þar með frammi fyrir hendur á æðra settu stjórnvaldi. Það stenst engan veginn. Það sjónarmið Flugmálastjórnar að greina verði á milli útgáfu heilbrigðisvottorðs annars vegar og skírteinaútgáfu og takmarkana og áritana á þau hins vegar skortir lagastoð hvað heilbrigðisskilyrði varðar. Flugmannsskírteini verður hvorki takmarkað né áritað með vísun til heilbrigðisþátta sem kærnefnd hafnar alfarið að skerði flughæfni. Til slíkra takmarkana á flugmannsskírteini getur aðeins komið að þær verði leiddar af heilbrigðisskoðun og komi fram í læknisvottorðum, heilbrigðisvottorðum.“

Með bréfi dags. 1. október 2001 gaf samgönguráðuneytið Flugmálastjórn kost á að tjá sig um stjórnsýslukæru Atla Gíslasonar hrl. Umsögn Flugmálastjórnar barst með erindi dags. 22. október 2001. Í umsögn Flugmálastjórnar segir m.a.:

„Þótt það komi ekki fram í forsendum kærnefndarinnar má ljóst vera af samhengi málsatvika að hún byggir niðurstöðu sína á ákvæðum gr. 1.2.4.8 í skírteinareglugerð nr. 419/1999, því ef þau ákvæði kæmu ekki til bryti niðurstaða nefndarinnar gegn ákvæðum JAR FCL 3.210 í reglugerðinni.

Flugmálastjórn hafnar þeim skilningi kæranda [Á...], að í niðurstöðum nefndarinnar felist fyrirmæli af hennar hálfu til stofnunarinnar um að skírteini skuli gefið út, án tillits til fyrirmæla c) og d) liða gr. 1.2.4.8, um takmörkun réttinda þegar örugg framkvæmd skyldustarfa er talin háð slíkri takmörkun.

Þess er í fyrsta lagi að gæta að kærnefndin kemur ekki að undirbúningi ákvörðunar um útgáfu skírteinis. Læknisfræðileg umfjöllun nefndarinnar varðar undanfara að útgáfu Flugmálastjórnar á heilbrigðisvottorði og gera verður greinarmun á útgáfu þessa tvenns, þótt stofnunin sé útgáfuaðili beggja þessara skjala.

Þá ber að hafa hugfast að læknisfræðilegt mat er almennt undanþegið gildissviði stjórnsýslulaga, sem á hinn bóginn raskar ekki þeirri staðreynd að útgáfa heilbrigðisvottorðs, á grundvelli læknisfræðilegs mats er stjórnvaldsathöfn.

Kærnefndin framkvæmir læknisfræðilegt mat og á grundvelli þess mats tekur Flugmálastjórn ákvarðanir sem skipa réttindum og skyldum kæranda. Kærnefndin er ekki stjórnvaldshafi og þaðan af síður fer hún með stjórnvald sem sé æðra en vald Flugmálastjórnar. Að halda hinu gagnstæða fram er augljós rangtúlkun á efni niðurlagsmálsliðar gr. 1.2.4.10 í skírteinareglugerðinni. Það að nefndin skilar

stjórnvaldshafanum niðurstöðu sinni um læknisfræðilegt mat, gerir hana ekki að stjórnvaldshafa og þaðan af síður æðri því stjórnvaldi sem nefndin skilar niðurstöðu sinni til.

Að fengnum niðurstöðum kærunefndarinnar tekur Flugmálastjórn ákvarðanir um útgáfu heilbrigðisvottorðs og atvinnuflugmannsskírteinis. Við þær ákvarðanir er stofnunin bundin af fyrirmælum tilvitnaðs c) liðar og í því efni hlýtur að gilda einu hvort kærunefndin hefur vikið frá ákvæðum hans eða ekki. Ákvæði stafliðsins varða bæði útgáfu heilbrigðisvottorðs og atvinnuflugmannsskírteinis og kærunefndin kemur ekki að undirbúningi að útgáfu síðarnefnda skjalsins svo sem fyrr greinir.

Flugmálastjórn styður ákvörðun sína, um að binda atvinnuréttindi kæranda þeim takmörkunum, að þeirra verði aðeins neytt í fjölskipaðri áhöfn loftfars, þeim rökum að vitað er að nokkur hætta er á því að sjúkdómur kæranda taki sig upp að nýju. Þetta kemur fram í áliti kærunefndarinnar þó svo að hún telji líkur á nýju heilablóðfalli mjög litlar. Í greinargerð Sigurlaugar Sveinbjörnsdóttur sérfræðings í heila- og taugasjúkdómum dagsett 27.9.1999 kemur fram að hættan á nýju áfalli sé lægst 4% á ári. Stofnunin telur að vegna þessa sé óhjákvæmilegt að horfa til þess hversu afdrifaríkar afleiðingar það getur haft ef sjúkdómurinn tekur sig upp meðan kærandi gegnir starfi sínu sem atvinnuflugmaður við stjórnvöl loftfars. ... Takmörkun réttindanna er því gagngert gerð í þágu flugöryggis og öruggrar framkvæmdar skyldustarfa kæranda.

Heilbrigðisvottorð kæranda má að hámarki gefa út til sex mánaða, svo sem fram kemur í gr. 1.2.5.2.1 í skírteinareglugerðinni. Í þeirri skipan felst að sjálfsögðu ráðagerð um að eðlilegt kunni að vera að hafa gildistímann styttri, sbr. og ákvæði gr. 7.6.5 í sömu reglugerð. Í fyrrnefndri greinargerð Sigurlaugar Sveinbjörnsdóttur sérfræðings í heila- og taugasjúkdómum frá 27.9. 1999 en til hennar er m.a. vísað í úrskurði kærunefndarinnar, leggur sérfræðingurinn áherslu á nauðsyn náins eftirlits með heilsufari kæranda. Með því hlýtur annars vegar að vera vísað til ítarlegra læknisskoðana og hins vegar til læknisskoðana með skemmra millibili en lengst má líða milli þeirra. Flugmálastjórn styður ákvörðun sína um 4 mánaða gildistíma heilbrigðisvottorðs með vísan til þessa“.

Hinn 26. október 2001 kvað samgönguráðuneytið upp úrskurð vegna tilvitnaðrar ákvörðunar Flugmálastjórnar frá 21. júní 2001. Í niðurlagi úrskurðarins segir:

„Með bréfi dags. 7. maí 2001 komst nefndin [úrskurðarnefnd] að eftirfarandi samhljóða niðurstöðu; “Nefndin telur að flughæfni Á... sé óskert og hann fullnægi heilbrigðisákvæðum reglugerðar um skírteini útgefin af Flugmálastjórn Íslands nr. 419/1999 um heilbrigðisvottorð“.

Ákvörðun Flugmálastjórnar um að takmarka og árita flugskírteini kæranda er byggð á ákvæðum greinar 1.2.4.8 reglugerðar nr. 419/1999 en þar segir orðrétt í 1. mgr.: “Ef heilbrigðiskröfum, sem lýst er í JAR-FCL 3 eða VI kafla reglugerðar þessarar, að því er varðar tiltekið skírteini, er ekki fullnægt skal viðeigandi heilbrigðisvottorð ekki gefið út né endurnýjað nema að eftirfarandi skilyrðum sé fullnægt“ og Flugmálastjórn vísar sérstaklega í c lið þessa ákvæðis en þar segir: “heilbrigðisvottorðið/skírteinið

skal áritað með sérstakri takmörkun eða takmörkunum þegar örugg framkvæmd skyldustarfa skírteinishafa er háð slíkum takmörkunum“.

Framangreindu ákvæði verður því aðeins beitt að heilbrigðiskröfum reglugerðarinnar sé ekki fullnægt. Kærunefndin tók rökstudda afstöðu til þeirra atriða sem Flugmálastjórn Íslands byggði síðan takmörkun sína á. Af þeim sökum verður að telja að óheimilt hafi verið að takmarka réttindi kæranda af heilsufarsástæðum.

Úrskurðarorð:

Flugmálastjórn Íslands ber að fella niður þá takmörkun sem felst í áritun á skírteini Á... um að honum sé aðeins heimilt að nýta flugréttindin samkvæmt skírteininu í fjölskipaðri áhöfn. Jafnframt skal Flugmálastjórn Íslands gefa út heilbrigðisvottorð kæranda til 6 mánaða“.

Hinn 29. október 2001 ritaði Flugmálastjórn bréf til Atla Gíslasyni hrl. varðandi kröfu þess síðarnefnda um útgáfu heilbrigðisvottorðs fyrir Á ... Í bréfi Flugmálastjórnar segir m.a. :

„Heilbrigðisskor skírteinadeildar Flugmálastjórnar telur sig ekki geta metið heilsufar umbjóðanda yðar m.t.t. útgáfu heilbrigðisvottorðs nema að hann gangist undir viðbótarrannsóknir sbr. gr. 1.2.4.9 og byggir hún mat sitt á fyrri heilsufarssögu umbjóðanda yðar og niðurstöðum fyrri rannsókna. Flugmálastjórn ber skylda til að hafa hag allra aðila að leiðarljósi við ákvarðanatökur og á það ekki síst við um hagsmuni almennings sem á rétt á að fyllsta öryggis sé gætt hvað viðkemur flugi. Ákvörðun um útgáfu heilbrigðisvottorðs verður tekin þegar niðurstöður viðbótarrannsókna liggja fyrir“.

Hinn 31. október 2001 ritar Atli Gíslason hrl. eftirfarandi orðsendingu til Flugmálastjórnar, í tilefni af tilvitnuðu erindi Flugmálastjórnar hinn 29. október 2001:

„Samkvæmt úrskurði Samgönguráðuneytisins frá 26. október 2001 hafa takmarkanir verið felldar niður og Flugmálastjórn gert skylt að endurnýja heilbrigðisvottorð Á.. til 6 mánaða, sbr. símbréf mitt sent í gær. Ber Flugmálastjórn að hlíta þeim úrskurði. Geri ég ráð fyrir að ofanritað bréf hafi verið skrifað áður en nefndur úrskurður barst ykkur. Er gerð krafa til tafarlausrar endurnýjunar“.

