



Alþingi við Austurvöll  
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd  
Kirkjustræti  
150 Reykjavík

ATVINNUVEGA- OG  
NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

Skúlagötu 4 101 Reykjavík  
sími: 545 9700 postur@anr.is  
anr.is

Reykjavík 17. janúar 2020  
Tilv.: ANR19120279/00.02

Efni: Svar við fyrirspurn.

Með rafbréfi frá 17. desember sl. var óskað eftir skriflegri greinargerð um nánar tilgreind atriði varðandi hæfisreglur og framkvæmd þeirra í ráðuneytinu.

Meðfylgjandi er umbeðin greinargerð.

  
Kristján Þór Júlíusson

  
Kristján Skarphéðinsson



17. janúar 2020

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti

Skúlagötu 4

Rvk

Alþingi við Austurvöll

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

### **Efni: Svar við beiðni um upplýsingar.**

Í rafréfi sem barst ráðuneytinu 17. desember sl. segir að á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, 6. desember 2019, hafi fjórðungur nefndarmanna samþykkt „að hefja frumkvæðisathugun á hæfi Kristjáns Þórs Júlíussonar, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, í ljósi stöðu hans gagnvart útgerðarfyrirtækinu Samherja“. Var þess óskað af þessu tilefni að ráðuneytið léti nefndinni í té greinargerð með upplýsingum um eftirfarandi:

1. Hvort og þá með hvaða hætti reynt hafi á hæfi ráðherra, á starfstíma ríkisstjórnarinnar, í málum er tengjast Samherja og/eða tengdum aðilum.
2. Hvernig hæfi ráðherra í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu er metið, verkferla og verklag, m.t.t. skráðra sem og óskráðra hæfisreglna stjórnisýsluréttar.
3. Hvaða lög/lagaákvæði liggja til grundvallar mati á hæfi ráðherra og mati á tengdum aðilum.

### **Fyrst verður vikið að því hvaða lög/lagaákvæði liggja til grundvallar við mat á hæfi ráðherra.**

Reglur um hæfi í stjórnisýslunni hafa tvíþættan tilgang. Annars vegar að ná fram efnislega réttri niðurstöðu. Hins vegar koma til svonefnd traustsjónarmið. Ekki aðeins skiptir máli hvort sá sem tekur ákvörðun láti ómálefnaleg sjónarmið hafa áhrif á sig í reynd eða hætta sé á því heldur einnig hvernig málið horfir við frá sjónarhóli borgarans. Hæfisreglur taka mið af þessu og er ætlað að byggja upp traust til stjórnisýslunnar. Starfsmenn stjórnisýslunnar verða bæði að fullnægja þeim almennu hæfisskilyrðum sem lög áskilja (almennt hæfi) og gæta að hæfi sínu við meðferð einstakra mála (sérstakt hæfi).

Almennu hæfisskilyrðin eru fyrst og fremst lágmarksskilyrði fyrir því að geta gegnt opinberu starfi og haldið því. Um slík skilyrði, t.d. aldur og lögræði sem og embættis- eða kjörgengisskilyrði er einkum fjallað í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996.

Um sérstakt hæfi til meðferðar einstakra mála, þar sem teknar eru ákvarðanir um rétt eða skyldu einstaklinga, eru fyrirmæli í 1. mgr. 3. gr. stjórnisýslulaga. Þar eru taldar í sex tölulíðum þær ástæður sem leiða til eða geta leitt til vanhæfis.

Óski ráðherra eftir því að víkja sæti við meðferð máls er það í höndum ríkisstjórnar að skipa seturáðherra.

Vísað er til umfjöllunar síðar í þessu bréfi um tengda aðila.

**Verður nú vikið að því hvernig hæfi ráðherra í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu er metið, verkferlum og verklagi, m.t.t. skráðra sem og óskráðra hæfisreglna stjórnarsýsluréttar.**

Meginþunginn í starfi ráðuneyta í íslensku stjórnarsýslunni er áætlunargerð, stefnumótun, samskipti við stofnanir, bæði íslenskar og erlendar, sem og margvísleg samningsgerð. Þær stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru í ráðuneytum byggjast hverju sinni á valdheimild í lögum á málefnasviði ráðherra. Flestar ákvæðanir í stjórnarsýslunni sem varða borgara eða lögaðila með beinum hætti eru teknar af stofnunum, en ekki ráðuneytum. Ákvæðanir stofnana er jafnan heimilt að bera undir ráðuneyti til úrskurðar, sbr. 26. gr. stjórnarsýslulaga. Stjórnvaldsúrskurðir eru með því sá málaflökkur þar sem helst reynir á hæfisreglur stjórnarsýslulaga í ráðuneytum.

