

Umboðsmaður Alþingis
Þórshamri
Templarasundi 5
150 Reykjavík

Hafnarfirði 28. janúar 2015

**Málefni: Athugasemdir starfsmanna Fiskistofu við svör sjávarútvegs- og landbúnaðar-
ráðherra frá 12. desember 2014. Mál nr. 8181/2014**

Inngangur

Vísað er til fyrri samskipta vegna ofangreinds máls. Gögn sem ráðherra sendi yður með svari sínu bárust okkur frá ráðuneytinu að hluta þann 12. janúar sl. Veittur var frestur til athugasemda til 30. janúar nk.

Eftir að ráðherra hefur tekið upp bréf og spurningar yðar í heilu lagi í svari sínu og í löngu máli farið yfir helstu lög er varðar starfsemi Fiskistofu, sem er að því er virðist spurningum yðar alveg óviðkomandi, er væntanlega komist að kjarna málsins frá sjónarhóli ráðherra neðst á bls. 11, en þar segir:

„Engin ákvörðun hefur verið tekin um flutning höfuðstöðva stofnunarinnar til Akureyrar...“.

Þessi staðhæfing er að mati starfsmanna Fiskistofu röng. Hún stangast á við staðreyndir s.s. bréf frá ráðherra til starfsmanna Fiskistofu, ummæli ráðherra sjálfs og ráðamanna í þessu máli allt síðastliðið sumar. Þótt vissulega mætti fagna því ef ráðherra hefði enga ákvörðun tekið hér að lútandi, er sú stjórnsýsla sem fólst í ákvörðun ráðherra og nú í svari hans stórlega ámælisverð. Ákvörðunin hefur verið mjög skaðleg stofnuminni, viðskiptavinum hennar, en ekki síst starfsmönnum Fiskistofu og fjölskyldum þeirra.

Rétt er að taka fram að fundur sá sem ráðherra hélt með starfsmönnum Fiskistofu þann 27. júní sl. var ekki hljóðritaður. Fundur sem starfsfólk ráðuneytis hélt með starfsmönnum Fiskistofu þann 7. ágúst sl. var hljóðritaður en hljóðskrár eyðilögðust. Meðfylgjandi er hljóðskrá fundar sem haldinn var 5. september sl. (sbr. fylgiskjal 1). Tilvísanir til þess fundar eru tilgreindar með mínútum og sekúndum í upptöku innan sviga.

Um „III. Málsatvik“ í svörum ráðherra (bls. 3 og áfram.)

Undir þessum lið í svörum ráðherra er farið mörgum orðum um margvíslegar skýrslur. Að mati starfsmanna Fiskistofu er hér verið að slá ryki í augu manna varðandi undirbúning þeirrar ákvörðunar sem ráðherra tók og gefa í skyn að um vandaðan undirbúning hafi verið að ræða. Staðreyndir eru þvert á móti alveg gagnstæðar.

Á fundi með starfsmönnum Fiskistofu 5. september sl. var ráðuneytisstjóri atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins sérstaklega spurður hvort farið hefði verið í greiningarvinnu til að meta kosti og galla á því að flytja Fiskistofu til Akureyrar. Hann var spurður eftirfarandi spurninga (sbr. fylgiskjal 1):

Starfsmaður Fiskistofu spyr:

„Ég ætlaði að spyrja hvort gerð hefði verið greining á kostum og ókostum þess að flytja stofnunina sem greinilegt er að ekki er búið að gera og hvort að það þyrfti ekki að gera það til þess að færa ráðherra eða ríkisstjórn?“ (Hljóðskrá: 41:32).

Ráðuneytisstjóri svarar:

„Það var ekki gert í þessu tilviki og það var tekin þessi stefnumótandi ákvörðun og síðan þurfum við þá bara að vinna úr því og reyna að gera þetta eins vel og við mögulega getum. Sko ég veit ekki alveg hvernig, sko það er alltaf þegar verið er að gera svona hluti þá eru svo mörg EF. Ef farið væri að gera slíka greiningu þá þyrfti maður að átta sig á því hvað myndu margir starfsmenn flytja með, hvað þarf til þess að þeir flytji með“. (Hljóðskrá: 41:50).

