

Umboðsmaður Alþingis
Tryggvi Gunnarsson
Þórshamri, Templarasundi 5
101 Reykjavík

Reykjavík, 12. desember 2014

Efni: Kvörtun starfsmanna Fiskistofu vegna fyrirhugaðs flutnings höfuðstöðva Fiskistofu til Akureyrar.

I. Inngangur.

Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 12. nóvember 2014, sem barst ráðuneytinu 13. sama mánaðar, vegna kvörtunar starfsmanna Fiskistofu yfir boðaðri ákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar. Rétt er að árétta í inngangi að ákvörðun um flutning Fiskistofu hefur ekki verið tekin heldur kynnt áform þar um.

Fram kemur í bréfi yðar að kvörtunin beinist jafnframt að tilteknum atriðum er varða undirbúning og fyrirkomulag flutnings stofnunarinnar. Í kvörtun málsins komi fram að starfsmönnum Fiskistofu hafi verið tilkynnt um ákvörðunina munnlega á fundi ráðherra með starfsfólki Fiskistofu 27. júní 2014 og skriflega með bréfi ráðherra, dags. 10. september 2014. Málið er í málaskrá umboðsmanns Alþingis nr. 8181/2014.

A. Í bréfi yðar kemur fram m.a. að eftir því sem þér hafið getað kynnt yður þetta mál, þ.m.t. af frásögnum fjölmiðla og umfjöllun á Alþingi, fáið þér ekki annað séð en að eftir að umrædd ákvörðun hafi upphaflega verið kynnt starfsmönnum Fiskistofu hafi komið fram hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sú afstaða að afla þyrfti lagaheimildar frá Alþingi til flutningsins. Þannig hafi m.a. komið fram í viðtali við ráðherra í Ríkisútvarpinu 30. júní 2014 að tryggt yrði að flutningur Fiskistofu til Akureyrar yrði með lögmatum hætti. Þar sem sú heimild sem hefði verið í stjórnarráðslögunum frá árinu 1999 fyrir ráðherra til að kveða á um aðsetur stofnana sem undir hann heyrðu væri ekki lengur í lögum væri ætlun ráðherra að leita til forsætisráðuneytisins og yrði farið með málið fyrir Alþingi ef svo bæri undir.

Í ljósi þessa hafið þér ákveðið að takmarka athugun yðar á þessu máli að sinni við það á hvaða lagagrundvelli ráðuneytið hafi byggt heimild til flutnings á höfuðstöðvum Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar þegar sú ákvörðun hafi verið kynnt á fundi með starfsfólki Fiskistofu 27. júní 2014, sbr. einnig bréf til starfsmanna stofnunarinnar, dags. 10. september 2014. Óskað er eftir því að ráðuneytið láti yður í té skýringar vegna eftirfarandi og þau gögn sem kunni að vera tiltæk í ráðuneytinu um undirbúning og töku umræddra ákvaðana.

1. Óskað er eftir upplýsingum um á hvaða lagagrundvelli hafi verið byggt um heimild til flutninga á höfuðstöðvum Fiskistofu til Akureyrar þegar starfsmönnum stofnunarinnar hafi verið tilkynnt um þá ákvörðun munnlega á fundi 27. júní 2014. Óskið þér eftir að fá afhent afrit af þeim gögnum sem kunna að hafa verið tekin saman í ráðuneytinu eða að öðru leyti lögð til grundvallar um þann lagagrundvöll á þessum tíma.
2. Einnig er óskað eftir að fram komi á hvaða lagagrundvelli heimild til flutnings höfuðstöðva Fiskistofu til Akureyrar hafi verið byggð þegar „stefnumarkandi ákvörðun sem tekin var í sumar um að flytja höfuðstöðvar stofnunarinnar til Akureyrar“ hafi verið kynnt starfsmönnum

Fiskistofu með bréfi 10. september 2014. Óskið er sérstaklega eftir að fram komi með tilliti til þess sem reifað hafi verið fyrir í bréfinu um afstöðu yðar varðandi lagaheimild til flutningsins og áforma um að leggja málið fyrir Alþingi hvort enn hafi verið byggt á þessum sama lagagrundvelli um heimild til flutningsins og á var byggt þegar hann var kynntur starfsmönnum 27. júní 2014.

3. Ennfremur segir í bréfi yðar að í áður nefndu bréfi ráðherra til starfsmanna Fiskistofu, dags. 10. september 2014, hafi starfsmönnum Fiskistofu í tölulíðum 5, 6, 7 og 8 verið boðin ákveðin starfskjör og fjárgreiðslur vegna flutninga til Akureyrar. Óskað er eftir að fram komi á hvaða lagaheimildum þessi atriði hafi verið byggð og þá með tilliti til þeirra starfskjara sem leiða af lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, kjarasamningum og ráðningarsamningum hlutaðeigandi, sem og um mismunun eftir aldri. Þá er óskað eftir að fram komi hvernig það hafi samrýmt þeirri afstöðu ráðherra að afla þyrfti lagaheimildar Alþingis til flutnings höfuðstöðva stofnunarinnar til Akureyrar að setja fram slík boð og önnur atriði bréfsins um fyrirkomulag á starfi Fiskistofu, þ.m.t. um ráðningu nýrra starfsmanna.
4. Þá kemur fram í bréfi yðar að sé það afstaða sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra nú að fá þurfi afstöðu Alþingis til lagaheimildar til að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar sé óskað eftir afstöðu ráðherra til þess hvernig það hafi samrýmt vönduðum stjórnsluháttum, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að kynna flutning á höfuðstöðvum Fiskistofu fyrir starfsmönnum stofnunarinnar eins og gert var á fundi með þeim 27. júní 2014 og með bréfi, dags. 10. september 2014. Tekið er fram að þér ráðið það af kvörtun starfsmanna Fiskistofu og þeim gögnum sem þeir hafi afhent yður að við þessar kynningar hafi enginn fyrirvari verið gerður um að eftir væri að afla samþykkis Alþingis eða að hin kynntu áform fælu í sér annað en að þegar hefði verið tekin sú „stefnumarkandi ákvörðun [...] um að flytja höfuðstöðvar stofnunarinnar til Akureyrar.“
5. Þá segir í bréfi yðar að sé það afstaða sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra nú að fá þurfi afstöðu Alþingis til lagaheimildar til að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar sé jafnframt óskað eftir upplýsingum um hvort starfsmenn Fiskistofu hafi verið upplýstir formlega um þá afstöðu og einnig hvaða þýðingu það hafi gagnvart þeim ákvörðunum og boðum sem þeim hafi verið tilkynnt um vegna flutningsins.
6. Loks segir í bréfi yðar að óskað sé eftir að fá afhent afrit af þeim gögnum sem kunni að hafa verið tekin saman í ráðuneytinu eða aflað með öðrum hætti um ráðgjöf um heimild ráðherra til að ákveða að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar, þ.m.t. fram að dagsetningu bréfs yðar, 12. nóvember 2014.

Áður en ráðuneytið svarar spurningum í bréfi yðar hér á eftir telur það rétt vegna samhengis að gera stutta grein fyrir hlutverki, skipulagi og starfsemi Fiskistofu í II. kafla hér á eftir og einnig málsatvikum í máli þessu í III. kafla hér á eftir. Síðan mun ráðuneytið svara þeim atriðum sem fyrirspurn yðar beinist að í IV. kafla.

