

UMBODSMADUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Netfang: postur@umbodsmadur.is
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. 12291/2023

Reykjavík, 24. júlí 2023

Svandís Svavarsdóttir
matvælaráðherra
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Til umboðsmanns Alþingis hefur leitað Hvalur hf. með kvörtun sem fylgir hjálögð í afriti ásamt skjalaskrá og beinist gegn yður, fagraði um velferð dýra og Matvælastofnun vegna undirbúnings og setningar reglugerðar nr. 642/2023, um (12.) breytingu á reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar. Þá athugast að til umboðsmanns hefur einnig leitað tiltekinn starfsmaður Hvals hf. svo og Verkalýðsfélag Akraness fyrir hönd þeirra félagsmanna sinna sem starfa hjá fyrirtækinu. Þótt umboðsmaður hafi lokið meðferð þeirra mála samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, með vísan til þess að þar uppfylltu ekki skilyrði til að verða teknar til frekari athugunar hafa þau sjónarmið sem þar komu fram engu að síður verið höfð til hliðsjónar við athugun á kvörtun Hvals hf.

Í ljósi framangreinds og með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997 er þess óskað að ráðuneyti yðar lýsi afstöðu sinni til kvörtunarinnar eftir því sem talið er tilefni til og afhendi embættinu afrit þeirra gagna sem máli skipta og ekki fylgdu með kvörtuninni. Þá er þess óskað að sérstaklega verði veittar upplýsingar og skýringar á eftirfarandi atriðum:

- Í kvörtun Hvals hf. kemur fram að þér hafið upplýst ríkisstjórnina um setningu reglugerðar nr. 642/2023 á fundi hennar föstudaginn 20. júní sl. eða sama dag og hún var gefin út og birt í Stjórnartíðindum. Óskað er upplýsinga um hvort reglugerðin hafði þegar verið gefin út, svo og send til birtingar í Stjórnartíðindum, þegar málið var tekið fyrir á fundinum. Til hliðsjónar og frekari skýringar á spurningunni er vísað til bréfs umboðsmanns til forsætisráðherra 13. mars sl. vegna máls nr. F125/2023 sem birt er á vefsíðu embættisins.
- Samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar er hún sett samkvæmt heimild í 4. gr. laga um hvalveiðar nr. 26/1949, með síðari breytingum. Samkvæmt minnisblaði yðar til atvinnuveganefndar Alþingis 30. júní sl. er reglugerðin byggð á sjónarmiðum um velferð dýra,

nánar tiltekið með það fyrir augum að afla gagna um hvort ákvæði laga um velferð dýra og hvalveiðar séu uppfyllt við veiðar á langreyði. Í minnisblaðinu kemur einnig fram að þau gögn og það sérfræðilega mat sem varð tilefni til setningar reglugerðarinnar hafi lotið almennt að veiðum á langreyði með þeim veiðiaðferðum sem almennt sé beitt við slíkar veiðar.

Um velferð dýra gilda sérstök lög nr. 55/2013 en í 27. gr. þeirra er fjallað um veiðar á villtum dýrum, m.a. þannig að samkvæmt 3. mgr. er ráðherra falið að setja í reglugerð, í samráði við þann ráðherra sem fer með stjórn veiða, vernd og friðun villtra fugla og villtra spendýra, nánari ákvæði um veiðiaðferðir. Í 1. mgr. 4. gr. laganna segir að ráðherra fari með yfirstjórn mála er varða velferð dýra en framkvæmd stjórnsýslunnar sé að öðru leyti í höndum Matvælastofnunar sem hafi eftirlit með því að ákvæðum þeirra sé framfylgt. Í X. kafla laganna er mælt fyrir um ýmsar heimildir Matvælastofnunar til framkvæmdar laganna, m.a. til að takmarka eða stöðva starfsemi, sbr. 35. gr. þeirra. Þá er ráðherra samkvæmt 46. gr. laganna heimilt að mæla nánar fyrir um framkvæmd þeirra með reglugerð. Liggur og fyrir að 10. ágúst 2022 gáfuð þér út með stoð í ákvæðum laganna reglugerð nr. 917/2022, um eftirlit með velferð dýra við veiðar á hvölum.