Starfsmaður Fiskistofu spyr:

„Með því að gera greininguna þá færð þú svörin við öllum þessum EF-um. Ef við ætlum að hafa góða stjórnsýsluhætti á Íslandi, sem þetta er greinilega ekki, þá byggjum við vinnu okkar á almennilegri vinnu, gögnum, greiningu o.s.frv.... Er ekkert sem ráðuneytisstjóri og hans ráðuneyti getur gert til að sýna honum [ráðherra] fram á kosti og galla ákvörðunarinnar? Getur þú ekki tekið upp á þitt einsdæmi að skipa vinnuhóp til þess að meta kosti og galla? Er það eftir því hvort þú vilt eða vilt ekki eða mátt eða mátt ekki?“ (Hornklofi undirritaðra). (Hljóðskrá: 42:22).

Ráðuneytisstjóri svarar:

„Það fer eftir því hvernig hlutunum ber að. Í þessu tilviki var þessi ákvörðun tekin og þá er það hlutverk mitt að reyna að vinna sem best úr henni bæði fyrir starfsfólkið en ekki síst fyrir stofnunina. Þetta er pólitísk ákvörðun og hún er reyndar í samræmi við stefnumörkun ríkisstjórnarinnar sem kom til valda á síðasta ári og það er þá bara mitt hlutverk að reyna að vinna sem best út úr því“. (Hljóðskrá: 43:21).

Þá er rétt að geta þess að í svari ráðherra við 1. sp. yðar (á bls. 7) segir:

„Eins og áður greindi, höfðu á þessum tímapikti ekki komið fram sjónarmið um að lagagrundvöllur fyrir flutningi Fiskistofu væri ótryggur. Talið var að slík heimild væri eðlilegur hluti af stjórnunarheimildum ráðherra gagnvart stofnunum sem undir hann heyra en ekki hafði verið aflað lögfæðialits um málið“.

Hér er að mati starfsmanna Fiskistofu staðfesting á því að engin undirbúningsvinna hafði átt sér stað af hálfu ráðherra, hvað varðar lagalegu hlið málsins, áður en ákvörðun um flutning höfuðstöðva Fiskistofu var tekin.

Starfsmenn Fiskistofu mótmæla þeirri staðhæfingu sem fram kemur neðarlega á bls. 4 í bréfi ráðherra, að hann hafi eftir ríkisstjórnarfund komið á Fiskistofu til að kynna „áform“ um flutning höfuðstöðva Fiskistofu. Á fundinum kynnti ráðherra þvert á móti ákvörðun sína, enda höfðu starfsmenn verið kallaðir úr sumarleyfum til að heyra „erkibiskups boðskap“. Slíkt hefði verið öldungis óþarft ef einungis hefði verið um áform að ræða. Þá segir neðst á bls. 4 í bréfi ráðherra að í kjölfarið hafi verið „...sett á stofn verkefnastjórn með fulltrúum ráðuneytisins og Fiskistofu til að vinna að undirbúningi flutninganna“. Eini starfsmaður Fiskistofu sem vann að þessum „undirbúningi flutninga“ var fiskistofustjóri. Ráðherra hélt því fram allt sl. sumar að fulltrúar starfsmanna Fiskistofu hefðu unnið að slíkum undirbúningi með ráðuneytinu. Þetta er rangt og varð ráðherra að lokum að draga þessi ummæli sín til baka í útvarpsþættinum Á Sprengisandi, sem sendur var út á Bylgjunni 28. september 2014

(Á vefslóð: <http://www.visir.is/section/MEDIA98&fileid=VTVAE04178D-6E64-4D23-AD8C-07DA6175E088>).

Athygli vekur að þrátt fyrir dálæti ráðherra á að taka upp heilu bréfin í svari sínu til yðar og þar á meðal bréf hans sjálfs til starfsmanna Fiskistofu 10. september (bls. 5) er kosið að sleppa upphafi bréfsins sem hefur þó mjög veigamikla þýðingu fyrir málið. Þar segir: (sbr. fylgiskjal 2):

„Á fundi ríkisstjórnarinnar þann 2. þ.m. kynnti ég aðgerðir sem ég er tilbúinn að beita mér fyrir og snúa að starfsmönnum Fiskistofu í tengslum við þá stefnumarkandi ákvörðun sem tekin var í sumar um að flytja höfuðstöðvar stofnunarinnar til Akureyrar“. (Feitletrun undirritaðra).