II. Hlutverk, skipulag og starfsemi Fiskistofu.

Fiskistofa er sjálfstæð stofnun sem heyrir undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Í n-lið 6. tl. 3. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 71/2013 segir að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti fari með mál Fiskistofu en ákvæðið er svohljóðandi: „*Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti fer með mál er varða: [...] 6. Sjávarútveg og veiði í ám og vötnum, eldi og ræktun nytjastofna, þar á meðal: n) Fiskistofu.*“

Um starfsemi Fiskistofu gilda lög nr. 36/1992, um Fiskistofu, með síðari breytingum, en stofnunin var upphaflega stofnuð á árinu 1992 með þeim lögum.

Ráðherra skipar forstöðumann Fiskistofu, fiskistofustjóra, til fimm ára í senn. Yfirstjórn Fiskistofu er í höndum fiskistofustjóra. Að öðru leyti skiptist starfsemin í þrjú kjarnasvið og þrjú stoðsvið. Kjarnasviðin eru fiskveiðistjórnunarsvið, lax- og silungsveiðisvið og upplýsingasvið. Stoðsviðin eru rekstrarsvið, starfsmanna- og gæðasvið og yfirlögfræðingur. Á vefsíðu Fiskistofu: www.fiskistofa.is koma fram frekari upplýsingar um starfsemi einstakra sviða Fiskistofu og verkefni þeirra.

Höfuðstöðvar Fiskistofu eru að Dalshrauni 1 í Hafnarfirði en einnig er Fiskistofa með starfsstöðvar á 5 öðrum stöðum á landinu, þ.e. í Vestmannaeyjum, Stykkishólmi, Ísafirði, Akureyri og Höfn í Hornarfiði.

Ráðherra skal með reglugerð kveða nánar á um skipulag og starfsemi Fiskistofu, sb. 3. gr. laga nr. 36/1992 en umrædd reglugerð hefur aldrei verið gefin út.

Helstu lög og reglur um verkefni Fiskistofu eru m.a. lög nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, lög nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, lög nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, lög nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, lög nr. 22/1998, um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands, lög nr. 74/2012, um veiðigjöld, lög nr. 26/1949, um hvalveiðar, lög nr. 61/2006, um lax- og silungsveiði, lög nr. 71/2008, um fiskeldi, lög nr. 58/2006, um fiskrækt og lög nr. 60/2006, um varnir gegn fisksjúkdómum. Þá gilda einnig um starfsemi Fiskistofu ýmsar reglugerðir og aðrar stjórnvaldsreglur sem settar eru með heimild í framangreindum lögum.

Fiskistofa annast stjórnsýsluverkefni á sviði sjávarútvegsmála, m.a. framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og eftirlit með fiskveiðum, svo sem nánar er kveðið á um í lögum um það efni. Einnig annast Fiskistofa stjórnsýslu og eftirlit með hvalveiðum. Þá skal Fiskistofa annast stjórnsýslu og eftirlit með lax- og silungsveiði, fiskrækt og fiskeldi (en sá málaflokkur flyst að mestu leyti til Matælastofnunar 1. janúar 2015, sbr. lög nr. 49/2014), sem og önnur verkefni sem stofnuninni kunna að vera falin með lögum eða ákvörðun ráðherra, o.fl.

Þá er hlutverk Fiskistofu jafnframt að safna upplýsingum um framangreinda málaflokka.

Fiskistofa getur með heimild ráðherra, og að höfðu samráði við Hagstofu Íslands, falið öðrum tiltekna þætti við söfnun, úrvinnslu og útgáfu upplýsinga á sviði sjávarútvegs.

III. Málsvik.

Með hliðsjón af stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og samhliða vinnu við stefnumótandi byggðaáætlun var á fyrri hluta árs 2014 farið sérstaklega í að greina þær stofnanir sem heyra undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Sú skoðun náði til þess með hvaða hætti mætti einfalda stofnanakerfi ráðuneytisins og auka skilvirkni með sameiningu stofnana og hvernig mætti fjölga opinberum störfum á landsbyggðinni. Ýmsar skýrslur voru hafðar til hliðsjónar. Má þar nefna skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá apríl 2013 um breytingu á fjölda ríkisstarfsmanna í kjölfar efnahagshrunsins, norskar skýrslur um flutning opinberra starfa út á land, greiningaskýrslur unnar fyrir ráðuneytið á síðastliðnum árum um tækifæri til samþættinga stofnana og fleira. Sé farið yfir stöðuna í kjölfar þessarar vinnu, þá er hún sú að þrjár af stofnunum ráðuneytisins eru þegar staðsettar utan höfuðborgarsvæðisins, Matvælastofnun (MAST), Verðlagsstofa skiptaverðs og Byggðastofnun. Ákveðið var að leggja fram frumvarp um sameiningu Veiðimálastofnunar og Hafrannsóknastofnunar, en ekki þótti ráðlegt að leggja til staðsetningu þeirrar stofnunar utan höfuðborgarsvæðis vegna þess hve þörf er fyrir marga starfsmenn með mjög sérhæfða þekkingu, sem erfitt gæti orðið að uppfylla á öðrum vinnusóknarsvæðum. Áður hafði verið ákveðið að leggja niður Skrifstofu rannsóknastofnana atvinnuveganna sem heyrði undir ráðuneytið. Þá stóð eftir að gaumgæfa möguleika á samþættingu verkefna Fiskistofu og Matvælastofnunar (MAST) og hvort flutningur höfuðstöðva Fiskistofu gæti stuðlað að fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni. Við

undirbúning að ákvörðun um kynningu áformanna var starfsmannasamsetning Fiskistofu sérstaklega skoðuð og hvort vinnusóknarsvæði á landsbyggðinni væru líkleg til að búa yfir þeim mannauði sem krafist er í stofnuninni. Hér voru skoðaðar starfsskýrslur Fiskistofu og greiningar Bygðastofnunar. Eyjafjarðarsvæðið þótti koma til greina að þessum athugunum loknum. Auk þess var námsframboð Háskólans á Akureyri sérstaklega skoðað með hliðsjón af kröfum stofnunarinnar til fagþekkingar starfsmanna eins og hún birtist í starfsskýrslum Fiskistofu. Þá lá jafnframt fyrir skýrsla Valtýs Þ. Hreiðarssonar – Flutningur Fiskistofu til Akureyrar, ögrandi verkefni. Á grundvelli þessa var ákveðið að kynna áform um flutning höfuðstöðva Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar í ríkisstjórn

Í framhaldi þessa, þann þann 27. júní 2014 kynnti ráðherra í ríkisstjórn áform sín um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar en um þau áform ráðherra var þar m.a. vísað til stefnuýfirlýsingar ríkisstjórnarinnar undir kaflanum *Bygðamál* þar sem segir að „*Mikilvægt sé að stuðla að fjölbreyttum atvinnutækifærum um allt land, m.a. með dreifingu opinberra starfa...*“ Einnig var þar vísað til stefnumótandi byggðaaætlunar fyrir árin 2014 til 2017, sem samþykkt hafi verið á Alþingi í vor, þar sem kom fram að eitt af markmiðunum sé að stuðla að fjölbreyttum atvinnutækifærum um allt land með dreifingu starfa á vegum ríkisins. Meðal aðgerða sem grípa skuli til í þeim efnum, sé að nota staðsetningu opinberra starfa með markvissum hætti til að skapa störf og efla mannauð og fagumhverfi um land allt.“ Vilji ráðamanna hafi í mörg ár staðið til þess að fjölga opinberum störfum á landsbyggðinni en í nýlegri skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands komi fram að hægt sé að fjölga opinberum störfum á landsbyggðinni með þrennum hætti: Flytja stofnanir, styrkja þær sem fyrir séu eða flytja einstök verkefni. Nauðsynlegt sé að vinna samtímis að öllum þessum markmiðum, enda séu einstaka staðir á landsbyggðinni misvel í stakk búnir til að taka á móti vinnustöðum eða verkefnum. Liður í þessu væri að flytja starfsemi Fiskistofu frá Hafnarfirði norður á Akureyri. Akureyri sé háskólabær með fjölbreytt atvinnulíf og öflugan sjávarútveg. Eyfirska vinnusóknarsvæðið sé hið næst stærsta á landinu og geti hæglega tekið við stofnun af þessari stærð og þeirri starfsemi sem innan hennar þrífist. Þá séu samgöngur góðar, til og frá Akureyri. Einnig gerði ráðherra þar grein fyrir lögbundnu hlutverki og starfsemi Fiskistofu, m.a. yfirstjórn, fjölda starfsmanna, menntun og fjölda karla og kvenna í störfum hjá stofnuninni, tekjum og útgjöldum svo og að starfsmannavelta Fiskistofu á árinu 2013 hafi verið 16%. Þá kom þar fram að lausleg athugun á leiguverði húsnæðis á Akureyri leiði í ljós að það sé umtalsvert lægra en á höfuðborgarsvæðinu. Loks var þar gerð grein fyrir áætluðum kostnaði við að flytja stofnunina norður á Akureyri og kostum og göllum flutninganna. Sjá meðfylgjandi minnisblað, dags. 27. júní 2014.

