

# UMBODSMADUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík  
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701  
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

## Álit umboðsmanns Alþingis í tilefni af kvörtun starfsmanna Fiskistofu (Mál nr. 8181/2014)

### I. Kvörtun

Hinn 10. október 2014 leituðu 35 starfsmenn Fiskistofu til mín og kvörtuðu yfir því sem þeir töldu vera ákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar. Ákvörðunin hafi verið kynnt munnlega á fundi ráðherra með starfsfólki Fiskistofu 27. júní 2014 og skriflega með bréfi ráðherra, dags. 10. september 2014. Bent er á að engin heimild sé í lögum til að flytja Fiskistofu eða ríkisstofnanir almennt séð milli landshluta og í því sambandi vísað til dóms Hæstaréttar frá 18. desember 1998 í máli nr. 312/1998. Í kvörtuninni kemur fram að þrátt fyrir að ráðherra hafi verið bent á að lagaheimild fyrir ákvörðuninni væri ekki til staðar hafi hann ráðist í framkvæmdir á grundvelli ákvörðunarinnar, t.d. með því að ráða verkefnastjóra til að vinna að skipulagningu og framkvæmd flutninga. Þá hafi verið lagt fyrir hluta starfsmanna Fiskistofu að hefja vinnu við undirbúning verkefnisins.

Kvörtunin beinist jafnframt að tilteknum atriðum er varða undirbúning og fyrirkomulag flutnings stofnunarinnar. Er þar vísað til fjárgreiðslna til starfsmanna vegna flutningsins og fyrirkomulags um starfslok og starfsstöð þeirra sem ráðherra hafi boðið starfsmönnum í bréfi, dags. 10. september 2014. Þá er kvartað yfir því að ráðherra og ráðuneyti hans viðurkenni ekki að flutningur starfs til Akureyrar jafngildi niðurlagningu stöðu.

Ég skil kvörtun starfsmanna Fiskistofu þannig að þeir telji að ráðherra hafi verið óheimilt að kynna þeim fyrirhugaðan flutning með þeim hætti sem hann gerði og gera þær ráðstafanir, sem starfsmennirnir lýsa í kvörtuninni, til að undirbúa flutninginn þar sem lagaheimild til flutnings höfuðstöðva Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar hafi ekki legið fyrir.

### II. Málavextir

Hinn 27. júní 2014 kynnti sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra áform sín um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar. Ráðherra lagði minnisblað, dags. sama dag, fyrir ríkisstjórnina vegna málsins. Þar var vitnað til stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar og þjóðhátíðarræðu forsætisráðherra sem og til þess að í mörg ár hafi vilji ráðamanna staðið til þess að fjölga opinberum störfum á landsbyggðinni en lítið hafi orðið úr. Tekið var fram að liður í þessu væri að flytja starfsemi Fiskistofu frá Hafnarfirði

norður á Akureyri. Í minnisblaðinu var hlutverki og stöðu Fiskistofu lýst og m.a. tekið fram að við árslok 2013 hafi starfsmenn stofnunarinnar verið 75 á fimm starfsstöðvum og starfsmannavelta árið 2013 verið 16%. Þá var gerð grein fyrir áætluðum kostnaði við flutning stofnunarinnar.

Í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til mín, dags. 12. desember 2014, kemur fram að ráðherra átti skömmu fyrir fyrrnefndan ríkisstjórnarfund fund með fiskistofustjóra þar sem hann skýrði honum frá áformum sínum um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar en óskaði trúnaðar um málið á því stigi.

Sama dag og ráðherra lagði málið fyrir ríkisstjórnina á fundi átti hann fund með starfsfólki Fiskistofu þar sem hann tilkynnti þeim fyrirhugaðan flutning höfuðstöðva stofnunarinnar. Í fundargerð starfsmanna Fiskistofu sama dag kemur eftirfarandi fram:

„Á fundinn mætti Sigurður Ingi [Jóhannsson] sjávarútvegsráðherra og tilkynnti hann starfsmönnum að búið væri að ákveða á ríkisstjórnarfundum fyrr um daginn flutning höfuðstöðva Fiskistofu til Akureyrar vorið 2015.