Hinn 31. október 2001 gaf Þengill Oddsson út heilbrigðisvottorð 1. flokks með eftirfarandi skilyrðum:

“Takmarkanir eða skilyrði:
VAR Afbrigði - ICAO 1 PARA 1.2.4.8“

Gildistími heilbrigðisvottorðsins var frá 14. júní 2001 að telja.

Hinn 5. nóvember 2001 kærði Atli Gíslason hrl., f.h. Á..., til samgönguráðuneytisins þá ákvörðun Flugmálastjórnar að útgáfu heilbrigðisvottorðs væri með tilvitnuðu skilyrði og var þess krafist að skilyrðið yrði fellt niður.

Með bréfi samgönguráðuneytisins dags. 16. nóvember 2001 var mælt svo fyrir að Flugmálastjórn bæri að fella niður umræddar takmarkanir á heilbrigðisvottorði Á...

Hinn 29. nóvember 2001 ritar Flugmálastjórn samgönguráðuneytinu eftirfarandi bréf:

„Flugmálastjórn hefur borist afrit af bréfi ráðuneytisins til Atla Gíslasonar, hrl. þar sem segir að fella beri niður svo hljóðandi takmörkun í heilbrigðisvottorði Á...

...

Yfirlæknir stofnunarinnar í heilbrigðisskor skírteinadeildar Þengill Oddsson hefur með bréfi dagsettu 26. nóvember s.l. sagt sig frá málinu. Flugmálastjórn þarf því að skipa annan yfirlækni til útgáfu á nýju heilbrigðisvottorði í þessu tiltekna máli.

Farið er hér fram á að það við ráðuneytið að það hlutist til um að formaður úrskurðarnefndarinnar Finnbogi Jakobsson geti orðið sá læknir“.

Í bréfi Flugmálastjórnar dags. 21. desember 2001 til Þengils Oddssonar læknis, segir orðrétt:

„Eins og þér er kunnugt hefur Félag íslenskra atvinnuflugmanna borið þig þungum sökum, m.a. í bréfi lögmanns félagsins til samgönguráðuneytsins dags. 4. des. 2001, vegna afskipta þinna af máli eins félagsmanna FÍA, sem verið hefur til meðferðar hjá Flugmálastjórn undanfarin misseri. Þá hefur samgönguráðuneytið lýst þeirri skoðun sinni, m.a. á fundi 17. des. 2001, að þú hafir reynt að koma í veg fyrir að úrskurðir ráðuneytisins í umræddu máli næðu fram að ganga.

Í ljósi þessarar stöðu tel ég óhjákvæmilegt að fram fari úttekt á þessu máli og þeim ásökunum, sem á þig hafa verið bornar. Jafnframt tel ég óhjákvæmilegt, að þú sinnir ekki tímabundið verkefnum þínum fyrir stofnunina meðan hún fer fram. Úttektin mun hefjast þegar í stað og verður lögð rík áhersla á að henni ljúki eins fljótt og kostur er“.

Hinn 4. janúar sl. var skipuð nefnd til að „fara bæði yfir stjórnsýslu og opinberar yfirlýsingar trúnaðarlæknis Flugmálastjórnar vegna útgáfu heilbrigðisvottorðs Á...“, sbr. inngang skýrslu þessarar.

Með bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 3. janúar 2002, til Flugmálastjórnar var þess óskað

„[í] ljósi þeirra alvarlegu ásakana sem komið hafa fram í fjölmiðlum undanfarna daga af hálfu Þengils Oddssonar um að íslensk flugmálayfirvöld starfi ekki eftir ströngustu öryggiskröfum og standi ekki við þær skuldbindingar sem þau hafa tekið á sig á alþjóða vettvangi í flugöryggismálum, krefst samgönguráðuneytið þess hér með hr. flugmálastjóri, að fá afhent öll bréf og öll þau gögn sem stofnunin og starfsmenn hennar hafa undir höndum og fréttáflutningur þessi byggir á. Að sögn Þengils Oddssonar í Morgunblaðinu hinn 28. þ.m., [sic] hafa flugmálayfirvöld í Englandi og Kanada tekið fyrir með formlegum hætti afgreiðslu Flugmálastjórnar Íslands í máli Á... Auk þess er hinn 30. þ.m. [sic] í sama blaði, vitnað til norskra flugmálayfirvalda vegna afgreiðslu þessa sama máls“.

Með bréfi flugmálastjórnar dags. 4. janúar 2002 voru ráðuneytinu afhent eftirfarandi gögn vegna samskipta Þengils Oddssonar og „fluglækna annarra ríkja varðandi mat á heilbrigði Á... vegna útgáfu heilbrigðisvottorðs til handa hinum síðarnefnda.

...
Bréf Þengils Oddssonar til Dr. Ken Edington, FMS Bretlands, þann 2. nóvember 1999 sent í tölvupósti sama dag, að beiðni Á...

...
Bréf Dr. Ken Edington, FMS Bretlands, sent í tölvupósti þann 10. nóvember 1999.

...
Svar Dr. Evans Tony, FMS Bretlands, sent í tölvupósti þann 24. maí 2001.

...
Bréf MD, FRCS(C), Guy Savoie, FMS Kanada, dagsett þann 7. júní 2001.

...
Fyrirspurn frá Flugmálastjórn Kanada, Director General Art LaFlamme, dagsett þann 31. október 2001

...
Svarbréf Flugmálastjóra Íslands, Þorgeirs Pálssonar, dagsett þann 29. nóvember 2001“.

Með símbréfi dags. 17. janúar 2002 var ítrekað af hálfu Flugmálastjórnar að öll gögn sem stofnunin hefði undir höndum hefðu verið send samgönguráðuneytinu, sbr. erindi sama til Atla Gíslasonar hrl., dags. 10. janúar 2002. Með símbréfi Flugmálastjórnar dags. 18. janúar 2002 var ráðuneytinu sent ljósrit tölvupósts Þengils Oddssonar til Dr. Tony Evans, dags. 18. maí 2001, sem var tilefni áður tilvísaðs svars Dr. Evans, dags. 24. maí 2001.

III.

Athugasemdir Þengils Oddssonar

Með erindi dags. 19. janúar 2002 var Helga Jóhannesyni hrl., f.h. Þengils Oddssonar, gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum við nefndina auk þess sem

viðkomandi var gefinn kostur á að tjá sig um fyrirbyggjandi gögn málsins. Bárust nefndinni athugasemdir Helga, ásamt fylgiskjölum, þann 25. janúar 2002.

Af hálfu Þengils Oddssonar var á það bent að umrædd nefnd hefði ekki stjórnsýslulega stöðu, heldur væri hún ráðgefandi fyrir samgönguráðherra.

Í öðru lagi var á það bent að ráðuneyti samgöngumála hefði dregist mjög inn í mál það sem nefndinni væri ætlað að rannsaka og að ávallt yrði að setja fyrirvara við nefnd sem ráðherra skipar og rannsókn sem beinist að hluta til að athöfnum sem ráðuneyti hans hefur komið beint eða óbeint að. Í athugasemdunum segir síðan:

„Það verður þó að geta þess að umbjóðandi minn hefur enga ástæðu til þess að ætla annað en að þeir utanaðkomandi nefndarmenn, sem ráðherra skipaði í nefndina, muni rækja störf sín af trúmennsku og kostgæfni. Í þriðja lagi hefur komið fram í fjölmiðlum að fulltrúi samgönguráðuneytisins sjálfs skipi sæti í nefndinni. Slík skipan orkar tvímælis. Hins vegar er ekki ólíklegt að fjölmargar spurningar um stjórnsýslu embættismanna ráðuneytisins vakni við rannsókn málsins, því er e.t.v. til nokkurs hagræðis og tímasparnaðar að sá embættismaður sem mest hefur komið að afgreiðslu málsins f.h. ráðuneytisins sitji í nefndinni. Af þessum sökum gerir umbjóðandi minn ekki athugasemdir við setu embættismannsins í nefndinni“.

Í athugasemdunum er gerð ítarleg grein fyrir starfsemi Flugöryggissamtaka Evrópu (JAA) og að það nái nú m.a. til sameiginlegra reglna um viðhald, leyfisveitingar, þjálfun, vottanir o.fl. Reglur þessar gangi almennt undir ensku skammstöfuninni JAR (“Joint Aviation Requirements”) og séu þær nokkur þúsund blaðsíður. Markmið samtakanna sé að stuðla að auknu flugöryggi. Aðaltækið til þess séu JAR-reglurnar og eftirlit JAA með því að aðildarríkin fari eftir reglunum. Samtökin hafa eftt samvinnu sérfræðinga í flugöryggismálum um álfuna og eitt af markmiðum samtakanna sé að auka samvinnu við FAA og önnur erlend flugöryggissvæði með það fyrir augum að samræma og auka flugöryggiskröfur í heiminum. Fyrir um það bil tíu árum hafi íslensk flugmálayfirvöld fengið fulla aðild, sem hafi þótt afar mikilvægt fyrir íslensk flugmálayfirvöld, flugrekendur og flugliða, að ógleymdum farþegum. Um hafi verið að ræða gríðarlegt hagræði fyrir alla hlutaðeigandi þar sem íslensk skírteini, vottorð, heimildir, próf og skoðanir eru tekin gild í öðrum aðildarríkjum JAA án formsatriða, t.d. varðandi flugrekstrarleyfi, viðhaldsstöðvar, flugskóla og fluglæknasetur. Gagnkvæmt traust sé grundvöllur samstarfs af þessu tagi. Á það er bent, að íslensk skírteini flugmanna séu t.a.m. sjálfkrafa viðurkennd í öllum aðildarríkjum JAA og geti

flugmenn án vandræða sótt um vinnu hjá erlendum flugfélögum með JAA flugskírteini útgefið af Flugmálastjórn Íslands upp á vasann.