Skömmu fyrir þennan ríkisstjórnarfund hafði ráðherra átt fund með fiskistofustjóra og skýrt fyrir honum þau áform sín að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar en óskaði trúnaðar um málið á því stigi.

Í framhaldi af ríkisstjórnarfundinum fór ráðherra síðan til fundar við starfsfólk Fiskistofu í höfuðstöðvum stofnunarinnar í Hafnarfirði og kynnti þeim áform sín. Sama dag, 27. júní 2014, eftir að ráðherra hafði haldið umræddan fund með starfsmönnum Fiskistofu, gaf atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið út fréttatilkynningu, þar sem kynnt voru áform ráðherra um flutning höfuðstöðva Fiskistofu og birti m.a. á vefsíðu sinni, www.atvinnuvegaraduneyti.is.

Á þessum tímamarki höfðu sjónarmið um óljósa lagaheimild fyrir flutningi höfuðstöðva Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar ekki komið fram. Ekki hafði sérstaklega verið hugað að því þegar málið var kynnt í ríkisstjórn og ráðherra tók það ekki sérstaklega fram á umræddum fundi með starfsmönnum Fiskistofu 27. júní 2014 hvort þörf væri á lagabreytingu. Hins vegar lá alltaf fyrir að afla þyrfti sérstakra heimilda í fjárlögum vegna kostnaðar við flutningana en í umræddu minnisblaði sem ráðherra kynnti fyrir ríkisstjórn þann 27. júní 2014 kemur fram hver sé áætlaður kostnaður við flutningana og einnig var starfsmönnum Fiskistofu tilkynnt um það þegar á umræddum fundi með ráðherra þann sama dag, 27. júní 2014.

Í kjölfarið var sett á stofn verkefnisstjórn með fulltrúum ráðuneytisins og Fiskistofu til að vinna að undirbúningi flutninganna. Síðar var ráðinn verkefnisstjóri til að aðstoða fiskistofustjóra

við undirbúning verkefnisins og tók hann til starfa 1. september 2014. Þá höfðu starfsmenn atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins og forsætisráðuneytisins rætt um það í tölvubréfum frá 27. og 30. júní 2014, hvort lagaheimild þyrfti til flutninganna.

Fyrsti fundurinn í verkefnisstjórninni var haldinn þann 3. júlí 2014, sbr. meðfylgjandi fundargerð. Verkefnisstjórnin hélt sex fundi um sumarið. Auk þess hélt ráðuneytisstjóri atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins tvo fundi með starfsmönnum Fiskistofu. Sá fyrri fór fram 7. ágúst 2014 en sá síðari 5. september 2014. Á báðum þessum fundum kom það skýrt fram að sérstakra lagaheimilda yrði aflað til að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar. Tvær leiðir varðandi lagasetningu voru ræddar, þ.e. hvort breyta ætti lögum nr. 36/1992, um Fiskistofu eða hvort leita ætti eftir því við forsætisráðherra að hann tæki upp í frumvarp sitt til breytingar á lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands ákvæði um að ráðherra kveði á um staðsetningu stofnana sem undir hann heyra, en slíkt ákvæði hafði fallið úr lögnum við breytingu sem gerð var á þeim 2011 án þess að vakin væri á því athygli (sjá svar við 1. spurningu síðar). Niðurstaðan varð sú að forsætisráðherra mundi endurvekja þetta ákvæði í frumvarpi sínu. Einng var alltaf ljóst að afla þyrfti fjárheimilda í fjárlögum fyrir árin 2015 og 2016. Þær tillögur voru kynntar fjárlaganefnd og komu fram við 2. umræðu fjárlaga, sbr. Alþingistíðindi, A-deild 144. löggjafarþing 2014-2015, þskj. 639, 1. mál.

Á síðari fundinum var jafnframt kynnt bréf sem ráðherra áformaði að senda til starfsmanna Fiskistofu, þ.e. bréf sem síðar var sent starfsmönnum, dags. 10. september 2014. Ástæða þess að umrætt bréf var sent var sú að það var eindregin ósk starfsmanna Fiskistofu að sem fyrst yrðu línur skýrðar varðandi réttindamál starfsmanna stofnunarinnar. Var það ítrekað tekið upp af fulltrúum starfsmanna Fiskistofu á fundum verkefnisstjórnarinnar sumarið 2014. Verkefnisstjórnin kynnti þau atriði sem rædd höfðu verið á fundum verkefnisstjórnarinnar fyrir ráðherra og afhenti honum tillögur 6. ágúst 2014. Rétt er að taka fram að starfsmenn Fiskistofu kusu að vera ekki formlegir aðilar að þeirri tillögugerð þó svo að þeir hafi átt fulltrúa á þeim fundum þar sem þessi mál voru rædd. Ráðherra tók undir þessar tillögur og kvaðst mundi beita sér fyrir framgangi þeirra í bréfi til starfsmanna Fiskistofu, dags. 10. september 2014. Rétt er að ítreka að þegar efni bréfsins var kynnt á starfsmannafundi þann 5. september 2014 kom skýrt fram að allt sem þar myndi koma fram væri að sjálfsögðu háð því að það tækist að afla nauðsynlegra lagaheimilda.

Helstu atriði sem verkefnisstjórnin gerði tillögur um, og ráðherra samþykkti að beita sér fyrir, komu fram í bréfi ráðherra til starfsmanna, dags. 10. september 2014 og eru eftirfarandi:

1. Stefnt skuli að því að höfuðstöðvar Fiskistofu verði fluttar til Akureyrar fyrir 1. júlí 2015 og að flutningum ljúki eigi síðar en 1. janúar 2017. Mestur þungi flutninganna verði á árinu 2015 en nánari útfærsla verði í höndum fiskistofustjóra.
2. Héðan í frá verði allir nýir starfsmenn ráðnir með starfsstöð á Akureyri.
3. Tölvusviðið, sem þjóni bæði Fiskistofu og Hafrannsóknastofnun, verði ekki flutt. Til skoðunar sé hvort það muni í framtíðinni einnig þjóna Matvælastofnun. Stofnaður hefur verið starfshópur um það verkefni.
4. Kannað verði hvort hentugt sé að sameina starfsstöð Fiskistofu og Matvælastofnunar á höfuðborgarsvæðinu og e.t.v. víðar um land.
5. Til að draga úr þekkingarroffi vegna þessara breytinga verði starfsmönnum sem náð hafa 60 ára aldri fyrir árslok 2015 gefinn kostur á að ljúka starfsævi sinni fyrir Fiskistofu á höfuðborgarsvæðinu, kjósi þeir það. Auk þess verði starfsmönnum sem náð hafi 15 ára starfsaldri á árinu 2015 veittur frestur til 1. júlí 2016 til að taka ákvörðun um það hvort þeir taki starfi á Akureyri. Þetta sé þó háð því að samkomulag náist við starfsmenn um þetta fyrirkomulag enda ívilnandi fyrir suma en aðra ekki.
6. Starfsmenn sem flytji eigi kost á flutningsstyrk sem nemi kr. 3.000.000. Styrkur þessi sé skattskyldur. Starfsmenn sem fái slíkan styrk þurfi að skuldbinda sig til að vinna hjá Fiskistofu á Akureyri í tvö ár. Ef starfsmaður hætti fyrir endurgreiðist styrkurinn í hlutfalli við þann tíma sem starfsmaðurinn gegndi starfinu. Auk þess verði greiddur kostnaður við flutning búslóðar.