Af svari ráðherra til yðar má draga þá ályktun að hann hafi meint allt annað en hann og aðrir ráðamenn sögðu. Allir starfsmenn Fiskistofu skildu orð ráðherra og efni bréfs hans til starfsmanna Fiskistofu dags. 10. september sl. á þann veg að ákvörðun hefði verið tekin og vitnar fundargerð í skjalasafni Fiskistofu einnig þar um (sbr. fylgiskjal 3).

Þá má benda á að fiskistofustjóri sagði í viðtali við Ríkissjónvarpið, þann sama dag og ráðherra tilkynnti ákvörðun sína (Á vefslóð: <https://www.vodafone.com/watch/?v=7Wp9C9XVz0p0>):

„Þetta eru auðvitað stórtíðindi og fólk er bara slegið. Fyrir marga starfsmenn er þetta ígildi uppsagnar. Þannig að fólk er edlilega mjög brugðið“.

Jafnframt lýsti fiskistofustjóri yfir í sjónvarpsfréttum RÚV 17. júlí 2014 (fylgiskjal 4) og skömmu síðar á fundi með starfsmönnum Fiskistofu að hann hefði tekið ákvörðun um að flytja til Akureyrar um næstu áramót þ.e. 2014/2015. Nú er talað um það á miðri bls. 6 í svari ráðherra að fiskistofustjóri muni fara til starfa sem fyrst „...eftir að endanleg ákvörðun hafi verið tekin um flutning“.

Á fundi með starfsmönnum Fiskistofu þann 5. september sl. sagði ráðuneytisstjóri (sbr. fylgiskjal 1):

„Mestur þungi flutninganna verður á næsta ári [2015]“. (Hornklofi undirritaðra). (Hljóðskrá: 04:00).

Einnig sagði ráðuneytisstjóri:

„Allir nýir starfsmenn verða ráðnir á starfsstöð á Akureyri“. (Hljóðskrá: 04:36 og 39:25).

Ennfremur sagðist ráðuneytisstjóri vera:

„99% viss um að þessi ákvörðun muni ganga fram“. (Hljóðskrá: 32:52).

Skrifstofustjóri ráðuneytisins sagði á sama fundi:

„Í byrjun október verður kynnt hvaða störf fara norður og hvenær“. (Hljóðskrá: 36:40).

Þá segir í bréfi ráðherra til starfsmanna í 2. lið:

„Héðan í frá verða allir nýir starfsmenn ráðnir með starfsstöð á Akureyri“. (Sbr. fylgiskjal 2).

Í svari ráðherra er framgreind ákvörðun nú orðin áform. Þessi framsetning ráðherra er efnislega röng. Hún er einnig siðferðilega ámælisverð þar sem leitast er við að afvegaleiða eftirlitsstofnun Alþingis.

Þær lagaheimildir, sem umboðsmaður óskar upplýsinga um að ráðherra hafi byggt á, finnast ekki í svörum hans. Til að reyna að bjarga sér úr snöru löglausrar ákvörðunar eru nú búin til

málsatvik með því að breyta ákvörðun í áform! Rétt þykir og við hæfi að árétta álit yðar í máli nr. 8122/2014 þar sem fyrrverandi innanríkisráðherra átti í hlut en þar segir:

„Í ljósi svara ráðherra til mín ... tel ég tilefni til að minna á að réttar upplýsingar um málsatvik eru í senn forsenda þess að umboðsmaður geti lagt mat á lögmeiti ákvarðana og athafna stjórnvalds miðað við raunveruleg málsatvik og veitt Alþingi réttar upplýsingar um starfshætti stjórnvalda. Að sama skapi er slíkt grundvöllur fyrir því að starf umboðsmanns og niðurstöður hans geti orðið þáttur í þinglegu eftirliti Alþingis með framkvæmdavaldinu“.