Afar mikilvægt sé að gera sér grein fyrir því að eigi réttindin að gilda þar skuli þau vera í samræmi við ákvæði JAR. Þetta komi fram í JAR-FCL 1.015 (Viðurkenning skírteina, áritana, leyfa, samþykkis eða vottorða) a-lið 1. undirgrein.

Réttindum til að gefa út JAA-skírteini og heimildir fylgi einnig skyldur og trúnaður bæði gagnvart JAA og aðildarríkjum samtakanna. Í reynd þýði það að yfirvöldum í öðrum ríkjum sé heimilt að meina íslenskum flugmanni að fljúga yfir lofthelgi sína ef skírteini hans eða vottorð er ekki gefið út í samræmi við alþjóðareglur, þ.á m. JAR-FCL og verklagsreglur sem þeim tengjast. Engu máli skiptir hvaða ástæður liggja að baki útgáfu vottorðsins í slíkum tilfellum.

Í athugasemdunum segir síðan orðrétt:

„Í stuttu máli má draga þetta saman með því að segja að vilji íslenskt stjórnvöld gefa út vottorð sem njóta eiga sjálfkrafa viðurkenningar í öðrum JAA-ríkjum og víðar, verði þau að fara eftir JAA-reglum. Telji þau sig, af einhverjum ástæðum s.s. vegna stjórnarskrár eða stjórnsýslu, ekki geta farið að JAA kröfunum geta þau ekki ætlast til þess að njóta þeirra kosta sem fylgja aðild að JAA. Rétt er að áréttast að aðildin að samtökunum er frjáls og enginn neyðir Ísland til þátttöku. Aðild er ekki sjálfkrafa og kostar miklu vinnu að fullnægja öllum kröfum, hins vegar er mögulegt að víkja ríki úr samtökunum ef kröfum er ekki fullnægt“.

Í tilvísuðum athugasemdum er síðan vikið að innleiðingu JAA reglna í landsrétt á Íslandi, sbr. auglýsingu 418/1999.²

Síðan segir í athugasemdunum:

„Með reglugerð 419/1999, um skírteini útgefin af Flugmálastjórn Íslands, ákváðu íslensk stjórnvöld að leiða *hluta* kafla JAR-FCL 1 um skírteini flugliða og *hluta* JAR-FCL 3 um heilbrigðiskröfur vegna skírteina flugliða. Mikilvægt er að gera sér grein fyrir því að einungis hluti JAR-FCL 1 og JAR-FCL 3 er innleiddur í íslenska löggjöf. Sem dæmi má nefna að einungis JAR-FCL 3 telur rúmlega 200 blaðsíður en reglugerðin einungis um tæplega 150, þrátt fyrir að henni sé einnig ætlað að innleiða JAR-FCL 1.

² „Samgönguráðuneytið hefur ákveðið, samkvæmt heimild í 145. gr., sbr. 31., 73. og 74. gr. laga um loftferðir nr. 60/1998, að kröfur Flugöryggissamtaka Evrópu (JAA) um skírteini flugliða (JAR-FCL), skírteini flugmanna á flugvél (JAR-FCL 1) og heilbrigðiskröfur fyrir skírteini flugliða (JAR-FCL 3) skuli gilda við útgáfu skírteina Flugmálastjórnar Íslands frá 1. júlí 1999“.

Reglugerð 419/1999 og JAR-FCL 1 og 3 eru því langt frá því að vera einn og sami hluturinn og er mikilvægt að hafa það í huga þegar fjallað verður um aðkomu umbjóðanda míns að útgáfu JAA-heilbrigðisvottorðs síðar í þessari greinargerð.

Í athugasemdunum er bent á að eftir því sem næst verði komist, hafi hinar mörg þúsund síður JAA-reglna ekki verið innleiddar í landsrétt annarra JAA-ríkja, m.a. vegna þess að beinlínis þyki hættulegt að þýða öryggisreglur yfir á tugi tungumála. Það skapi hættu á misræmi sem geti bæði leitt til misskilnings og mismunandi krafna. Í öðru lagi varði JAA-reglurnar fyrst og fremst réttindi flugrekenda, flugliða og flugvirkja o.fl., til þess að stunda atvinnu og senda atvinnutæki sín til annarra ríkja. Sömu sjónarmið um stjórnarskrárbundin atvinnuréttindi einstaklinga og stjórnsýslu, s.s. birting reglna og þýðing þeirra, eigi því ekki við í þessu tilviki þar sem JAR-reglurnar gilda fyrst og fremst um beitingu þessara réttinda á erlendri grundu og í lofthelgi erlendra ríkja. Þannig sé hin svokallaða 1% regla almennt ekki lögfest í JAA-ríkjunum, þrátt fyrir að henni hafi verið beitt um áraraðir, bæði hér á landi og annars staðar, og enginn hafi efast um gildi hennar.

Í athugasemdum Helga Jóhannessonar hrl. segir síðan að embættismenn samgönguráðuneytisins hafi í leiðbeiningum:

„til lækna og ráðherra, sem í störfum sínum hefur lagt sig í framkróka um að setja flugöryggi ofar öllu, keppst við að draga gildi 1% reglunnar í efa. Í stuttu máli hafa þeir byggt niðurstöður sínar á stjórnsýslureglum, birtingu og stjórnarskrárbundnum atvinnuréttindum flugmanna“.

Er í þessu sambandi vísað til erindis Finnboga Jakobssonar til ráðuneytisins, dags. 28. febrúar 2001, þar sem óskað hafi verið eftir upplýsingum um hvað nefndin hafi átt að leggja til grundvallar niðurstöðu sinni við mat á heilsufari Á...

Hinn 14. mars 2001 hafi tveir embættismenn ráðuneytisins svarað m.a. á þessa leið:

“Þá læknisfræðilegu umfjöllun sem er að finna í óbirtum hlutum JAR-FCL ber að skoða sem skýringargögn en þeir hlutar hafa ekki þýðingu eða gildi reglugerðar á Íslandi.”

Síðar í svarinu standi:

“Reglur Flugöryggissamtaka Evrópu eru ekki þjóðréttarreglur í venjulegum skilningi. Þær byggjast á sammæli flugmálastjórna tiltekinna Evrópuríkja um að hrinda þeim í framkvæmd. Hinar þjóðréttarlegu skuldbindingar Íslands á þessu sviði varða starf Sameinuðu þjóðanna og Alþjóðaflugmálastofnunarinnar sem er undirstofnun þeirra.

Þær reglur og þau skýringargögn sem sú stofnun hefur gefið út, eru hvorki eins ítarleg né ganga þær í öllum efnum jafn langt og Evrópureglurnar”.

Í athugasemdunum kemur fram, að öll framganga ráðuneytisins að þessu leyti „hafi vakið mikla undrun, ekki einungis meðal almennings heldur einnig, og ekki síst, meðal þeirra sem í greininni starfa“.

Þá kemur fram í athugasemdunum, að það sem fram hafi komið í málinu varðandi „atvinnuréttindi, vernd mannréttinda og grundvallarréttindi lýðræðisríkja“ sé góðra gjalda vert, svo langt sem það náí. Þetta gildi hins vegar eingöngu um aðgerðir íslenskra stjórnvalda, framkvæmdar á íslensku yfirráðasvæði, vegna atvinnuréttinda á Íslandi. Síðan segir orðrétt:

„Um þetta er ekki deilt í máli Á..., enda óumdeilt að vottorð það sem umbjóðandi minn gaf út honum til handa skerti ekki réttindi hans til flugs í íslenskri lofthelgi. Það sem veldur undirrituðum hins vegar meiri heilabrotum er hvers vegna atvinnuréttindi flugmanna virðast njóta svo til ótakmarkaðrar verndar íslensku stjórnarskrárinnar í öðrum löndum eins og komið hefur fram í aðkomu sumra aðila að máli þessu. Þrátt fyrir að undirrituðum, og þeim lögfræðingum sem hann hefur borið bækur sínar saman við, þyki þetta sæta nokkrum tíðindum, er þessi niðurstaða lögfræðinga ráðuneytis flugöryggismála væntanlega fagnaðarefni fyrir Íslendinga alla, ef rétt reynist“.

Er síðan rakið, hvað talið er felast í útgáfu JAA vottorða. Er bent á að í krafti JAA flugskírteina geti íslenskir flugmenn flogið óhindrað til allra JAA ríkja.

Síðan segir orðrétt:

„Aðild Íslands að JAA felur í sér útvíkkun atvinnuréttinda flugmanna og flugrekenda og er því *ívilnandi* fyrir þá. Væru Íslendingar hvorki aðilar að JAA né í öðru milliríkjasamstarfi á sviði flugmála, hefðu skírteini íslenskra flugmanna ekki gildi í öðrum ríkjum. Það væri einhliða ákvörðun hvers ríkis um sig hvort það viðurkenndi slík skírteini eður ei. Allt tal um byrðar lagðar á borgarana og sviptingu atvinnuréttinda á einfaldlega ekki við í þessu samhengi ...“.

Þá er vikið að svonefndri “1% reglu“ í athugasemdum Helga Jóhannessonar hrl. Þar segir m.a.:

„Með svipuðum rökum og talin voru upp áðan um lýðræðisríki, atvinnu- og mannréttindi o.fl. hafa embættismenn ráðuneytisins komist að þeirri niðurstöðu að óheimilt sé að beita þeim hluta JAR-reglnanna sem ekki hafa verið birtar á Íslandi, þ. á m. svokallaðri 1% reglu.

...