7. Starfsmönnum sem flytji verði boðið að fljúga norður á kostnað Fiskistofu tvisvar sinnum með fjölskyldu sinni til að skoða húsnæði, kynna sér aðstæður og gera viðeigandi ráðstafanir vegna flutninga í annan landshluta.
8. Þeir starfsmenn sem kjósi að flytjast ekki til Akureyrar og hætta störfum fái greidd laun á uppsagnartíma án þess að vinnuframlags verði krafist. Fái starfsmaður aðra vinnu á uppsagnartímanum komi laun á nýja vinnustaðnum til frádráttar.

Rétt er að ítreka að ekki er hægt að líta á bréfið sem ákvörðun ráðherra. Hér var annars vegar verið að bregðast við ítrekuðum óskum starfsmanna Fiskistofu og reynt að skýra hverju ráðherra væri tilbúinn að beita sér fyrir til að tryggja rétt þeirra með ekki lakari hætti en í sambærilegum tilvikum. Það hefur hins vegar alltaf legið fyrir að forsendur flestra þeirra atriða sem fram koma í bréfinu væru háðar því að heimildir fengjust til þeirra, m.a. í fjárlögum.

Ráðuneytið telur rétt að taka fram að þegar ráðherra kynnti í ríkisstjórn áform sín um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar lá fyrir að tiltekinn hluti höfuðstöðvanna yrði áfram í Reykjavík, m.a. kemur þar þá þegar fram að tölvudeild Fiskistofu verði áfram á höfuðborgarsvæðinu, sbr. minnisblað ráðherra til ríkisstjórnar, dags. 27. júní 2014. Einnig kom það fram á fundi með starfsmönnum Fiskistofu þann 7. ágúst 2014 og í öllum upplýsingum um málið eftir þann tíma.

Einnig gerði verkefnisstjórn síðar tillögu sem ráðuneytið féllst á, um að lax- og silungsveiðisvið Fiskistofu skuli vera áfram á höfuðborgarsvæðinu. Ástæðan er sú að starfsmenn sviðsins eru einungis tveir og verður annar kominn yfir 60 ára aldur fyrir árslok 2015. Ótækt þykir að skipta svo litlu sviði í tvennt. Samkvæmt því er gert ráð fyrir að lax- og silungsveiðisvið Fiskistofu verði áfram á höfuðborgarsvæðinu næstu árin.

Ráðherra lagði nýtt minnisblað fyrir ríkisstjórn, dags. 2. september 2014 og gerði grein fyrir vinnu verkefnisstjórnarinnar. M.a. kom þar fram að fiskistofustjóri muni fara til starfa á Akureyri sem fyrst eftir að endanleg ákvörðun hafi verið tekin um flutning. Með honum verði þeir sem séu þar fyrir auk nýrra starfsmanna. Fiskistofustjóri verði síðan að leggja mat á það hve hratt störf verði flutt frá Hafnarfirði til Akureyrar en gert sé ráð fyrir að öll þau störf sem eigi að vera á Akureyri verði komin þangað eigi síðar en 1. janúar 2017. Hraði flutninganna ráðist þó að hluta til af því hvernig takist til með samstarf við starfsmenn Fiskistofu. Einnig voru þar kynntar tilteknar sviðsmyndir sem verkefnisstjórnin hafði unnið um flutningana, gerð grein fyrir umræddum greiðslum sem áformað sé að greiða starfsmönnum sem flytja og að tilteknir starfsmenn geti átt þess kost að ljúka starfsævi sinni á höfuðborgarsvæðinu kjósi þeir það. Einnig sé gert ráð fyrir, að nýir starfsmenn verði ráðnir til starfa á Akureyri og fjallað um hvaða hlutar af starfsemi Fiskistofu verði áfram starfræktir á höfuðborgarsvæðinu, hvort tölvudeild Fiskistofu geti einnig þjónustað Matvælastofnun (MAST) og komið að þeim verkefnum sem ætlunin er að flytja frá Bændasamtökum Íslands þangað, gerð grein fyrir helstu kostnaðarþáttum vegna flutninganna, vinnu við húsnæðismál og að lokum áréttað mikilvægi þess að Fiskistofu verði tryggt nægjanlegt viðbótarfjármagn á meðan á flutningum standi.

Samkvæmt framanrituðu er gert ráð fyrir að ríflega helmingur þeirra stöðugilda sem nú eru við höfuðstöðvar Fiskistofu í Hafnarfirði flytjist til Akureyrar að meðtöldum þeim stöðugildum sem þar eru fyrir og þeim sem á eftir að ráða í af lausum stöðum.

Um miðjan október 2014 var síðan tekin saman endanleg kostnaðaráætlun, sem var kynnt fjárlaganefnd Alþingis og var þar upplýst að ráðherra myndi beita sér fyrir nauðsynlegum fjárveitingum vegna flutninganna við 2. umræðu fjárlaga fyrir árið 2015.

Þá skal upplýst að á þeim tíma var hafin vinna í forsætisráðuneytinu við endurskoðun á lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, þar sem m.a. er gert ráð fyrir almennri heimild til handa ráðherra til að ákveða staðsetningu stofnana sem undir hann heyra. Frumvarpið var lagt fyrir Alþingi 3. desember 2014 á 144. löggjafarþingi, 2014-2015, sbr. þskj. 666, 434. mál. Í 1. gr. frumvarpsins er ákvæði um að ráðherra kveði á um aðsetur stofnana sem undir hann heyra, nema á

annan veg sé mælt í lögum. Ef frumvarpið verður að lögum verður þar komin ótvíræð lagaheimild fyrir ráðherra m.a. til að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar.

IV. Svör við spurningum í bréfi umboðsmanns Alþingis, dags. 12. nóvember 2014.

B. Hér á eftir eru svör atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins við spurningum í framangreindu bréfi yðar, dags. 12. nóvember 2014, í sömu röð og þær eru þar settar fram.

Um 1 – Svar: Ráðherra kynnti starfsmönnum Fiskistofu á fundi 27. júní 2014 þau áform sín að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar.

Til grundvallar tilkynningu ráðherra á fundi með starfsmönnum Fiskistofu þann 27. júní 2014, var tiltekinn aðdragandi og undirbúningur svo sem greinir í III. kafla hér á undan. M.a. hafði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra upplýst fiskistofustjóra um málið sem trúnamál nokkru áður og einnig hafði ráðherra lagt minnisblað fyrir ríkisstjórn þar sem hann kynnti þau áform sín að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar. Eftir framangreindan fund með starfsmönnum Fiskistofu sendi ráðherra út fréttatilkynningu um málið en þar segir m.a. orðrét: „*Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Sigurður Ingi Jóhannsson, kynnti í ríkisstjórn í morgun áform um að efla starfsemi Fiskistofu á Akureyri og flytja höfuðstöðvar stofnunarinnar þangað.*“ Vakin er athygli á að þarna er rætt um áform en ekki ákvörðun ráðherra.