Um 1. Svar

Í svari ráðherra við spurningu um lagaheimildir fyrir ákvörðun sem tilkynnt var á fundi með starfsmönnum Fiskistofu 27. júní sl. segir hann að á fundi með starfsmönnum Fiskistofu hafi verið kynnt áform. Þetta er rangt eins og margoft hefur verið tekið fram. Kynnt var ákvörðun ráðherra, eins og framganga ráðherra sjálfs í fjölmiðlun og síðari skrifleg gögn staðfesta. Þá segir að til grundvallar tilkynningu ráðherra á fundi með starfsmönnum hafi verið tiltekinn aðdragandi og undirbúningur. Þetta er mjög villandi því eins og að framan er rakið staðfesti ráðuneytisstjóri að engin greiningarvinna hafi átt sér stað áður en ákvörðun var tekin. Ákvörðunin hafi verið pólitísk. Þér spyrjið ráðherra um lagaheimildir ákvörðunar hans. Engin svör er finna hjá ráðherra við spurningu yðar, heldur ranglega klifað á því að um áform en ekki ákvörðun hafi verið að ræða. Þá er löngu máli varið í umfjöllun um væntanlegar lagaheimildir.

Um 2. Svar

Þegar þér spyrjið ráðherra um lagaheimildir að baki bréfi hans þann 10. september og hvort byggt hafi verið á sama lagagrundvelli og á fundinum 27. júní, er enn og aftur sagt að um áform en ekki ákvörðun hafi verið að ræða. Ráðherra staðfestir þó að um sömu „lagaskilyrði“ (!) hafi verið að ræða. Af þessu verður að draga þá ályktun að fyrir fundinn 27. júní hafi legið hin sama stefnumarkandi ákvörðun og stendur svart á hvítu í bréfi ráðherra 10. september. Aðalatriði málsins er að ákvörðunin sem kynnt var þann 27. júní og staðfest þann 10. september hafði ekki lagastöð og var því ólögmeit. Áform um að leita heimildar Alþingis nú í vetur breytir engu hér um. Ráðherra getur ekki bent á lagaheimildir fyrir ákvörðun sinni, sem eðlilegt er, þar sem þær eðli málsins samkvæmt finnast ekki.

Um 3. Svar

Í svari ráðherra við spurningu yðar um þær lagaheimildir sem boð hans í bréfi til starfsmanna Fiskistofu tiltók eru engin svör að finna enda segir þar:

„Ekki er sérstaklega fjallað í lögum um þær greiðslur sem fram koma í bréfi ráðherra...“.

Boð ráðherra var bundið ákveðnum skilyrðum eins og hann viðurkennir með þessum hætti (bls. 10):

„Tillögurnar voru þar að auki bundnar skilyrðum um samþykki annarra starfsmanna en þar er um að ræða ákvörðun (!) sem starfsmenn hafa frjálst val um hvernig þeir svara“.

Hvergi er minnst á það í umræddu bréfi að um væri að ræða ákvörðun sem starfsmenn hefðu „frjálst val“ um að svara. Rétt er að halda því til haga að svona hljóða skilyrðin skv. 5 tl. bréfsins:

„Þetta er þó háð því að samkomulag náist við starfsmenn um þetta fyrirkomulag enda ívilnandi fyrir suma en aðra ekki“. (Sbr. fylgiskjal 2).

Ekki er heldur að finna neina fyrirvara í boði ráðherra um að það væri bundið lagaheimildum um flutninginn eða fjárveitingar vegna hans. Í svari ráðherra segir að það hafi tíðkast að semja við starfsmenn um tilteknar greiðslur við flutning stofnanna. Þessi staðhæfing stangast á við upplýsingar ráðuneytisstjóra á fundi með starfsmönnum Fiskistofu 5. september þar sem hann fullyrkti að flutningstyrkur sem hér um ræðir hafi aldrei verið veittur áður af hinu opinbera í slíkum tilvikum (Hljóðskrá: 06:50). Starfsmenn Fiskistofu benda á að boð ráðherra voru bundin ákveðnum skilyrðum sem þeir urðu að uppfylla til að njóta þar tilgreindra fríðinda eða ívilnunar. Starfsmenn Fiskistofu hafa í kvörtun sinni lýst yfir áhyggjum af því að nýting slíkra ívilnana, sem bundin eru þóknanlegum skilyrðum þess sem býður slíkt fram, kunni að varða við almenn hegningarlög. Á sama hátt ætti það að velja hvern þann til umhugsunar sem slíkt býður.