Þessi röksemdafærsla embættismanna samgönguráðuneytisins sætir tíðindum fyrir margra hluta sakir. Er í stuttu máli hægt að segja að hún setji allt okkar JAA samstarf í uppnám og væri svipuð röksemdarfærsla tekin upp af öðrum ráðuneytum sem fara

með framkvæmd annarra þjóðréttarsamninga er vafasamt hvort Ísland gæti tekið þátt í því umfangsmikla milliríkjasamstarfi sem það gerir nú“.

Þá er í athugasemdunum vikið að starfslýsingu Fluglæknisskorar, sem viðkomandi yfirlækni er ætlað að vinna eftir. Þar komi fram, að hann beri ábyrgð á öllum heilbrigðisvottorðum ásamt hugsanlegum takmörkunum í þeim sem gefin eru út vegna veitingar, framlengingar og endurnýjunar skírteina. Þar segi að alþjóðlegir staðlar og skuldbindingar skuli lögð til grundvallar við vottun heilbrigðis því stuðla skuli að því að íslensk lög og reglur séu í samræmi við slíkar skuldbindingar. Þá eru raktar kröfur JAR til svokallaðra fluglækna, í JAR-FCL 3.090 (AME). Þessar kröfur séu síðan útfærðar nánar í öðrum kafla JAR-reglnanna sem ber yfirskriftina “Administrative and Guidance Material”. Þá er vikið reglum JAR um heilbrigðisskor (AMS) en í I. hluta kafla 1.1 (orðskýringar) í reglugerð 419/1999 kemur fram að *trúnaðarlæknir* nefnist sá fluglæknir sem starfar í heilbrigðisskor (AMS) flugmálastjórnar Íslands. AMS er m.a. fulltrúi Íslands í ”JAR FCL Medical Subcommittee”. Er á það bent að í reglunum komi fram að heilbrigðisskor eru settar skorður við að framselja vald sitt til annarra. T.a m. hafi AME ekki heimildir til þess að gefa út vottorð fyrir flugmenn I. flokks heldur verða þeir að vísa honum til AMS. Einnig sé heilbrigðisskor óheimilt að framselja vald sitt til áfrýjunarnefndar (medical advisers). Vísað er til JAR-reglna um áfrýjun sem skiptist í *endurskoðun heilbrigðisskorar* (“Referral”) og *aðra endurskoðun* (“Secondary Review”). Um þetta er fjallað í JAR-FCL 3.125 (Afbrigði og endurskoðun) en þar komi m.a. fram, að ef umsækjandi uppfyllir ekki til fulls þær heilbrigðiskröfur sem kveðið er á um í JAR—FCL 3 (heilbrigðishlutanum) fyrir ákveðið skírteini skal viðeigandi heilbrigðisvottorð ekki gefið út, framlengt eða endurnýjað af fluglæknasetri eða fluglækni en ákvörðun vísað til flugmálayfirvalda. Merkja ber öll vottorð sérstaklega sem gefin eru út eftir að hafa verið veitt skv. málsmæðferð í JAR-FCL 3.125, hvort heldur sem er um er að ræða endurskoðun samkvæmt a) eða b)-lið.

Um *aðra endurskoðun*, auk ofangreindra reglna, gildi ákvæði JAR-FCL 3 Section 2 Subpart A, B and C undir fyrirsögninni “Secondary Review”.³ Samkvæmt íslensku

³ Umrætt ákvæði hljóðar svo (á ensku):

“Secondary Review

Upon completion of their review the AMS should make an assessment and advise the applicant in writing of that decision. In most cases the AMS will have sufficient additional

reglugerðinni sé skipuð áfrýjunarnefnd þriggja lækna sem fjalli um útgáfu heilbrigðisvottorða á vegum Flugmálastjórnar. Nefndin, sem sé utan stjórnsýslu flugmálastjórnar, hafi endanlegt úrskurðarvald á sviði stjórnsýslu. Í greinargerðinni komi fram, að ahugasemdir varðandi þetta fyrirkomulag hafi borist frá JAA í lok síðasta árs, en áður hafi Flugmálastjórn sent samgönguráðuneyti breytingartillögur til samræmis við JAR-reglurnar, sem að ofan er lýst.⁴ Þá er á það bent að enginn nefndarmeðlima hafi verið fluglæknir.

Í athugasemdunum er vikið að úrskurðarnefndinni og niðurstöðu hennar. Er í þessu sambandi ennfremur vísað til leiðbeininga ráðuneytisins til áfrýjunarnefndarinnar, en þar sé greint frá því að ráðuneytið telji óbirta hluta JAR hafa takmarkað gildi og meira tillit ætti að taka til annarra þjóðréttarlegra skuldbindinga, þó þær séu hvorki eins “ítarleg[ar] né gang[i] þær í öllum efnum jafn langt og Evrópureglurnar”.

Með þetta að leiðarljósi hafi nefndin komist að sinni niðurstöðu og vísað til íslensku reglugerðarinnar, sem einungis innleiðir hluta JAR-reglnanna, til stuðnings þeirri

expertise and operational experience to make a decision. However, some cases require careful consideration of complex studies, for example coronary angiograms. In such cases it may be advantageous for the AMS to bring together several cardiologists in order to gain consensus concerning interpretation of this data. A national Aeromedical Advisory group of this type will normally be chaired by a senior member of the AMS and may include medical representatives of the airline industry and aircrew associations with further operational expertise available. The assessments can then be demonstrated as having been given full consideration. The AMS does not delegate its authority to such medical advisers but may find their support invaluable. Any certificate issued under the Appendices and AMCs must be annotated as such and carry any appropriate Conditions and Limitations. The AMS shall indicate where and when further examination is required“.

⁴ Athugasemdirnar eru svohljóðandi:

“Besides the review process there is a National Review Process which is non-existent in JAR-FCL 3. During this national review process the AMS is not involved and the result of this review including the decision concerning limitations to be entered on the licence is not taken by the AMS. There may be medical certificates issued that appear to be JAR compliant but where JAR-FCL 3 requirements are not met.”

Og síðar í skýrslunni stendur:

“Any JAR Medical Certificate issued by a National Authority shall be JAR compliant. If requirements are not met this fact must be clearly stated on the certificate (limitations and/or variations) and, at the discretion of the Authority, on the licence. Mutual recognition may be difficult if the Icelandic National Authority cannot ensure that JAR Medical Certificates are issued according to JAR-FCL 3.”

niðurstöðu. Þar sem nefndin hafði fengið leiðbeiningar um að hún væri ekki bundin af því að leggja óbirta hluta JAR-reglnanna til grundvallar byggði hún niðurstöðu sína einungis á íslensku reglugerðinni. Af því leiði að þó að nefndin telji flugstjórnann hæfan er ekki þar með sagt að hann uppfylli kröfur JAR-FCL 3, þ.m.t. allar þær óbirtu reglur sem þar er að geyma. Í þessu samhengi er grundvallaratriði að gera sér grein fyrir að reglugerðin og JAR-reglurnar eru tvær aðskildar réttarheimildir.

Í athugasemdunum kemur fram, að eftir að Þengill hafi ráðfært sig aftur við erlenda sérfræðinga varðandi útgáfu JAA-vottorðs hafi hann gefið út heilbrigðisvottorð sem hafði ótakmarkað gildi innanlands, en það hafi hins vegar verið með alþjóðlegum takmörkunum í samræmi alþjóðareglur. Takmarkanir þessar hafi honum borið að setja inn í vottorðið samkvæmt þeim reglum sem um það gildi í JAR.

Síðan segir í athugasemdunum:

„Sú takmörkun, sem mestu fjaðrafoki hefur valdið, var gerð með vísan til alþjóðlegra reglna sem eru svipaðar reglu 1.2.4.8 í íslensku reglugerðinni, en hluti hennar er svohljóðandi:

“Ef heilbrigðiskröfum, sem lýst er í JAR-FCL 3 eða VI. kafla reglugerðar þessarar, að því er varðar tiltekið skírteini, er ekki fullnægt skal viðeigandi heilbrigðisvottorð ekki gefið út né endurnýjað nema eftirfarandi skilyrðum sé fullnægt:

[....]

c) heilbrigðisvottorðið/skírteinið skal áritað með sérstakri takmörkun eða takmörkunum þegar örugg framkvæmd skyldustarfa skírteinishafa er háð slíkum takmörkunum“

Er talið að AMS sé skylt að merkja vottorð sérstaklega sem farið hafa í gegnum áfrýjunarferli. Algjörlega burtséð frá þeim skyldum og þeirri staðreynd að það er skýrt brot á JAR að gefa út JAA-vottorð án þess að allar JAR-reglur séu rækilega kannaðar og uppfylltar, þá gefur íslenska reglugerðina tvo möguleika á því að beita reglu 1.2.4.8. *Annars vegar* ef heilbrigðiskröfur IV. kafla reglugerðarinnar eru ekki uppfylltar og *hins vegar* ef heilbrigðiskröfur JAR-FCL 3 eru ekki uppfylltar.

Að mati Þengils Oddssonar hafi áfrýjunarnefndin tekið afstöðu til fyrrnefnda atriðisins en ekki þess síðara. Hafi úrskurður hennar því takmarkast við ákvæði reglugerðarinnar eins og að ofan er lýst. Þengli Oddssyni hafi því verið fullkomlega heimilt samkvæmt íslensku reglugerðinni að setja skilyrði í vottorðið með tilvísan til annarra heimilda en reglugerðarinnar.

Í niðurlagi athugasemdanna er vísað til þess, að ekki verði annað sagt en að hann hafi í einu og öllu farið að þeim reglum sem honum er falið að starfa eftir. Komist nefndin að þeirri niðurstöðu að embættisfærslu hans hafi verið ábótavant verði að líta til þess starfs- og regluumhverfis sem honum er falið að starfa í, sem hvorki geti talist einfalt né skýrt.

Að lokum er rakið í athugasemdunum samskipti Þengils Oddssonar við erlenda starfsbræður, m. a. að málið hefði í samvinnu við Á... verið borið undir breska starfsbræður hans á árinu 1999.