Eins og áður greindi, höfðu á þessum tímapunkti 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 lögfræðialits um málið.

Eftir að ráðherra tilkynnti um framangreind áform og boðaði ákvörðun um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar komu upp efasemdir um að fullnægjandi lagaheimild væri fyrir hendi til að flytja höfuðstöðvar stofnunarinnar til Akureyrar.

Engin ákvæði eru um aðsetur Fiskistofu í lögum nr. 36/1992, um Fiskistofu og engin ákvæði eru heldur um aðsetur opinberra stofnana í lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands.

Í eldri lögum nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands eins og þeim var breytt með lögum nr. 121/1999 var almennt ákvæði um að ráðherra kveði á um aðsetur þeirra stofnana sem undir hann heyra. Ákvæðið var lögfest í kjölfar dóms Hæstaréttar Íslands frá 18. desember 1998, í máli nr. 312/1998, þar sem talið var að ákvörðun umhverfisráðherra um að flytja höfuðstöðvar Landmælinga Íslands frá Reykjavík til Akraness væri ólögmat þar sem lagaheimild vantaði fyrir ákvörðuninni. Í forsendum dómsins var m.a. vísað til 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 þar sem kemur fram að aðsetur ráðuneyta skuli vera í Reykjavík en vöntun á ákvæðum um aðsetur annarra opinberra stofnana leiði til þess að ekki sé hægt að flytja þær frá Reykjavík nema fyrir hendi séu sérstakar lagaheimildir um það efni. Umrætt ákvæði féll hins vegar niður við setningu laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands þegar eldri löggin voru numin úr gildi án þess að fjallað væri nokkuð um það í athugasemdum við frumvarpið.

Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að höfuðstöðvar Fiskistofu eru í Hafnarfirði en ekki Reykjavík, og því ekki ótvírætt að sérstaka lagaheimild þurfi til að flytja þær frá Hafnarfirði til Akureyrar með hliðsjón af framangreindu ákvæði 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar.

Í ljósi þeirra sjónarmiða sem fram hafa komið um heimildir ráðherra til flutnings ríkisstofnana ákvað ráðherra, til að taka af allan vafa um þetta atriði, að beita sér fyrir ótvíræðri lagaheimild til að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar. Eins og áður greindi ákvað forsætisráðherra að endurvekja ákvæðið um forræði ráðherra yfir staðsetningu stofnana í frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, enda hafði þá verið vakin athygli á brotnámi ákvæðisins við breytingu á lögum 2011. Þetta frumvarp var síðan lagt fram þann 3. desember fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014-2015, en það fjallar einnig um ýmis önnur atriði. Í 1. gr. frumvarpsins er svohljóðandi ákvæði: „*Ráðherra kveður á um*

aðseturstofnunar sem undir hann heyrir, nema á annan veg sé mælt í lögum.“ Í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins, sbr. Alþingistíðindi, A-deild, 144. löggjafarþing 2014-2015, þskj. 666, 434. mál er gerð grein fyrir sambærilegu ákvæði eldri laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands eins og því var breytt með lögum nr. 121/1999 en þar segir m.a.: „Dómur Hæstaréttar er skýr um það að stofnanir verði ekki staðsettar utan Reykjavíkur nema með heimild í lögum. Með vísan til þess var talið nauðsynlegt að taka af allan vafa um heimildir ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana utan Reykjavíkur, sbr. áður nefnd lög nr. 121/1999. Í núgildandi lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, er hins vegar ekki mælt fyrir um heimild ráðherra til að kveða á um aðsetur þeirra stofnana sem tilheyra starfsemi framkvæmdarvaldsins. Brottfall þessa ákvæðis er þó ekki útskýrt í athugasemdum við frumvarp til laganna. Hér er því lagt til, með hliðsjón af framangreindu, að aftur verði kveðið á um almenna heimild til handa ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana sem undir hann heyra og er lagt til að ákvæði eldri laga verði tekið upp óbreytt. Er talið rétt og eðlilegt að umrædd lagaheimild verði endurvakin enda hefur verið litið svo á að ákvörðunarvald um þetta sé eðlilegur hluti af stjórnunarheimildum ráðherra gagnvart stofnunum sem undir hann heyra. Að óbreyttu má ætla að sérstaka lagaheimild þyrfti í hverju tilviki ef staðsetja ætti stofnun utan sveitarfélagamarka Reykjavíkur.“

Verði framangreint frumvarp forsætisráðherra að lögum mun það fela í sér ótvíræða heimild fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra til að taka ákvörðun um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar eins og ráðherra boðaði starfsmönnum stofnunarinnar á umræddum fundi þann 27. júní 2014.

Áhersla er lögð á að á umræddum fundi ráðherra með starfsmönnum Fiskistofu þann 27. júní 2014 voru einungis kynnt fyrir starfsmönnum Fiskistofu áform ráðherra um að flytja höfuðstöðvar stofnunarinnar til Akureyrar. Ráðherra taldi rétt að kynna umrædd áform fyrir starfsmönnum Fiskistofu þótt þá væri aðeins að hefjast undirbúningsvinna vegna verkefnisins og engin ákvörðun hafi þá verið tekin um málið.

Sú ákvörðun ráðherra að kynna umrædd áform sín þá þegar fyrir starfsmönnum Fiskistofu var tekin með hagsmuni þeirra að leiðarljósi og vildi ráðherra með því leitast við að tryggja að starfsmenn stofnunarinnar hefðu vitneskju um málið, auk þess sem hann taldi mikilvægt að starfsmennirnir hefðu eins langan tíma og unnt var til að taka ákvörðun um hvort þeir vilji flytjast með stofnuninni norður til Akureyrar. Þá þótti málefnaleg nálgun að upplýsa starfsfólk Fiskistofu um þá vinnu sem framundan væri vegna þess samráðs sem þurfti að fara af stað við undirbúning ákvörðunarinnar, bæði við starfsfólkið sjálft svo og stéttarfélög og aðra aðila, m.a. vegna fjárlagagerðar. Það var mat ráðuneytisins að aðkoma starfsfólks væri nauðsynleg strax á þessu stigi til að öll undirbúningsvinna gæti gengið fram með farsælum hætti.

Eins og gerð hefur verið grein fyrir í III. kafla hér að framan var í framhaldi af fundi ráðherra með starfsmönnum Fiskistofu þann 27. júní 2014 sett á stofn verkefnisstjórn til að annast umrædda undirbúningsvinnu við verkefnið og vann hún fram að fundi ráðuneytisins með starfsmönnum, sem haldinn var 5. september. Gerði nefndin ýmsar tillögur um skipulag og framkvæmd flutninganna og kom þeim á framfæri við ráðherra sem samþykkti að beita sér fyrir þeim, þó með þeim fyrirvara að ótvíræð lagaheimild fengist til að flytja og einnig heimildir í fjárlögum til að greiða fyrir kostnað af flutningunum.

Eftir starfsmannafundinn 5. september var settur á laggirnar verkefnishópur skipaður stjórnendum Fiskistofu og ráðinn sérstakur verkefnisstjóri. Óskað var eftir fulltyngi starfsmanna og sitja fimm stjórnendur á stofnuninni í hópnunum ásamt verkefnisstjóra. Verkefnishópurinn starfar samkvæmt verkáætlun og hefur unnið áfram að undirbúningi breytinga, en framkvæmd bíður fullnægjandi heimilda.