Þrátt fyrir að ráðherra sé æðsti yfirmaður ráðuneytis og öll mál séu afgreidd í umboði hans þýðir það ekki að honum sé mögulegt eða skylt að koma að öllum málum sem þar eru til meðferðar hverju sinni. Ráðuneyti eru stigskipt stjórnvöld (nefnist þetta innra valdframsal í stjórnarsýslu). Með setningu skipurits og skiptingu ráðuneyta í skrifstofur er það í höndum og á ábyrgð skrifstofustjóra að skipta ábyrgð á einstökum verkefnum milli sérfræðinga.

Venjubundin meðferð stjórnarsýsluúrskurða felst í því að skrifstofustjóri úthlutar og fer yfir einstök úrskurðarmál með hlutaðeigandi sérfræðingum. Jafnan rita skrifstofustjóri og ábyrgur sérfræðingur/lögfræðingur undir úrskurði. Það er á ábyrgð skrifstofustjóra að upplýsa yfirstjórn um einstök málefni, þar með talið stjórnvaldsúrskurði ef þeir hafa þýðingu vegna lögbundins hlutverks ráðherra og stefnumótunar, sbr. m.a. 2. mgr. 20. gr. laga um stjórnarráð Íslands nr. 115/2011.

Allar ákvæðanir í ráðuneytum eru teknar „fyrir hönd ráðherra“. Af þeirri ástæðu leiðir að starfsmönnum ráðuneyta er rétt að vekja athygli ráðherra á málum þar sem álitamál kunna að rísa um sérstakt hæfi hans.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefur sett sér gæðahandbók. Þar eru settar innri reglur um málsmeðferð í úrskurðarmálum, allt frá því að kæra berst þar til úrskurður er kveðinn upp (Gæðaskjal 8.02.02 *Úrskurðir gæðalýsing*).

Reglur stjórnarsýslulaga um sérstakt hæfi starfsmanna stjórnarsýslunnar eru í eðli sínu persónubundnar á þann hátt að þær taka til atvika sem varða viðkomandi starfsmann persónulega. Því er það að lokum hlutaðeigandi starfsmaður sjálfur sem best getur gert sér grein fyrir því hvort hann sé vanhæfur eða ekki til meðferðar máls. Það er hins vegar engan veginn sjálfgefið að starfsmaður sé vanhæfur þótt hann kunni að hafa tengsl við hagsmuni í málinu.

Úrslitaatriðið við slíkt mat er hvort hagsmunir og tengsl séu almennt til þess fallin að hafa áhrif á viljaafstöðu starfsmannsins og þar með niðurstöðu málsins. Hér getur haft þýðingu við matið hvort viðkomandi ákvörðun krefjist víðtæks frjáls mats stjórnvalds. Einnig getur komið til álita 2. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaganna, þar sem kveðið er á um að eigi bresti hæfi starfsmanns til ákvæðanatöku

ef hagsmunir eru smávægilegir eða eðli málsins með þeim hætti að ekki er talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvörðun.

Mikill fjöldi stjórnsýslukæra berst ráðuneytum. Í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu eru nú til meðferðar yfir 250 stjórnvaldskærur. Aðkoma ráðherra að þessum málum heyrir til algerra undantekninga. Á starfstíma sitjandi ríkisstjórnar hefur sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra aldrei komið að meðferð stjórnsýslukæru. Í aðeins eitt skipti var ráðherra sérstaklega upplýstur um niðurstöðu úrskurðar þegar hann lá fyrir, en hann varðaði leyfi til fiskveiða í atvinnuskyni fyrir fiskiskipið Kleifarberg RE-70.

**Verður nú fjallað um hvort og þá með hvaða hætti reynt hafi á hæfi ráðherra, á starfstíma ríkisstjórnarinnar, í málum er tengjast Samherja og/eða tengdum aðilum.**

Ráðherra setti færslu á vegg sinn á *Facebook* hinn 12. desember 2017 þar sem gerð er grein fyrir störfum hans að málefnum sjávarútvegs og trúnaðarstörfum sem tengjast m.a. málefnum sveitarfélaga. Í lok færslunnar segir ráðherra:

Ég tel mig vera hæfan til þess að taka ákvarðanir um málefni sem snerta sjávarútveginn á Íslandi í heild sinni. Komi upp mál sem snerta Samherja sérstaklega mun ég að sjálfsögðu meta hæfi mitt í ljósi framangreinds líkt og allir stjórnmalamenn þurfa að gera þegar fjölskyldu-, vana- og kunningjatengsl gætu haft áhrif á afstöðu til einstakra mála.

Með hliðsjón af því að ráðherra á engra hagsmuna að gæta gagnvart fyrirtækinu og á engin tengsl við það önnur en að hafa um áratugaskeið þekkt einn aðaleiganda félagsins, þáverandi forstjóra þess, var það mat ráðherra að þau tengsl yllu ekki vanhæfi hans í málum sem vörðuðu ekki mikilsverða hagsmuni. Í því fólst að starfsmenn ráðuneytisins voru hæfir til afgreiðslu stjórnvaldsúrskurða sem beindust að félaginu.