Þá er rakið að eftir niðurstöðu áfrýjunarnefndarinnar hafi Þengill Oddsson sent nafnlausa sjúkrasögu Á... til Kanada og í maí 2001 hafi hann sent tölvuskeyti til Bretlands þar sem hann spyrst fyrir um 1% regluna. Ekkert kemur fram í tölvuskeytinu sem svertir sjúkrasögu Á... og enn hafi hann miðað við líkur sem eru í lægri kantinum.

Síðan segir í athugasemdum Helga Jóhannessonar hrl.:

„Í opinberri umræðu hefur verið látið að því liggja að umbjóðandi minn hafi ýmist gefið rangar eða villandi yfirlýsingar í samskiptum við erlenda starfsbræður sínar. Þannig hafi hann bæði brotið gegn starfsskyldum sínum og um leið skaðað það orðspor sem fer af flugöryggismálum á Íslandi.

Þetta eru gríðarlegar alvarlegar ásakanir og vega mjög að starfsheiðri umbjóðanda míns. Það er einlæg ósk hans að nefndin kanni þessi mál til hlítar og hreinsi hann af þessum áburði“.

IV. Niðurstaða

1.

Í skipunarbréfi nefndarinnar er þess óskað að nefndin fari yfir stjórnsýslu og opinberar yfirlýsingar trúnaðarlæknis Flugmálastjórnar vegna útgáfu heilbrigðisvottorðs Á... Í II. kafla hér að framan eru rakin ítarlega málsatvik er varða samskipti flugmannsins og Flugmálastjórnar Íslands, þ.m.t. samskipti við yfirlækni heilbrigðisskorar Flugmálastjórnar. Ágreiningur aðila laut að úrskurði nefndar sem starfaði samkvæmt grein 1.2.4.10 í Reglugerð um skírteini útgefin af Flugmálastjórn Íslands nr. 419/1999, sem kveðinn var upp hinn 7. maí 2001 og eftirfarandi útgáfu heilbrigðisvottorðs með takmörkunum, hinn 31. október 2001. Atvik þessi urðu síðar tilefni opinberrar umfjöllunar.

Rétt er að taka fram, að nefndin mun eingöngu láta til sín taka stjórnsýslu og yfirlýsingar sem lutu að framangreindri niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar frá 7. maí 2001 og skilyrtri útgáfu heilbrigðisvottorðs hinn 31. október 2001. Nefndinni er ekki ætlað að taka afstöðu til þeirra læknisfræði- eða fluglæknisfræðilegu álitaefna sem lögð voru til grundvallar í ákvörðunum yfirlæknis heilbrigðisskorar Flugmálastjórnar í máli Á... annars vegar og í niðurstöðu úrskurðarnefndar sem skipuðu var af sama tilefni hins vegar.

Nefndarmaðurinn Sigurður Guðmundsson hefur kosið að skila sérstökum athugasemdum um læknisfræðileg atriði, sem fylgja skýrslu þessari.

2.

Þengill Oddsson, læknir, hefur á grundvelli verksamnings við Flugmálastjórn Íslands starfað á sviði fluglæknaskorar skírteinadeildar flugöryggissviðs Flugmálastjórnar og verið yfirlæknir skorarinnar. Samkvæmt gr. 1.2.4.1 í tilvísaðri reglugerð gefur heilbrigðisskor út heilbrigðisvottorð í umboði Flugmálastjórnar Íslands, nema í þeim tilvikum sem fluglæknasetri er heimilt að gefa út slíkt vottorð. Líta verður svo á að útgáfa heilbrigðisvottorðs, með sama hætti og útgáfa flugskírteinis, sé stjórnvaldsákvörðun, sbr. dóm Hæstaréttar í málinu nr. 290/1996 (Hrd. 1996.4112). Yfirlæknir heilbrigðisskorar Flugmálastjórnar er því hluti stjórnsýslu ríkisins þegar

hann tekur ákvarðanir um rétt og skyldu manna. Af því leiðir að við útgáfu heilbrigðisvottorðs, eða afturköllun þess, ber að fara að stjórnsýslulögum og þeim viðhorfum sem á því sviði gilda að öðru leyti. Mjög ríkar kröfur ber að gera til vandaðrar málsmeðferðar þegar fjallað er um stjórnarskrárvarin atvinnuréttindi manna, svo sem er í því tilviki sem hér um ræðir. Rétt er að benda á að stjórnsýslureglur og rétt stjórnsýslumeðferð er talin nauðsynlegur grundvöllur þess að unnt sé að taka rétta og málefnalega ákvörðun. Almennt verður því að telja að slík málsmeðferð komi réttaröryggi til góða, þ. á m. á sviði almenns flugöryggis.

3.

Hinn 10. ágúst 2000 tilkynnti Þengill Oddsson, f.h. Flugmálastjórnar Íslands, Á... að endanlega væri dregið til baka heilbrigðisvottorð hans vegna veikinda. Í niðurlagi bréfsins var tiltekið að Á... ætti rétt á málskoti á ákvörðuninni til nefndar samkvæmt ákvæði 1.2.4.10 í tilvísaðri reglugerð um skírteini útgefin af Flugmálastjórn Íslands nr. 419/1999. Í tilkynningu til Á... var jafnframt tekið fram að niðurstaða nefndarinnar væri endanleg á sviði stjórnsýslu vegna útgáfu heilbrigðisvottorðs.

Viðurkennt er í stjórnsýslurétti, að heimilt skuli vera að skjóta ákvörðunum til æðri aðila, sé slíkum aðila til að dreifa. Regla þessi kemur nú m.a. fram í VII. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Slík kæruleið stuðlar að réttaröryggi í samræmi við markmið stjórnsýsluréttarins. Í stjórnsýslulögum er ekki mælt fyrir um hverjir eigi kæruaðild, en ætla má að það geti verið hverjir þeir sem eiga verulegra hagsmuna að gæta við úrlausnir mála.

Ákvarðanir og úrskurðir æðri sem lægri stjórnvalda þurfa að vera skýrir svo málsaðilar geti skilið réttarstöðu sína. Þá er niðurstaða æðra setts aðila eðli málsins samkvæmt bindandi fyrir þann sem lægra er settur.

Úrskurðarnefndin sem mælt er fyrir um í gr. 1.2.4.10 er skipuð þremur læknum, sem skipaðir eru ad hoc í hverju tilviki. Samgönguráðherra skipar nefndina að fengnum tilnefningum frá hagsmunafélags viðkomandi skírteinisumsækjanda og landlækni, en að auki skipar nefndina trúnaðarlæknir samgönguráðuneytisins.

Samgönguráðherra er stjórnarfarslega æðsti yfirmaður flugmála á Íslandi. Málskoti til æðra stjórnvalds á þessu sviði ber því almennt að beina til þess ráðherra. Í reglugerðinni er gerð undantekning þar frá um mat á heilbrigði. Málskoti um heilbrigði skal beina til úrskurðarnefndarinnar og er niðurstaða hennar þar um endanleg á sviði stjórnsýslu vegna útgáfu heilbrigðisvottorða. Umræddri skipan nefndarinnar, sem þó á sér ekki beina lagastoð, er ætlað að tryggja sérhæfða, hlutlausa og málefnalega endurskoðun á þeirri stjórnsýsluathöfn sem kærð er á þessu sviði. Verður að líta svo á að nefnd sem skipuð er samkvæmt reglugerð nr. 419/1999, gr. 1.2.4.10, sé hluti stjórnsýslu flugmálastjórnar hér á landi og hafi réttarstöðu sem slík. Nefndinni ber því í málsmeðferð sinni að gæta að öllum þeim reglum og kröfum, skráðum sem óskráðum, sem gilda á því sviði sem um er fjallað í hvert sinn, þ.m.t. JAA-kröfum (JAR), ef við á.

Það er álit nefndarinnar, að svonefndar JAR-reglur geti ekki mælt því gegn, að ákvarðanir vegna útgáfu heilbrigðisvottorða sæti endurskoðun annarra sérstaklega tilkvaddra aðila hjá flugmálayfirvöldum á Íslandi, enda sé slíkri endurskoðun svo háttað, að þau almennu viðhorf sem á er byggt í JAR-reglum séu í heiðri höfð og lögð til grundvallar á málefnalegan hátt. Þá þykir einnig rétt að árétta að Flugöryggissamtök Evrópu, JAA (Joint Aviation Authorities), eru samtök flugmálastjórna Evrópu, en flugmálastjórnirnar fara almennt með opinbert vald í viðkomandi ríkjum og lúta þar með gildandi reglum stjórnsýsluréttar eftir því sem við á.⁵ Íslensk flugmálayfirvöld teljast bundin almennum stjórnsýslureglum þegar þau taka ákvörðun um rétt og skyldur manna, hvort sem réttindunum er ætlað að gilda hér á landi eða erlendis. Sérstaklega skal tekið fram, að ekki er fallist á þau rök sem fram koma í athugasemdum Þengils Oddssonar, sbr. III. kafli hér að framan, að JAR viðmiðanir um takmörkun á framsali ákvörðunarvalds (Secondary Review) eigi við hér, enda teljast þau sjónarmið eingöngu eiga við um takmörkun við framsali ákvörðunarvalds til álitsgefandi lækna, sem heilbrigðisskor leitar til áður en til úrlausnar máls kemur af hennar hálfu.

⁵ Sjá til hliðsjónar um samræmd sjónarmið um stjórnsýslufrákvæmd: Council of Europe Resolution (77) 31, On the Protection of the individual in relation to the Acts of Administrative Authorities.

Engar athugasemdir voru gerðar af hálfu Flugmálastjórnar (yfirlæknis heilbrigðisskorar) við skipan úrskurðarnefndar í umrætt sinn og var sérstaklega tiltekið í leiðbeiningum varðandi málskotsrétt Á..., að niðurstaða úrskurðarnefndarinnar yrði endanleg á sviði stjórnsýslu vegna útgáfu heilbrigðisvottorðsins. Þá voru engar athugasemdir gerðar við skipan einstakra úrskurðarnefndarmanna, þó svo fyrir hafi legið þegar í upphafi að nefndin var ekki skipuð svokölluðum fluglæknum, en í reglugerðinni eru ekki gerðar kröfur um að fluglæknar sitji í úrskurðarnefndinni.