Í dómi Hæstaréttar frá 18. desember 1998 í máli nr. 312/1998 kemur fram að ráðherra sé fullheimilt að vinna að undirbúningi slíkra flutninga opinberrar stofnunar þótt ákvörðun um þá hafi ekki verið tekin og að þeir geti ekki komið til framkvæmda fyrr en lagaheimild liggur fyrir.

Um 2 – Svar: Þegar ráðherra sendi bréf til starfsmanna Fiskistofu, dags. 10. september 2014, áttu sömu sjónarmið við um lagaskilyrði og reifuð eru í svari við spurningu 1. Í millitíðinni var leitað til forsætisráðuneytisins eftir upplýsingum um ákvæði í lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands varðandi staðsetningar stofnana og þróun þess. Niðurstaða þessa samráðs var, eins og áður greinir, að í frumvarpi forsætisráðherra um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands yrði að finna ákvæði um heimild ráðherra til ákvörðunar um staðsetningu stofnana. Í umræddu bréfi ráðherra, dags. 10. september 2014 fólst því einungis, með sama hætti og á fundi ráðherra með starfsmönnum Fiskistofu þann 27. júní 2014, að ráðherra upplýsti starfsmenn Fiskistofu skriflega um þau áform að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar og hvaða tillögum sem beint hafði verið til ráðherra frá verkefnisstjórn hann var tilbúinn að beita sér fyrir. Eins og áður hefur komið fram var hluti af þeirri undirbúningsvinnu að afla ótvíræðrar lagaheimildar til að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar, heimilda í fjárlögum fyrir þeim kostnaði sem til fellur vegna flutninganna o.fl. Einnig skal upplýst að ástæður þess að ráðherra sendi umrætt bréf með þeim upplýsingum sem þar komu fram voru þær að starfsmenn Fiskistofu höfðu eindregið óskað eftir því að fá sem fyrst allar upplýsingar um réttindamál sín vegna áforma ráðherra um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar, sbr. meðfylgjandi fundargerðir verkefnisstjórnar. Ráðherra var með umræddu bréfi að koma til móts við óskir þeirra þótt undirbúningsvinnu við flutningana, m.a. öflun fjárlagaheimilda hafi á þeim tíma ekki verið lokið.

Ennfremur vill ráðuneytið upplýsa að eftir að ráðherra tilkynnti starfsmönnum Fiskistofu á fundi þann 27. júní 2014 um áform sín um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar hélt ráðuneytisstjóri atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins ásamt verkefnisstjórn tvo fundi með starfsmönnum Fiskistofu, þ.e. þann 7. ágúst og 5. september 2014. Fundirnir voru sendir út með fjarfundabúnaði svo að starfsmenn Fiskistofu sem starfa annars staðar á landinu gætu tekið þátt í þeim og fengið upplýsingar af þeim og einnig voru þeir hljóðritaðir en það var gert samkvæmt eindregnum óskum starfsmannanna sjálfra og voru þeir upplýstir um það áður en fundirnir hófust.

Á umræddum fundum voru starfsmenn Fiskistofu m.a. upplýstir um að afla yrði ótvíræðra lagaheimilda til að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar áður en tekin yrði formleg ákvörðun um það efni. Einnig voru starfsmenn Fiskistofu á umræddum fundum upplýstir um einstök efnisatriði varðandi áformaða flutninga höfuðstöðva stofnunarinnar, sem verkefnisstjórn hafði gert tillögur um og ráðherra samþykkt að beita sér fyrir. M.a. voru þeir þar upplýstir um hvaða einingar (deildir og svið) stofnunarinnar mundu ekki flytja og verða eftir á höfuðborgarsvæðinu, hvaða aðrir starfsmenn stofnunarinnar yrðu undanþegnir skyldu til flutnings og um lengri aðlögunartíma starfsmanna með tiltekinn starfsaldur. Þá var upplýst um tilteknar greiðslur sem áformað væri að greiða einstökum starfsmönnum sem mundu flytja með stofnuninni til Akureyrar, bæði vegna kostnaðar og til að koma í veg fyrir þekkingarrof í stofnuninni, o.fl. Einnig voru starfsmenn Fiskistofu á umræddum fundum upplýstir um að ráðherra áformaði að senda þeim bréf með framangreindum upplýsingum en það gerði ráðherra með bréfi til starfsmannanna, dags. 10. september 2014. Á fundum fulltrúa ráðuneytisins með starfsmönnum Fiskistofu kom ávallt skýrt fram að lagaheimildir væru grundvöllur þeirra ráðstafana sem ráðherra kvaðst tilbúinn til að beita sér fyrir og hann fylgdi eftir með umræddu bréfi. Í bréfinu sjálfu hefði þetta mátt koma skýrar fram. Það má þó vera ljóst, bæði af ummælum ráðherra í fjölmiðlum, sem vísað er til í bréfi yðar, sem og gögnum frá verkefnisstjórn og umræðum á starfsmannafundum að forsendur ákvarðanatökunnar yrðu ávallt þær að lagagrundvöllur sé ótvíræður.

Um 3 – Svar: Í 5., 6., 7. og 8. tl. bréfs ráðherra til starfsmanna Fiskistofu, dags. 10. september 2014, koma fram tilteknar upplýsingar um hvernig áformað sé að haga skipulagi og framkvæmd flutninga höfuðstöðva Fiskistofu til Akureyrar.

Ekki er sérstaklega fjallað í lögum um þær greiðslur sem koma fram í bréfi ráðherra, dags. 10. september 2014, og hann kvaðst tilbúinn að beita sér fyrir, að verði greiddar þeim starfsmönnum Fiskistofu sem ákveða að flytja með stofnuninni norður til Akureyrar. M.a. verður líklega ekki talið að umræddar greiðslur falli undir 9. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

þar sem forstöðumenn opinberra stofnana hafa heimildir til að greiða starfsmönnum tiltekin viðbótarlaun. Ekkert er heldur fjallað um umræddar greiðslur í kjarasamningum og ráðningarsamningum sem gilda um störf viðkomandi starfsmanna.

Að öðru leyti voru þær upplýsingar sem ráðherra veitti starfsmönnum Fiskistofu í bréfi, dags. 10. september 2014, um framangreind réttindi þeirra byggðar á tillögum um það efni frá verkefnisstjórn sem ráðherra tók við og samþykkti að beita sér fyrir við undirbúning flutnings höfuðstöðva Fiskistofu til Akureyrar. Umrætt samþykki ráðherra á þessum tillögum var hins vegar alltaf bundið því skilyrði, að lagaheimild fyrir flutningi væri ótvíræð og einnig að heimildir í fjárlögum fengjust til að greiða allan þann kostnað sem leiðir af flutningunum. Um þetta höfðu starfsmenn Fiskistofu verið upplýstir á fundum sem ráðuneytisstjóri hélt ásamt verkefnisstjórn 7. ágúst og 5. september 2014 og gerð hefur verið grein fyrir í 2. tl. hér að framan.