Um 4. Svar

Rétt er að ítreka, að það var ekki fyrr en sérfræðingar á sviði stjórnsýsluréttar við Háskóla Íslands höfðu vakið athygli á því að ákvörðun ráðherra orkaði tvímælis og fræðimenn á sviði opinberrar stjórnsýslu höfðu fordæmt þá stjórnsýslu, sem kvörtun okkar starfsmanna Fiskistofu fjallar um að ráðherra taldi að vera kynni að lagaheimild skorti og sagði að ef það yrði niðurstaðan myndi hann afla lagaheimildar. Spyrja má hvort einhvertíma þurfi að leita sérstakrar lagaheimildar vegna áforma sem kynnt eru?

Í svari sínu vitnar ráðherra til dóms Hæstaréttar nr. 312/1998 frá 18. desember 1998 um að stjórnvöld hafi heimild til að vinna að undirbúningi að flutningi opinberra stofnana. Þetta er ekki dregið í efa. Það er hinsvegar ekki rétt að atburðarás varðandi flutning Fiskistofu hafi byrjað með undirbúningsvinnu, greiningu, kynningu og síðan ákvarðatöku eins og eðlilegt hefði mátt telja. Heldur var ákvörðun einfaldlega tekin, kynnt munnlega og síðan bréfluga. Síðar var sópað saman misgömlum innlendum og erlendum skýrslum og tilvitnanir til þeirra í bréfi ráðherra sveipaðar dulargervi vandaðs undirbúnings.

Athygli vekur að í gögnum ráðherra er hvergi að finna vísbendingu um að ákvörðunin hafi verið gaumgæfð eða undirbúin eins og vönduð stjórnsýsla krefst. Enn og aftur er undir þessum lið klífað á því að engin ákvörðun um flutning hafi verið tekin. Tillögur þar um liggja aðeins fyrir í ráðuneyti. Þetta er allt rangt og raunar mjög sorglegur málflutningur. Rétt þykir til áréttingar að vitna til umrædds dóms Hæstaréttar, en rétturinn fjallar í löngu máli um stjórnsýsluma auk þess að rekja það að lagaheimild hafi skort til flutnings Landmælinga Íslands til Akraness, og ákvörðun ráðherra því talin ólögumæt. Hæstiréttur segir m.a.:

„Grundvöllur er lagður að starfi stjórnvalda með réttarreglum. Stjórnarfrankvæmdin er lögbundin. Löggjöfin er því undirstaða stjórnsýslunnar. Í lögum um stjórnarfrankvæmdir og reglum settum með heimild í þeim eiga að koma fram helstu atriði, sem gilda um hvert svið þeirra fyrir sig. Það fer eftir mikilvægi þáttar í stjórnarfrankvæmdinni, hvernig honum er skipað. Ráðherrar fara síðan með það vald sem löggjöfin veitir þeim, á þann hátt sem fyrir er mælt í lögum eða ræðst af meginreglum laga og eðlilegum stjórnarháttum. Þótt ekki njóti almennra lagafyrirmæla um stjórnarfrankvæmd, leiðir það ekki af því einu að ráðherra hafi óheft vald til frankvæmda þar um án atbeina löggjafans. Hlýtur það að fara eftir eðli frankvæmdarinnar, hvort ráðherra þurfi að afla sér lagaheimildar til hennar“.