Verður að líta svo á, að þó svo að síðast nefnda atriðið hafi í upphafi getað orkað tvímælis, geti það ekki skipt sköpum varðandi gildi niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar, enda telst nefndin hafa fengið ítarlegar upplýsingar um þau atriði á sviði fluglæknisfræði, sem máli skiptu, og sem ætla verður að nefndarmenn hafi tekið afstöðu til, samhliða læknisfræðilegri athugun sinni á því máli, sem um var að ræða.

4.

Úrskurðarnefnd sú sem skipuð var á grundvelli reglugerðar nr. 419/1999, gr. 1.2.4.10, kvað upp úrskurð um heilbrigðisforsendur flughæfni Á... hinn 7. maí 2001. Í niðurstöðu nefndarinnar segir að nefndin telji að flughæfni Á... sé óskert og hann fullnægi heilbrigðisákvæðum reglugerðar nr. 419/1999 um heilbrigðisvottorð. Við ákvörðun sína lagði nefndin m.a. til grundvallar leiðbeiningahandbók JAR-FCL 3 MED útgefna í febrúar 1998, og er þessarar tilvísunar sérstaklega getið í inngangi greinargerðar úrskurðarnefndarinnar. Umræddar JAR-FCL 3 eru samræmdar kröfur JAA (Joint Aviation Requirements - Flight Crew Licensing (Medical)). Þá er í niðurstöðu nefndarinnar sérstaklega vísað til ákvæðis JAR -FCL 3.210 Taugafræðilegar kröfur. Í niðurstöðu nefndarinnar var tiltekið að mat á hæfni Á... „byggist fyrst og fremst á því hverjar líkur [séu] á nýju heiladrepí“. Í rökstuðningi nefndarinnar er vísað til gamalla rannsókna á heiladrepum af „lacuner“ gerð og hverjar líkur séu taldar á nýju heiladrepí fyrsta árið eftir slík áföll. Jafnframt er tiltekið að þótt takmarkaðar rannsóknir liggi fyrir um áhættu af nýju heiladrepí þegar virkri meðferð er beitt liggi fyrir „ítarlegar almennar niðurstöður er sýna mikla lækun á nýgengi allra heilablóðfalla við nákvæma meðferð háþrýstings og hækkaðrar blóðfitu“. Með vísan til þess að engin ný sjúkdómseinkenni höfðu komið fram og

„árangursríkrar meðhöndlunar áhættuþátta telur nefndin líkur á nýju heilablóðfalli mjög litlar“.

Af niðurstöðu úrskurðarnefndar og að teknu tilliti til undirbúnings hennar, sbr. erindi formanns nefndarinnar til samgönguráðuneytisins, dags. 28. febrúar 2001, verður ekki annað ráðið en að nefndin hafi haft undir höndum og tekið viðeigandi tillit til reglna og viðmiðunarsjónarmiða, þ.m.t. JAR-FCL 3, leiðbeiningarsjónarmiða JAR-FCL varðandi svokallaða 1% reglu (The Concept of Aeromedical Risk Assessment) og útlistun í sama viðauka, kafla 5.4. (Cerebrovascular disorders) við endanlegt fluglæknisfræðilegt mat sitt á hæfni Á...

Í þessu sambandi er rétt að ítreka að í niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar er vísað sérstaklega til „gamalla rannsókna“ varðandi líkindi á nýju áfalli og jafnframt bent á að „fyrir liggja ítarlegar almennar niðurstöður sem sýn[i] mikla lækkun á nýgengi allra heilablóðfalla við nákvæma meðferð háþrýstings og hækkaðrar blóðfitu“. Í ljósi þessa taldi úrskurðarnefndin „líkur á nýju heilablóðfalli mjög litlar“. Verður það að teljast hafið yfir vafa, að í forsendum matsins hafi verið tekið mið af þeim atriðum sem gæta bar að í niðurstöðunni að þessu leyti.

5.

Með bréfi dags. 28. febrúar 2001, sbr. 4. hér á undan, óskaði Finnbogi Jakobsson, formaður úrskurðarnefndarinnar, eftir upplýsingum um reglur um heilbrigðiskröfur íslenskra flugmanna og hvaða reglur Flugöryggissamtaka Evrópu (JAA) hefðu gildi hér á landi. Fyrirspurn þessari var beint til samgönguráðuneytisins. Með bréfi dags. 14. mars 2001 voru upplýsingar veittar um tiltekin atriði sem þetta varða. Í bréfi ráðuneytisins var tekið fram, að áfrýjunarnefndinni beri í vinnu sinni að leggja til grundvallar þann texta sem íslenska reglugerðin nr. 419/1999 hafi að geyma og birtur er í henni. Síðan segir orðrétt:

„Hafa ber í huga að ákveðnir hlutar reglugerðarinnar geyma bein fyrirmæli um tiltekið heilsufarsástand. Jafnvel hin beinu fyrirmæli kunna þó að vera háð læknisfræðilegu mati, sbr. orðalagið „sem líklegt er að komi í veg fyrir að hann geti neytt réttinda viðeigandi skírteinis með öruggum hætti“. Þá læknisfræðilegu umfjöllum sem er að finna í óbirtum hlutum JAR-FCL ber að skoða sem skýringargögn en þeir hlutar hafa ekki þýðingu eða gildi reglugerðar á Íslandi. Til að varpa ljósi á þýðingu þessarar læknisfræðilegu umfjöllunar má nefna til samanburðar að greinargerð lagafrumvarps,

er eftir að lögin hafa tekið gildi eitt mikilvægasta skýringargagnið þegar kemur að beitingu laganna. Niðurstaðan verður þó að rúmast innan orðalags hlutaðeigandi lagagreinar. Fyrir áfrýjunarnefndinni liggur að taka afstöðu á grundvelli læknisfræðilegs mats. Læknisfræðilegt mat nefndarinnar á að byggjast á læknisfræðilegum forsendum. Við framkvæmd þess ber áfrýjunarnefndinni að kynna sér þau sjónarmið og viðhorf í fluglæknisfræði sem hún telur traustust og njóta mestrar viðurkenningar. Reglur Flugöryggissamtaka Evrópu eru ekki þjóðréttarreglur í venjulegum skilningi. Þær byggjast á sammæli flugmálastjórna tiltekinna Evrópuríkja um að hrinda þeim í framkvæmd. Hinar þjóðréttarlegu skuldbindingar Íslands á þessu sviði varða starf Sameinuðu þjóðanna og Alþjóðaflugmálastofnunarinnar sem er undirstofnun þeirra. Þær reglur og þau skýringargögn sem sú stofnun hefur gefið út, eru hvorki eins ítarleg né ganga þær í öllum efnum eins langt og Evrópureglurnar. Í þeim birtist hins vegar sambærilegt traust til viðurkenndra fluglæknisfræðilegra viðhorfa og viðurkennds fluglæknisfræðilegs mats og í Evrópureglunum. ... Til grundvallar þessa mats [mats úrskurðarnefndar] verður að sjálfsögðu að styðjast við það sem nefndin telur viðurkennd fluglæknisfræðileg viðhorf og viðurkennt fluglæknisfræðilegt mat. Nefndinni er auðvitað heimilt að leita annarra skýringargagna en þeirra sem fylgja JAR-FCL, til þess að komast að þeirri ákvörðun sem nefndinni er falið að komast að“.

Stjórnvaldi er rétt að veita leiðbeiningar á þeim sviðum sem heyra undir viðkomandi stjórnvald. Slíkar leiðbeiningar lúta gjarnan að þeim réttarreglum sem á reynir í hlutaðeigandi máli og hvernig meðferð mála beri að haga. Með vísan til þess að hér var um að ræða ad hoc nefnd verður ekki að því fundið að samgönguráðuneytið veitti almennar upplýsingar um þær reglur sem nefndinni bar að vinna eftir. Ekki verður séð að leiðbeiningarnar hafi verið rangar, óeðlilegar eða á annan hátt aðfinnsluverðar. Eins og hér stóð á verður að telja að úrskurðarnefndin hafi fengið þær leiðbeiningar varðandi fluglæknisfræðilegt mat sem átti að gera henni kleift að taka sjálfstæða ákvörðun sem byggðist á reglum og þeim viðmiðunarsjónarmiðum sem í hverju tilviki skyldi leggja til grundvallar við mat á heilbrigði flugmanns. Sérstaklega skal bent á að leiðbeiningar varðandi beitingu hinna óbirtu hluta JAR-reglnanna sem skýringargagna útilokuðu ekki á neinn hátt að slík sjónarmið yrðu lögð til grundvallar, ef við átti.

6.

Er niðurstaða úrskurðarnefndarinnar lá fyrir og hafði verið birt Á... leitaði hann eftir útgáfu heilbrigðisvottorðs. Í erindi Flugmálastjórnar til Á... hinn 25. maí 2001 kemur fram, að Flugmálastjórn líti svo á,

„[þ]ótt ekki komi það skýrt fram í nefndum úrskurði, að forsendur og lýsing aðstæðna [beri] það með sér að þær aðstæður sem lýst er í gr. 1.2.4.8 í reglugerð um skírteini útgefin af Flugmálastjórn nr. 419/1999 eiga við“.