Samkvæmt minnisblaði skrifstofu sjálfbærni ráðuneytis yðar 16. júní sl. var í bréfi Matvælastofnunar, sem fylgdi eftirlitsskýrslu stofnunarinnar um velferð hvala við veiðar á langreyðum 2022, dags. 8. maí 2023, vakin athygli á því að ekki hefði verið sett reglugerð um framkvæmd veiða á hvölum á grundvelli 3. mgr. 27. gr. laga nr. 55/2013 og gæti stofnunin því einungis stuðst við ákvæði greinarinnar við mat á því hvort staðið væri að veiðum til samræmis við lögin. Þá kemur fram það mat skrifstofunnar að nauðsynlegt sé að sett verði reglugerð á þessum grundvelli um aðferðir við veiðar á hvölum sem tryggi að þær valdi dýrunum sem minnstum sársauka og aflífun þeirra taki sem skemmstan tíma.

Í þessu ljósi er óskað skýringa á yðar á því að heimilt hafi verið að byggja útgáfu fyrrnefndrar reglugerðar nr. 642/2023, sem samkvæmt því sem fram er komið virðist hafa haft velferð dýra að meginmarkmiði, á 4. gr. laga nr. 26/1949, um hvalveiðar, í stað þess að leitað væri leiða að sama markmiði samkvæmt og innan ramma nánari ákvæða laga nr. 50/2013, um velferð dýra.

3. Samkvæmt fyrrgreindu minnisblaði yðar 30. júní sl. var tilefni setningar téðrar reglugerðar álit fagráðs um velferð dýra 19. júní sl. Í framhaldi af annarri spurningu er óskað skýringa á því hvernig álit umsagnaraðila samkvæmt lögum nr. 50/2013, þ.e. fagráðs um velferð dýra, gat orðið tilefni þess að ráðherra

beitti reglugerðarheimild samkvæmt öðrum lögum, þ.e. lögum nr. 26/1949, um hvalveiðar, í stað þess að horft væri til þeirra úrræða sem stjórnvöldum, þ. á m. Matvælastofnun, eru fengin samkvæmt fyrrgreindu lögunum og yfirstjórnarheimilda ráðherra í því sambandi. Er þá einnig haft í huga að af 5. gr. laga nr. 50/2013 verður ekki ráðið að hlutverk fagráðs um velferð dýra sé að vera ráðherra sjávarútvegsmála til ráðgjafar við framkvæmd laga á því sviði og gildir þá einu þótt málefni landbúnaðar og sjávarútvegs heyri undir einn og sama ráðherra samkvæmt gildandi forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta.