Í beiðni nefndarinnar er óskað upplýsinga um „útgerðarfélagið Samherja“ og „tengd félög samkvæmt lögum um ársreikninga“. Af þessu tilefni athugast að um mat á hæfi starfsmanna í stjórnsýslunni fer, sem áður segir, eftir hæfisreglum stjórnsýslulaga. Vísar ráðuneytið til 3. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga þar sem greint er að starfsmaður getur verið vanhæfur ef hann er fyrirsvarsmáður aðila. Undir 5. og 6. tl. 1. mgr. 3. gr. getur síðan fallið, að því Páll Hreinsson tekur sem dæmi í riti sínu *Hæfisreglur stjórnsýslulaganna*, bls. 526, þegar starfsmaður er fyrirsvarsmáður *móður-* eða *dótturfélags* þess fyrirtækis sem er aðili málsins. Með vísan til þessa telur ráðuneytið rétt að afmarka fyrirspurn nefndarinnar við félagið Samherja hf. og dótturfélög þess samkvæmt ársreikningi. Í ársreikningnum er gefið yfirlit um dótturfélög. Þau eru 12 talsins.

Leitað var upplýsinga í málaskrá ráðuneytisins um úrskurðarmál á starfstíma ríkisstjórnarinnar þar sem Samherji hf. og dótturfélög þess voru málsaðilar og eru þau rakin hér á eftir.

1. ANR18011401. Stjórnsýslukæra Samherja Íslands ehf. Kærð var ákvörðun Fiskistofu um að veita félaginu skriflega áminningu vegna skipsins Kristínar EA-410, sem vanrækt hafði að sækja um

leyfi til veiða í lögsögu annars ríkis, áður en haldið var til veiða. Með úrskurði dags. 14. desember 2018 áleit ráðuneytið að lög um veiðar utan lögsögu veittu Fiskistofu ekki heimild til að veita áminningar og var ákvörðunin því felld úr gildi.

2. ANR19050334. Stjórnsýslukæra Samherja Ísland ehf. Kærð var ákvörðun Fiskistofu um að veita fiskiskipinu Björgu EA-7 áminningu vegna nokkurra kílóa af tindaskötu sem safnað hafi verið í fötu og ekki skilað sér á hafnarvog eða í aflaskráningarkerfi Fiskistofu. Með úrskurði ráðuneytisins dags. 25. júní 2019 var fallist á túlkun Fiskistofu á lögum, en álitíð að málið væri þannig vaxið að eðlilegra hefði verið að senda kæranda leiðbeiningar um hvernig túlka bæri tiltekið ákvæði reglugerðar í stað þess að veita skriflega áminningu. Var áminningin því felld úr gildi.

Afgreiðsla þessara mála, sem ekki voru talin veigamikil, var í samræmi við venjubundna framkvæmd ráðuneytisins í sambærilegum málum. Hvorki ráðherra né ráðuneytisstjóra var því gert kunnugt um að mál þessi væru til meðferðar í ráðuneytinu.

Svo sem greinir í upphafi þessa bréfs þjóna hæfisreglur m.a. svonefndum traustsjónarmiðum. Ekki aðeins skiptir máli hvort sá sem tekur ákvörðun láti ómálefnaleg sjónarmið hafa áhrif á sig í reynd eða hætta sé á því, heldur einnig hvernig málið horfir við borgaranum. Það er á þeim grundvelli, og í kjölfar umfjöllunar fjölmiðla seint á árinu 2019, sem ráðherra sagði sig frá eftirfarandi málum 20. desember sl. Með þessari ákvörðun vildi ráðherra stuðla að tiltrú og trausti á stjórnsýsluna.

Málin eru sem hér segir:

1. ANR18100410. Mál Útgerðarfélags Akureyringa ehf. vegna stjórnsýslukæru félagsins, dags. 26. október 2018, vegna ákvörðunar Fiskistofu um sviptingu fiskiskips á leyfi til veiða í atvinnuskyni í tiltekinn tíma á grundvelli laga um umgengni um nytjastofna sjávar.
2. ANR18110155. Mál Samherja Íslands ehf. vegna stjórnsýslukæru félagsins, dags. 9. nóvember 2018, vegna ákvörðunar Fiskistofu um að veita útgerðinni skriflega áminningu á grundvelli laga um umgengni um nytjastofna sjávar
3. ANR19110401. Mál Samherja fiskeldis ehf. vegna stjórnsýslukæru félagsins, dags. 28. nóvember 2019, vegna ákvörðunar Matvælastofnunar um að synja um útgáfu rekstrarleyfis til fiskeldis á Núpsmýri í Öxarfirði í Norðurþingi. Þess skal getið að samtímis óskaði félagið eftir rekstrarleyfi til bráðabirgða til starfrækslu fiskeldisstöðvar á Núpsmýri í Öxarfirði í Norðurþingi.

Sigurður Ingi Jóhannsson, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra var skipaður til að fara með málin. Komi til nýrra stjórnsýsluákvæðana sem varða Samherja og dótturfyrirtæki þess sérstaklega mun ráðherra meta hæfi sitt til meðferðar þeirra.