Í bréfi Flugmálastjórnar segir að skv. tilvitnuðu ákvæði sé heimilt að gefa út heilbrigðisvottorð, þrátt fyrir að heilbrigðiskröfum eins og þeim sé lýst í reglugerðinni, sé ekki fullnægt, en að uppfylltum skilyrðum, sem talin séu upp í þremur stafliðum. Síðan segir í bréfi Flugmálastjórnar til Á...:

„Með tilliti til stöðu áfrýjunarnefndarinnar verður að telja að með úrskurði hennar hafi verið tekin afstaða til stafliða a) og b). Eftir á þá að taka afstöðu til ákvæða c) liðar, þar sem svo er mælt fyrir, að skírteini hlutaðeigandi skuli áritað með sérstakri takmörkun eða takmörkunum þegar örugg framkvæmd skyldustarfa skírteinishafa er háð slíkum takmörkunum. Hafa ber í huga í þessu sambandi að greina verður á milli útgáfu heilbrigðisvottorðs annars vegar og skírteinaútgáfu og takmarkana og áritana á þau hins vegar, en Flugmálastjórn er útgefandi hvors tveggja“.

Í tilvísaðri grein 1.2.4.8 í reglugerð nr. 419/1999 segir orðrétt:

„Ef heilbrigðiskröfum, sem lýst er í JAR-FCL 3 eða VI kafla reglugerðar þessarar, að því er varðar tiltekið skírteini, er ekki fullnægt skal viðeigandi heilbrigðisvottorð ekki gefið út né endurnýjað nema eftirfarandi skilyrðum sé fullnægt: ...“ (undirstrikun nefndarinnar).

Í staflið c) er kveðið á um að heilbrigðisvottorð/skírteini skuli áritað með sérstakri takmörkun eða takmörkunum þegar örugg framkvæmd skyldustarfa skírteinishafa er háð slíkum takmörkunum.

Ekki verður séð, að ályktun sú sem fram kom í bréfi Flugmálastjórnar varðandi niðurstöðu áfrýjunarnefndarinnar, hafi átt við nokkur rök að styðjast. Niðurstaða áfrýjunarnefndar var afdráttarlaus og fól ekki í sér neina ráðagerð um að viðkomandi flugmaður fullnægði ekki kröfum sem gerðar voru, þ.m.t. viðmiðanir í JAR-FCL 3. Þá koma ekki fram í niðurstöðu áfrýjunarnefndarinnar neinar ráðagerðir um að heilbrigðisvottorð viðkomandi skyldi útgefið með fyrirvara skv. c) lið gr. 1.2.4.8. Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar var að heilbrigðiskröfum væri fullnægt og því áttu skilyrðin í stafliðum a) -d) ekki við.

Synjun á útgáfu heilbrigðisvottorðs, sem var grundvöllur þess að flugréttinda viðkomandi yrði neytt, var þannig ekki byggð á neinum rökum sem telja má málefnaleg eða eðlileg, sbr. og það sem segir í 1-5 hér að framan.

Hafi yfirlæknir heilbrigðisskorar talið að niðurstaða úrskurðarnefndar hafi byggst á misskilningi eða ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik, sem þó verður vart ráðið af greinargerð úrskurðarnefndarinnar, hefði verið eðlilegra að hann hefði beint fyrirspurn þar um til nefndarinnar og óskað eftir endurskoðun eða afturköllun ákvörðunarinnar. Sú leið sem farin var, að skilyrða heilbrigðisvottorðið, þrátt fyrir skýlausa niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar, var óheimil og fór gegn góðum stjórnsýsluháttum.

7.

Hinn 26. október 2001 kvað samgönguráðuneytið upp stjórnsýsluúrskurð vegna kæru Atla Gíslasonar hrl. f.h. Á..., en tilefni kærunnar var sú ákvörðun Flugmálastjórnar Íslands að takmarka heilbrigðisvottorð Á..., þrátt fyrir niðurstöðu úrskurðarnefndar. Í niðurstöðu stjórnsýsluúrskurðar ráðuneytisins er vísað til niðurstöðu úrskurðarnefndar sem starfaði skv. gr. 1.2.4.10 í reglugerð nr. 419/1999, þar sem fram hafi komið, að nefndin telji flughæfni Á... sé óskert og að hann fullnægi heilbrigðisákvæðum reglugerðar um skírteini ...“ Síðan segir í stjórnsýsluúrskurðinum:

„Ákvörðun Flugmálastjórnar um að takmarka og árita flugskírteini kæranda er byggð á ákvæðum greinar 1.2.4.8 ... en þar segir orðrétt í 1. mgr.:

“Ef heilbrigðiskröfum, sem lýst er í JAR-FCL 3 eða VI kafla reglugerðar þessarar, að því er varðar tiltekið skírteinim, er ekki fullnægt skal viðeigandi heilbrigðisvottorð ekki gefið út... nema eftirfarandi skilyrðum sé fullnægt ...“.

Síðan segir:

„Framangreindu ákvæði verður því aðeins beitt að heilbrigðiskröfum reglugerðarinnar sé ekki fullnægt. Kæruefndin tók rökstudda afstöðu til þeirra atriða sem Flugmálastjórn Íslands byggði síðan takmörkun sína á. Af þeim sökum verður að telja að óheimilt hefði verið að takmarka réttindi kæranda af heilsufarsástæðum.“

Með vísan til þess sem rakið er að framan, verður ekki annað séð en að stjórnsýsluúrskurðurinn sé í samræmi við stjórnsýslureglur og hafi falið í sér fyrirbæli til Flugmálastjórnar, sem lægra setts stjórnvalds, um framkvæmd

stjórnsýsluathafnar. Með vísan til þess að tilvísuð úrskurðarnefnd hafði kveðið upp sérstakan úrskurð, þar sem tekin var afstaða til fluglæknisfræðilegra atriða, sbr. ákvæði 1.2.4.10 í reglugerð nr. 419/1999, fól úrskurður ráðuneytisins ekki í sér afskipti af efni heilbrigðisvottorðsins, eða af læknisfræðilegum atriðum, heldur fól hann eingöngu í sér fyrirmæli um stjórnsýslulega meðferð á beiðni Á... varðandi heilbrigðisvottorð sem hann átti rétt til að lögum.

8.

Í skipunarbréfi undirritaðrar nefndar er þess farið á leit að nefndin fari yfir stjórnsýslu og opinberar yfirlýsingar trúnaðarlæknis Flugmálastjórnar vegna útgáfu heilbrigðisvottorðs flugmannsins Á...

Nefndin telur sér ekki fært að taka til sérstakrar skoðunar einstök ummæli eða skoðanir sem fram hafa komið í fjölmiðlum undanfarnar vikur vegna þessa máls, enda í mörgum tilvikum um að ræða óbeinar tilvitnanir eða tilvitnanir sem ekki er fært að staðreyna sérstaklega.

Nefndin telur þó rétt að víkja að fyrirspurnum þeim sem Þengill Oddsson beindi til tiltekinna erlendra flugmálastjórna í tilefni af þessu máli, annars vegar á árinu 1999 og hins vegar á árinu 2001. Gögn varðandi þessar fyrirspurnir liggja fyrir í málinu. Ljóst er að fyrirspurnirnar eru í formi stuttra orðsendinga sem m.a. lúta að endurkomuáhættu vegna sjúkdóms sem lýst er með almennum hætti, en upplýsingar voru m.a. gefnar að þessu leyti í ákveðnu hlutfalli af hundraði (%).

Ljóst er að svör við fyrirspurnum þessum geta ekki talist þess eðlis að þau hafi ein og sér getað verið grundvöllur synjunar á útgáfu heilbrigðisvottorðs Á... og geta ekki talist jafngilda ítarlegum rannsóknum og athugunum, sem gerðar voru hér á landi að þessu leyti. Þá verður ekki talið að tilvísuð gögn hafi getað skotið stoðum undir staðhæfingar um að flugöryggi á Íslandi væri ekki gert jafn hátt undir höfði og í öðrum ríkjum.

Sérstaklega skal vísað til umsagnar Dr. Tony Evans, hjá bresku flugmálastjórninni, sem aflað var með fyrirspurn Þengils Oddssonar hinn 18. maí 2001 en svar Dr. Evans er dags. 24. maí 2001, þ.e. eftir að niðurstaða úrskurðarnefndar lá fyrir.

Í svari Dr. Evans er vikið að gildi JAR reglna, einkum svokallaðrar “1%“ reglu, en í inngangi svars Dr. Evans er tiltekið að svokölluð “1%“ regla sé ekki lögfest í Bretlandi en skv. þarlendum lögum verði að meta skort á heilbrigði á sanngjarnan og eðlilegan hátt (e: reasonable). Bendir Dr. Evans á að umrædd “1%“ regla hafi verið þróuð í gegnum tíðina og að reglan sé viðurkennd af samtökum flugmanna.

Ekki verður ráðið af tölvubréfi Dr. Evans að niðurstaða úrskurðarnefndar í máli Á... hafi verið í ósamræmi við þær viðmiðanir sem fram koma í tilvísuðum viðmiðunarreglum eða að mat úrskurðarnefndar á hæfi Á... hafi ekki verið í samræmi við viðmið JAA eða að málsmeðferð hjá áfrýjunarnefndinni hafi verið sérstaklega athugunarverð.

9.

Með vísan til þess sem að framan greinir er ljóst, að útgáfa heilbrigðisvottorðs, með sama hætti og útgáfa flugskírteinis, er stjórnvaldsákvörðun, sbr. dóm Hæstaréttar í málinu nr. 290/1996 (Hrd. 1996.4112). Almennt er viðurkennt í stjórnsýslurétti, að heimilt skuli vera að skjóta ákvörðunum lægra setts aðila til æðri aðila (æðra stjórnvalds). Niðurstaða æðra setts aðila er eðli málsins samkvæmt bindandi fyrir þann sem lægra er settur.