4. Í framkvæmd umboðsmanns hefur verið gengið út frá því að stjórnvöld geti ekki valið þá leið að taka ákvörðun, sem í eðli sínu uppfyllir skilyrði laga til að vera stjórnvaldsákvörðun, í formi almennra stjórnvaldsfyrirmæla og þannig komist hjá því að fylgja þeim málsmeðferðarreglum sem stjórnarsýslulögin kveða á um, sbr. t.d. ummæli í álitum umboðsmanns 11. júlí 2005 í málum nr. 4340/2005 og 4341/2005. Þá er vísað til þess að m.a. í minnisblaði skrifstofu sjálfbærni ráðuneytisins 16. júní sl. er lagt til að haft verði sérstakt samráð við leyfishafa, þ.e. Hval hf., áður en til reglusetningar um veiðar á langreyði komi þar sem slík ráðstöfun varði hagsmuni fyrirtækisins sérstaklega. Kemur þar einnig fram að rétt þyki að gefa félaginu kost á því að tjá sig um efni fyrirhugaðra breytinga og koma sjónarmiðum sínum að öðru leyti á framfæri. Í þessu ljósi er óskað eftir afstöðu yðar til þess sjónarmiðs Hvals hf. að setning reglugerðarinnar hafi í reynd falið í sér íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun gagnvart félaginu og hafi þar af leiðandi átt að fylgja fyrirmælum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 við undirbúning og setningu hennar.
5. Án tillits til þess hvort setning téðrar reglugerðar fól í reynd í sér stjórnvaldsákvörðun kemur fram í gögnum málsins að aðeins eitt fyrirtæki, Hvalur hf., hafi á yfirstandandi ári leyfi til veiða á langreyði. Í þessu ljósi er óskað afstöðu ráðuneytisins til þess hvort það hafi samræmst óskráðum reglum stjórnarsýsluréttar að reglugerðin væri gefin út án þess að fyrirtækið fengi áður kost á andmælum.
6. Samkvæmt gögnum málsins virðist það hafa verið afstaða Matvælastofnunar að ekki væri hægt að líta svo á að Hvalur hf. hefði brotið gegn lögum nr. 50/2013 við framkvæmd veiða á langreyði þannig að heimilt væri, að óbreyttum reglum, að beita fyrirtækið þvingunarúrræðum á grundvelli þeirra. Í ljósi lögbundins hlutverks Matvælastofnunar, svo og fagráðs um velferð dýra, samkvæmt lögum nr. 50/2013 er óskað skýringa á því hvers

vegna umsögn ráðsins 19. júní sl. var við þessar aðstæður ekki borin undir stofnunina áður en tekin var ákvörðun um ráðstafanir í tilefni af henni. Nánar tiltekið er óskað eftir rökstuddu svari við því hvernig þessi háttur á undirbúningi málsins gat samrýmt almennum reglum stjórnsýsluréttar um undirbúning stjórnvaldsfyrirmæla svo og sjónarmiðum um vandaða stjórnsýsluhætti í því sambandi, sbr. t.d. álit umboðsmanns 28. júlí 1994 í máli nr. 913/1993.

7. Almennt hefur verið litið svo á að atvinnustarfsemi sem stunduð er samkvæmt opinberu leyfi, svo sem hér á við, kunni að skapa réttmætar væntingar leyfishafa til að halda áfram starfsemi sinni meðan hann uppfyllir þau skilyrði sem honum eru sett og eins kunni þeir fjárhagslegu hagmunir sem bundnir eru við slíka starfsemi að njóta verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar 19. apríl 2023 í máli nr. 44/2022. Þá er vísað til þess að í minnisblaði skrifstofu sjálfbærni ráðuneytis yðar 12. júní sl. kemur fram að huga beri að því að reglusetning fyrir komandi vertíð vegna veiða á langreyði hafi ekki í för með sér óhæfilega röskun á starfsemi leyfishafa en eðli málsins samkvæmt sé ekki hægt að veita langan aðlögunarfrest að þessu leyti þar sem viðbúið sé að vertíðin hefjist innan skamms og jafnvel á næstu dögum. Af þessu tilefni er óskað upplýsinga um hvort og þá með hvaða hætti mat hafi verið lagt á þá röskun hagsmuna sem kynni að leiða af setningu téðrar reglugerðar. Óskað er eftir því að svarið sé stutt þeim gögnum sem kunna að liggja fyrir að þessu leyti.
8. Í framhaldi af sjöundu spurningu er óskað nánari upplýsinga um mat ráðherra á því að markmiðum téðrar reglugerðar yrði ekki náð með öðru og vægara móti en frestun veiða til 1. september nk. Er þá bæði höfð í huga sú röskun sem leitt gat af setningu reglugerðarinnar fyrir hagsmuni Hvals hf., svo og þeirra sem áttu hagsmuni tengda fyrirtækinu, s.s. starfsmanna.

Þess er óskað að umbeðin svör og gögn berist umboðsmanni Alþingis eigi síðar en 15. ágúst nk.

Virðingarfyllst,



Skúli Magnússon