Þá segir:

„Ákvörðun um heimili stofnunar og varnarþing er meðal grundvallaratriða í skipulagi hennar. Ljóst er, að miklu skiptir fyrir starfrækslu stofnunar, hvar henni er fyrir komið strax í upphafi, og ekki skipta minna máli breytingar á aðsetri hennar. Koma í báðum tilvikum við sögu

kostnaður við reksturinn, tekjumöguleikar, starfsmannamálefni og hagsmunir þeirra sem sækja þurfa þjónustu til stofnunarinnar eða hún á viðskipti við, auk fleiri atriða... Við flutning stofnunar koma jafnframt við sögu kostnaður við flutninginn sjálfan og sú röskun, sem óhjákvæmilega verður á starfrækslu stofnunarinnar við hann, sérstaklega á málefnum starfsmanna hennar".

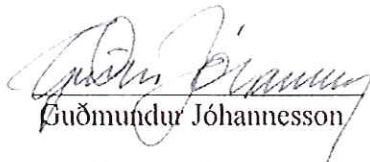
Að mati starfsmanna Fiskistofu eru framangreind rök í fullu gildi. Rétt þykir að áréttta að tilgangurinn með þrískiptingu ríkisvaldsins er að hver valdabáttur: löggjafarvaldið, framkvæmdavaldið og dómsvaldið hafi eftirlit hver með öðrum og taki réttmætt tillit til upplýstra sjónarmiða hvers annars. Að mati starfsmanna Fiskistofu verður það að teljast eðlileg og sanngjörn krafa að framkvæmdavaldið taki til greina framangreindar ábendingar Hæstaréttar. Sama á við um frumvarp það til breytinga á lögum um Stjórnarráð Íslands sem fram kemur í þingskjali nr. 666 á yfirstandandi þingi. Þar er ekki að finna nein efnisatriði sem koma til móts við umfjöllum Hæstaréttar. Með hliðsjón af þessu verður að telja að í frumvarpinu eins og það liggur nú fyrir felist ólögmeitt framsal löggjafarvalds til framkvæmdavalds. Að mati starfsmanna Fiskistofu er full þörf á að umboðsmaður Alþingis taki þennan þátt til skoðunar og ályktunar og eftir atvikum til ábendingar af hans hálfu fyrir löggjafarvaldið.

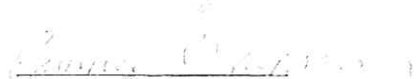
Um 5 - Svar og 6 - Svar og V. Önnur atriði

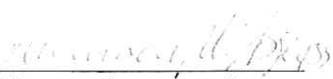
Undir þessum liðum er enn verið að segja að ráðherra hafi ekki tekið neina ákvörðun heldur kynnt áform sín. Þessum málflutningi mótmæla starfsmenn Fiskistofu enn og aftur með vísan til gagna málsins. Jafnframt telja starfsmenn Fiskistofu að öll rök sem fram koma í fyrrgreindum dómi Hæstaréttar eigi við í þessu máli. Hæstiréttur slær ákveðna skjaldborg um réttarstöðu starfsmanna þannig að ekki sé hægt að nota þá og störf þeirra í pólitísku keiluspili stjórnmalamála. Skiptir því ekki máli hvort stofnun sú sem flytja á er í Hafnarfirði eða ekki.

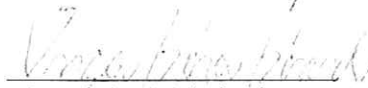
F.h. starfsmanna Fiskistofu,



Björn Jónsson


Guðmundur Jóhannesson


Gunnar Örvarsson


Hrannar Már Ásgeirsson


Inga Þóra Þórisdóttir


Svavar Ottesen Berg

Fylgiskjalaskrá:

Fylgiskjal 1

Hljóðskrá frá fundi 5. september 2014. Eftirfarandi aðilar frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðueytinu voru á fundinum ásamt starfsmönnum Fiskistofu: Kristján Skarphéðinsson ráðuneytisstjóri, Guðrún Gísladóttir skrifstofustjóri og Hinrik Greipsson sérfræðingur á sviði fiskveiðistjórnunar.

Fylgiskjal 2

Bréf frá ráðherra dagsett 10. september 2014 til starfsmanna Fiskistofu.

Fylgiskjal 3

Fundargerð starfsmannafundar Fiskistofu 27. júní 2014 úr skjalasafni Fiskistofu.

Fylgiskjal 4

Sjónvarpsfrétt á RÚV 17. júlí 2014. Á hljóðskrá.