Úrskurðarnefnd sú sem skipuð er samkvæmt reglugerð nr. 419/1999, gr. 1.2.4.10, telst hluti stjórnsýslu flugmálastjórnar hér á landi og hefur réttarstöðu sem slík. Nefndinni ber í málsmeðferð sinni að gæta að öllum þeim reglum og kröfum, skráðum sem óskráðum, sem gilda á því sviði sem um er fjallað í hvert sinn, þ.m.t. JAA-kröfum, (JAR). Engar athugaemdir höfðu verið gerðar við stöðu nefndarinnar þegar máli Á... var til hennar vísað af Þengli Oddssyni yfirlækni Flugmálastjórnar, og ekki var gerð athugasemd við setu einstakra úrskurðarnefndarmanna. Af niðurstöðu úrskurðarnefndar og að teknu tilliti til undirbúnings hennar verður ekki annað ráðið en að nefndin hafi haft undir höndum og tekið viðeigandi tillit til reglna og viðmiðunarsjónarmiða, þ.m.t. JAR-FCL 3 og leiðbeiningarsjónarmiða JAR-FCL varðandi svokallaða 1% reglu. Nefndin taldi líkur á nýju heilablóðfalli mjög litlar og

að flughæfni Á... væri óskert og hann fullnægði heilbrigðisákvæðum reglugerðar nr. 419/1999 um heilbrigðisvottorð. Ekki verður talið að lagalegar leiðbeiningarnar samgönguráðuneytisins til úrskurðarnefndarinnar, sem veittar voru að beiðni hennar, hafi verið rangar, óeðlilegar eða á annan hátt aðfinnsluverðar.

Eftirfarandi túlkun á niðurstöðu áfrýjunarnefndarinnar og sú ákvörðun að skilyrða heilbrigðisvottorð Á... hafði ekki við rök að styðjast og var ómálefnaleg. Niðurstaða úrskurðarnefndar var afdráttarlaus og fól ekki í sér neina ráðagerð um að viðkomandi flugmaður fullnægði ekki kröfum sem gerðar voru eða að skilyrða ætti heilbrigðisvottorð hans.

Stjórnsýsluúrskurður samgönguráðuneytisins, sem fól í sér fyrirmæli um að fyrrgreindum úrskurði úrskurðarnefndarinnar, sem ekki hafði verið hnekktt, yrði fylgt, telst ekki hafa falið í sér neins konar afskipti af efni heilbrigðisvottorðs, eða af læknisfræðilegum atriðum, heldur fól hann eingöngu í sér fyrirmæli um stjórnsýslulega meðferð á beiðni flugmannsins Á... um útgáfu heilbrigðisvottorðs sem hann átti rétt til að lögum.

Svör við fyrirspurnum og orðsendingum Þengils Oddssonar til erlendra starfsbræðra sinna geta ekki talist þess eðlis að þau hafi ein og sér getað verið grundvöllur synjunar á útgáfu heilbrigðisvottorðs. Þá verður ekki talið að tilvísuð gögn þar að lútandi hafi getað skotið stoðum undir staðhæfingar um að flugöryggi á Íslandi væri ekki gert jafn hátt undir höfði og í öðrum ríkjum.

Reykjavík, 30. janúar 2002

Andri Árnason hrl.

Gestur Jónsson hrl.

Sigurður Guðmundsson,
landlæknir

Athugasemd Sigurðar Guðmundssonar, landlæknis, um læknisfræðileg atriði við útgáfu heilbrigðisvottorðs flugstjóra.

Ég er í megindráttum sammála því sem hér hefur komið fram að framan og tel ég að rétt hafi verið að leita á ný til úrskurðarnefndar varðandi það hvort setja ætti skilyrði fyrir útgáfu heilbrigðisvottorðs í stað þess að skilyrðin væru sett einhliða.

Varðandi læknisfræðilegan þátt málsins leyfi ég mér að upplýsa eftirfarandi:

a) Sjúkdómsgreining flugmannsins er óumdeild, hann fékk alvarlegan blóðþurrðarsjúkdóm til heila (microvascular stroke á lacuner svæði), en sem betur fer gengu einkenni fullkomlega til baka. Fram hefur komið að vel tókst að ná tökum á tveimur megináhættuþáttum sjúkdómsins, háþrýstingi og hækkaðri blóðfitu. Telja verður því flugmanninn heilbrigðan.

b) Læknisfræðilega snýst þó málið ekki um heilbrigði flugmannsins heldur um líkur á því að hann fái einkenni um heilaæðasjúkdóm sinn aftur. Niðurstöður rannsókna á endurkomulíkum eru nokkuð á reiki eins og algengt er um vandamál af þessu tagi. M.a. hefur verið litið til rannsókna frá Svíþjóð, mið-vesturríkjum Bandaríkjanna (þar sem einkum býr fólk af skandinavískum uppruna) og Ítalíu og gefa þær til kynna að líkur á endurkomu blóðþurrðarsjúkdóms geti verið á bilinu frá 1-2% og upp í um það bil 10% árlega. Ennfremur er ljóst að með því að draga úr vægi áhættuþátta með góðri meðferð er hægt að minnka þessa áhættu verulega en erfitt að setja nákvæmt tölulegt mat á þá minnkun. Því kemur það síður en svo á óvart að lækna kunni að greina á um hverjar hinar tölulegu líkur á endurkomu séu á hverjum tíma. Slíkur skoðanamunur er uppi nánast á hverjum degi í venjulegu klínísku starfi.

c) Íslenskar reglugerðir um veitingu heilbrigðisvottorða og skírteina um flughæfni eru byggðar á alþjóðlegum reglum, m.a. þeim sem samtök flugmálastjórna í Evrópu (Joint Aviation Agency, JAA) hafa komið sér upp (Joint Aviation Requirements, JAR) og er Flugmálastjórn Íslands aðili að samtökunum. Einungis hluti JAR hefur þó lagalegt gildi á Íslandi en aðrir hlutar og handbækur eru ætlaðir til stuðnings. Reglugerðar- og regluumhverfi þetta er mjög flókið, m.a. vegna þessa. Í þeim reglum

sem ekki hafa reglugerðarígildi hér er lögð fram viðmiðunarregla um viðunandi áhættu á atburðum sem valdið geta vandamálum í flugi, þ.á m. skyndilegum sjúkdómum flugmanna. Er þar miðað við að ekki megi vera meira en 1% líkur á nefndum atburði, séu líkurnar meiri beri ekki að taka áhættuna sem af atburðinum gæti hlotist. Þessi regla, “1% reglan” hefur hvergi lagaígildi í Evrópu en er til viðmiðunar. Hún er skynsamleg og vel ígrunduð faglega, en er að sjálfsögðu háð mati. Beiting ofangreindrar 1% reglu í því máli sem hér um ræðir hefði þýtt að væru líkur á endurteknum blóðþurrðarsjúkdómi í heila flugmanns taldar meira en 1% ætti ekki að veita honum flughæfnisskírteini.

d) Í málinu liggur einnig fyrir að þegar trúnaðarlæknir Flugmálastjórnar treysti sér ekki til að veita flugmanninum heilbrigðisvottorð átti flugmaðurinn rétt á að skjóta máli sínu til úrskurðarnefndar þriggja lækna og hafði honum verið gerð grein fyrir því fyrirfram og jafnframt að úrskurður nefndarinnar væri endanlegur á sviði stjórnsýslu. Áður lá fyrir umsögn taugasjúkdómalæknis sem taldi endurkomulíkur sjúkdóms, miðað við óbreyttar aðstæður, geta verið lægst 4% á ári fyrsta árið og var þar miðað við rannsókn sem áður hefur verið vitnað til, þ.e. frá mið-vesturríkjum Bandaríkjanna. Úrskurðarnefndinni var að sjálfsögðu kunnugt um 1% regluna og jafnframt að hún hefði ekki lagagildi á Íslandi. Hún taldi endurkomulíkur sjúkdómsins “mjög litlar” miðað við ætlaða lækun áhættu við meðferð áhættuþátta á borð við háþrýsting og háa blóðfitu. Ekki voru hins vegar sett fyrirfram ákveðin viðunandi áhættumörk og áhættan ekki sett fram í tölulegu formi.

e) Eftir að niðurstaða nefndarinnar lá fyrir veitti Flugmálastjórn flugmanninum heilbrigðisvottorð og flughæfnisskírteini en setti tvö skilyrði. Hið fyrra var að læknisskoðun skyldi fara fram innan fjögurra mánaða, en ekki sex eins og áður hafði verið gert ráð fyrir, og hið síðara að flugmaðurinn flygi ekki einn. Í ljósi þess vafa og túlkunarmunar sem uppi var á áhættu á endurkomu sjúkdóms verður að telja að þessi ákvörðun hafi byggst á læknisfræðilega gildum rökum. Hins vegar má færa rök fyrir því að hún var ekki í fullu samræmi við þau ákvæði reglugerðar að úrskurðarnefndin hafi endanlegt úrskurðarvald og sé æðra stjórnvald Flugmálastjórn í þessu tilviki. Hefði því verið eðlilegra að leita til úrskurðarnefndarinnar vegna þessara nýju sjónarmiða sem skilyrðin byggðu á. Slíkt hefði getað verið í verkahring Flugmálastjórnar eða samgönguráðuneytisins síðar.

f) Í ljósi þessa hefði það getað verið annar kostur fyrir trúnaðarlækni Flugmálastjórnar að segja sig frá málinu fyrr, þar sem hann treysti sér ekki til að gefa vottorðið út og fela útgáfu þess öðrum á grundvelli niðurstöðu úrskurðarnefndar, sbr. til hliðsjónar 11. gr. læknalaga.

g) Í samantekt er því ljóst að niðurstaða trúnaðarlæknis Flugmálastjórnar um að skilyrða útgáfu flughæfnisvottorðs byggðist á gildum læknisfræðilegum rökum. Stjórnsýslulega hefði verið ástæða til að standa öðru vísi að málum, í þá veru að leita hefði átt álits úrskurðarnefndar á því að setja skilyrði fyrir flughæfnisvottorði. Hér verður þó að minna á mjög flóknar reglur sem að þessu máli lúta en til þess má rekja hluta þess vanda sem mál þetta hefur valdið.

SG