Að mati ráðuneytisins eru þessar tillögur byggðar á lögum og málefnalegum sjónarmiðum en sérstakar ástæður eru fyrir því að tiltekin starfsemi Fiskistofu verður áfram á höfuðborgarsvæðinu. Um er að ræða tölvudeild sem þjónar einnig starfsemi annarra stofnana, og lax- og silungsveiðisvið sem byggist á störfum tveggja starfsmanna, þar sem annar er kominn yfir 60 ára aldur fyrir árslok 2015 og ekki er talið fært að skipta sviðinu í tvær starfseiningar. 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. Ef frumvarp forsætisráðherra til laga um breytingar á lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, m.a. 1. gr. um að lögfest verði nýtt ákvæði í 2. mgr. 1. gr. laganna þess efnis að „*Ráðherra kveður á um aðsetur stofnunar sem undir hann heyrir, nema á annan veg sé mælt í lögum*“, verður að lögum mun ráðherra hafa ótvíræða heimild til að ákveða að höfuðstöðvar Fiskistofu skuli vera á Akureyri og einnig heimild fyrir því að ákveða að tiltekinn hluti þeirrar starfsemi sem nú er í Hafnarfirði verði þar áfram en í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins segir m.a. aftast: „*Í ákvæðinu felst í senn heimild fyrir ráðherra til að ákveða að flytja stofnun um set og einnig það sem gengur skemur, svo sem að flytja til smærri hluta slíkra aðila.*“

Þá hafa ráðherra og fiskistofustjóri lagaheimildir til að ákveða hvernig þeir skipuleggja starfsemi Fiskistofu, sbr. einnig 3. gr. laga nr. 36/1992, um Fiskistofu, þar sem segir að ráðherra geti sett reglugerð um starfsemi stofnunarinnar.

Ef Alþingi samþykkir tillögur ráðuneytisins um breytingar á fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2015 þar sem gert er ráð fyrir að sá kostnaður sem ráðherra upplýsti um í framangreindu bréfi, dags. 10. september 2014, verði greiddur þeim starfsmönnum sem ákveða að flytja, verður það sú lagaheimild sem byggt verður á við greiðslurnar ef og þegar af flutningunum verður. Umræddar fjárlagaheimildir munu verða til fyllingar ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Greiðslur samkvæmt þeim heimildum kæmu til viðbótar við samningsbundnar greiðslur umræddra starfsmanna samkvæmt kjarasamningum og ráðningarsamningum þeirra og yrðu einkaréttarlegs eðlis, byggðar á sérstökum samningum við einstaka starfsmenn um tilteknar eingreiðslur.

Það hefur áður tíðkast að semja við starfsmenn um tilteknar greiðslur við flutning stofnana út á land, t.d. við flutning Matvælastofnunar (þeirra stofnana sem urðu að Landbúnaðarstofnun og síðar Matvælastofnun) til Selfoss, Byggðastofnunar til Sauðárkróks og Landmælinga Íslands til Akraness. Fordæmi eru fyrir slíkum greiðslum þótt þær séu ekki lögbundnar í almennum lögum heldur einungis byggðar á fjárlögum fyrir hvert ár og samningum við einstaka starfsmenn sem gerðir eru á grundvelli slíkra heimilda í fjárlögum. Áður var þó um að ræða greiðslur í öðru formi, t.d. ferðastyrki eða aksturskostnað, styttri vinnutíma o.fl. Í framangreindum dómi Hæstaréttar frá 18. desember 1998 var lögð áhersla á slík atriði og hefur í þessu máli þess verið gætt að taka tillit til þeirra og gera ráðstafanir til að tryggja fjármuni fyrir flutningunum. Eins og áður hefur komið fram hefur ráðherra beitt sér fyrir því að slíkar tillögur verði samþykktar í fjárlögum fyrir árið 2015 og mun einnig gera það í fjárlögum fyrir árið 2016. Þótt það sé aðeins fiskistofustjóri sem hefur ákveðið að flytja með höfuðstöðvum Fiskistofu til Akureyrar er í tillögunum gert ráð fyrir nægu fjármagni til að greiða einnig kostnað vegna flutninga annarra starfsmanna stofnunarinnar. Í

umræddum tillögum er einnig gert ráð fyrir fjármagni til að greiða kostnað vegna þeirra starfsmanna sem ekki munu flytja en sá kostnaður er hærri en kostnaðurinn sem hlýst af flutningi einstakra starfsmanna með stofnuninni norður til Akureyrar.

Eins og hefur verið gerð grein fyrir í svari við 2. tl. bréfs yðar hér að framan, höfðu starfsmenn Fiskistofu á fundum 7. ágúst og 5. september 2014 verið upplýstir um að eytt yrði óvissu um lagaheimildir áður en ráðherra mundi taka þá ákvörðun sem hann hafði boðað á fundi með starfsmönnum 27. júní 2014 að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar og að afla yrði heimilda í fjárlögum fyrir kostnaði við flutningana Þær upplýsingar sem koma fram í bréfi ráðherra til starfsmanna Fiskistofu, dags. 10. september 2014, eru allar bundnar fyrirvara um þessi atriði sem starfsmennirnir höfðu áður verið upplýstir um. Upplýsingarnar voru gefnar af ráðherra í umræddu bréfi svo fljótt sem hann taldi unnt vegna eindreginna óska starfsmanna Fiskistofu um að réttindamál þeirra yrðu skýrð sem fyrst og voru settar fram svo fljótt með hagsmuni starfsmanna að leiðarljósi. Starfsmönnum Fiskistofu var því eða mátti vera fullljóst við lestur bréfs ráðherra, dags. 10. september 2014, að umræddar upplýsingar væru bundnar þeim fyrirvörum sem höfðu komið fram á umræddum fundum þeirra með ráðuneytisstjóra og verkefnisstjórn 7. ágúst og 5. september 2014.

Áhersla er lögð á að ekkert hefur enn verið gert til að hrinda í framkvæmd umræddum tillögum verkefnisstjórnar sem ráðherra upplýsti um í bréfi sínu til starfsmanna Fiskistofu, dags. 10. september 2014, og hefur ráðuneytið ekki áform um að gera það fyrr en ótvíræðar lagaheimildir eru til staðar bæði varðandi flutning og fjárheimildir. Hvað varðar ráðningu í nýjar stöður, er það mat ráðuneytisins að málefnalegt sé, með hliðsjón af margumræddum áformum, að nýráðningar verði við starfsstöð Fiskistofu á Akureyri, sem þegar er starfrækt. Ekkert er því til fyrirstöðu að styrkja þá starfsstöð óháð flutningi höfuðstöðva til Akureyrar.

Þegar litið er til þessa er það mat ráðuneytisins að þau boð eða nánar tiltekið þær upplýsingar sem ráðherra veitti starfsmönnum Fiskistofu um réttarstöðu þeirra og réttindamál í bréfi til þeirra dags. 10. september 2014, hafi vel samrýmst þeirri afstöðu ráðherra að afla ótvíræðra lagaheimilda til að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar, þ.m.t. um umræddar greiðslur og einnig þær upplýsingar sem þar koma fram um ráðningu nýrra starfsmanna.

Um 4 – Svar: Hér vísar ráðuneytið til þess sem hefur komið fram í svörum við 2. og 3. tl. í bréfi yðar, þ.e. um þau atriði sem starfsmenn Fiskistofu höfðu verið upplýstir um varðandi þessi atriði.

Eins og áður hefur verið gerð grein fyrir upplýsti ráðuneytið starfsmenn Fiskistofu á fundum þeirra með ráðuneytisstjóra og verkefnisstjórn 7. ágúst og 5. september 2014 um að óvissu yrði eytt um lagaheimild fyrir flutningum höfuðstöðva Fiskistofu til Akureyrar. Ekkert hefur enn verið gert til að hrinda í framkvæmd þessum tillögum verkefnisstjórnar sem ráðherra upplýsti einnig um í bréfi sínu til starfsmanna Fiskistofu, dags. 10. september 2014. Einnig skal áréttað að verkefnisstjórn var skipuð og verkefnisstjóri ráðinn einungis til að gera tillögur um tiltekin atriði varðandi skipulag og framkvæmd flutninganna ef af þeim yrði, eftir að nauðsynlegar heimildir í lögum, þ.m.t. í fjárlögum, væru tryggðar. Ef slíkar heimildir fást ekki verður eðli máls samkvæmt ekkert af flutningunum. Eins og fram kemur í svari við fyrstu spurningu höfðu sjónarmið um óvissu lagaheimilda ekki verið vakin fyrir fund ráðherra með starfsmönnum Fiskistofu þann 27. júní sl. þegar áformin um flutningana voru kynnt.

Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 18. desember 1998 sem gerð er grein fyrir í svari við 1. tl. hér að framan, kemur fram að ráðherra sé fullheimilt að vinna að undirbúningi slíkra flutninga opinberrar stofnunar þótt ákvörðun um þá hafi ekki verið tekin og að þeir geti ekki komið til framkvæmda fyrr en lagaheimild liggur fyrir.

Engin ákvörðun hefur verið tekin um flutning höfuðstöðva stofnunarinnar til Akureyrar og engar af umræddum tillögum verkefnisstjórnarinnar hafa komið til framkvæmda þótt ráðherra hafi samþykkt að beita sér fyrir þeim og kynnt þær fyrir starfsmönnum Fiskistofu með þeim fyrirvörum sem starfsmönnum höfðu verið kynntir á fundum með ráðuneytisstjóra og verkefnisstjórn 7. ágúst og 5. september 2014 um að afla þyrfti lagaheimilda fyrir flutningunum og einnig heimilda í

fjárlögum til að greiða kostnað sem af þeim hlýst. Tillögurnar liggja einungis fyrir í ráðuneytinu og hafa verið kynntar starfsmönnum Fiskistofu til þess að þeir geti haft tíma til að kynna sér þær. Ekkert hefur hins vegar verið gert til að hrinda þeim í framkvæmd og hefur ráðuneytið ekki áform um að gera það fyrr en lagaheimildir eru ótvíræðar.

Áréttað skal að upplýsingarnar voru veittar starfsmönnum Fiskistofu um leið og þær lágu fyrir samkvæmt eindregnum óskum starfsmannanna sjálfra.

Þegar litið er til þessa er það mat ráðuneytisins að þau atriði sem ráðherra kvaðst tilbúinn að beita sér fyrir eða nánar tiltekið þær upplýsingar sem ráðherra veitti starfsmönnum Fiskistofu um áform sín og boðun ákvörðunar um flutning höfuðstöðva Fiskistofu til Akureyrar á fundi með starfsmönnum Fiskistofu þann 27. júní 2014, m.a. um réttarstöðu þeirra og réttindamál í bréfi til þeirra, dags. 10. september 2014, hafi samrýmst vönduðum stjórnarsýsluháttum.

Um 5 – Svar: Ráðuneytið hefur ekki sent starfsmönnum Fiskistofu skriflega tilkynningu um að leitað verði lagaheimildar fyrir flutningunum eða einstökum þáttum þeirra og heldur ekki um að aflað verði sérstakra heimilda í fjárlögum til að greiða kostnað af flutningunum.

Frá upphafi þegar ráðherra tilkynnti starfsmönnum Fiskistofu fyrst um áform sín um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar á fundi þann 27. júní 2014 hefur hins vegar alltaf verið byggt á því í öllum tilkynningum og upplýsingum til starfsmanna Fiskistofu og einnig á fundum að flutningurinn og allar ráðstafanir vegna hans verði bundnar því skilyrði að heimildir fái í fjárlögum til að greiða þann kostnað sem af þeim hlýst og að aðrar lagaheimildir séu ótvíræðar. Það leiðir því af eðli máls að umrædd boð koma ekki til framkvæmda og ekkert verður af umræddum greiðslum nema til flutninganna komi.

Ráðuneytið telur þá framkvæmd sem viðhöfð hefur verið í málinu því ekki geta haft áhrif á þau boð eða nánar tiltekið þær upplýsingar sem koma fram í bréfum ráðherra til starfsmanna Fiskistofu, dags. 10. september 2014.

Um 6 – Svar: Með svarbréfi þessu sendir ráðuneytið yður afrit af ýmsum gögnum sem hafa verið tekin saman í ráðuneytinu eða aflað með öðrum hætti um málið, sbr. lista í lok bréfsins.

V. Önnur atriði.

Ráðuneytið vill benda á að áform ráðherra og boðun ákvörðunar hans um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar ef lagaheimild fæst til þess í lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands og fjárheimildir í fjárlögum er ekki að öllu leyti sambærileg við dóm Hæstaréttar Íslands frá 18. desember 1998, í máli nr. 312/1998, m.a. vegna þess að höfuðstöðvar Fiskistofu eru nú þegar utan Reykjavíkur, þ.e. í Hafnarfirði. Í þessu máli er því ekki með sama hætti verið að túlka ákvæði 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944.

Einnig leggur ráðuneytið áherslu á að ekki eru áform um að flytja alla þá starfsemi sem er í höfuðstöðvum Fiskistofu í Hafnarfirði til Akureyrar heldur einungis hluta hennar. Eins og gerð hefur verið grein fyrir hér að framan mundi u.þ.b. helmingur þeirra stöðugilda sem þar eru, flytjast til Akureyrar en hinn helmingurinn verða eftir. Auk þess sem allar ráðstafanir eru með fyrirvara um heimildir í fjárlögum.

Þá vill ráðuneytið árétt að tilkynning ráðherra um áform sín um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar og boðuð ákvörðun hans um að það verði gert þegar undirbúningsvinnu við það er lokið er ekki stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þótt slík ákvörðun geti haft áhrif á réttindi og skyldur einstakra starfsmanna stofnunarinnar og að þeir kunni að hafa lögvarinna hagsmuna að gæta af því að aðsetur höfuðstöðva stofnunarinnar verði áfram í Hafnarfirði leiðir það ekki til þess að ákvörðun ráðherra um aðsetur stofnunarinnar á grundvelli væntanlegrar heimildar í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands verði

stjórnvaldsákvörðun eða annað og meira en ákvörðun ráðherra um aðsetur opinberrar stofnunar á grundvelli laga sem gilda um það efni. Það að einstakir starfsmenn kunni að hafa lögvarinna hagsmuna að gæta af því að hafa aðsetur höfuðstöðva stofnunarinnar í Hafnarfirði getur hins vegar leitt til þess að þeir geti borið ákvörðun ráðherra þegar hún hefur verið tekin undir dómstóla. Það verður ekki fyrr en ef og þegar Alþingi hefur samþykkt fyrirbyggjandi frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands og þær heimildir í fjárlögum sem gerðar hafa verið tillögur um vegna flutninganna. Ef dómur gengur í slíku máli á þeim tíma er ljóst að aðstæður þar verða allt aðrar en í dómi Hæstaréttar frá 18. desember 1998 í máli nr. 312/1998, þar sem slíkrar lagaheimildar hafði ekki verið aflað þegar dómur Hæstaréttar var kveðinn upp í málinu. Samkvæmt því verður að telja ólíklegt að niðurstaða dómsins verði sú sama að fella úr gildi ákvörðun ráðherra um það efni þar sem eldri dómurinn er byggður á því að ekki hafi verið fyrir hendi lagaheimild til flutninganna.

Loks vill ráðuneytið taka fram að telji umboðsmaður Alþingis að eitthvað hefði mátt betur fara í upplýsingum ráðherra til starfsmanna Fiskistofu um áform um flutning höfuðstöðva stofnunarinnar til Akureyrar þegar undirbúningsvinnu við það verkefni væri lokið, mun ráðuneytið fara eftir slíkum ábendingum eins og unnt er og einnig leitast við að hafa þær að leiðarljósi í framtíðinni.

Fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra,

Guðrún Gísladóttir

Sigríður Nordmann