Tilkynning ráðherra kom starfsmönnum í opna skjöldu, og fram kom á fundinum að ekkert samráð hafi verið haft við Fiskistofu.“

Sama dag birtist einnig fréttatilkynning á heimasíðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins þar sem sagði:

„Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Sigurður Ingi Jóhannsson, kynnti í ríkisstjórn í morgun áform um að efla starfsemi Fiskistofu á Akureyri og flytja höfuðstöðvar stofnunarinnar þangað. Þetta er í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar þar sem segir að „Mikilvægt sé að stuðla að fjölbreyttum atvinnutækifærum um allt land, m.a. með dreifingu opinberra starfa [...]“ Opinberar úttektir sýna að á síðustu árum hefur opinberum störfum fjölgað á höfuðborgarsvæðinu, meðan þeim fækkar á flestum stöðum á landsbyggðinni.

Fiskistofa er með fimm starfsstöðvar á landsbyggðinni: Vestmannaeyjum, Stykkishólmi, Ísafirði, Akureyri og Höfn í Hornafirði, en höfuðstöðvarnar eru í Hafnarfirði. Breytingarnar snúa eingöngu að flutningi höfuðstöðvanna. Tölvudeild Fiskistofu, sem rekin er sameiginlega með Hafrannsóknastofnun, verður ekki flutt, auk þess sem reiknað er með að Fiskistofa verði með starfsstöð á höfuðborgarsvæðinu. Stefnt er að því að flutningum verði lokið í lok næsta árs.

Öllum núverandi starfsmönnum býðst að flytja með stofnuninni norður. Áætlað er að hluti af flutningi starfseminnar muni gerast vegna starfsmannaveltu þannig að ráðningar verða fyrst og fremst á Akureyri. Velji starfsmenn að segja upp í tengslum við þessar skipulagsbreytingar, mun þeim bjóðast fagleg aðstoð við endurmenntun og atvinnuleit.“

Rétt er að taka fram að í kjölfar þess að málið var kynnt af hálfu ráðherra var fjallað um það í fjölmiðlum þar sem m.a. komu fram efasemdir um að ráðherra hefði lagaheimild til að flytja Fiskistofu, sbr. t.d. frétt Ríkisútvarpsins 29. júní 2014. Í því sambandi var m.a. vísað til dóms Hæstaréttar frá 18. desember 1998 í máli nr. 312/1998

um flutning Landmælinga Íslands til Akraness. Í frétt hjá sama fréttamiðli daginn eftir kom fram að ráðherra hefði upplýst að tryggt yrði að flutningur Fiskistofu til Akureyrar yrði með lögmætum hætti.

Í þessu sambandi tek ég einnig fram að í gögnum málsins er að finna tölvubréfasamskipti milli tiltekins starfsmanns forsætisráðuneytisins og ráðuneytisstjóra atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins 27. júní 2014. Þar spyr sá fyrrnefndi hvort skoðað hafi verið hvort það þyrfti ef til vill að breyta lögum og vísaði í því sambandi til Matvælastofnunar. Í svari ráðuneytisstjórans sama dag segir: „Ekkert búið að skoða þetta enn sem komið er.“

Í framhaldi af ofangreindu var sett á fót verkefnisstjórn með fulltrúum ráðuneytisins og Fiskistofu. Verkefnisstjóri var ráðinn til starfa 1. september 2014 til að aðstoða fiskistofustjóra við undirbúning verkefnisins. Verkefnisstjórnin hélt sex fundi sumarið 2014 og skilaði minnisblaði til ráðherra 21. ágúst 2014 með ákveðnum tillögum. Þessar tillögur voru að hluta til teknar upp í minnisblaði ráðherra til ríkisstjórnarinnar sem lagt var fram á ríkisstjórnarfundum 2. september 2014 og í bréfi ráðherra til starfsmanna Fiskistofu, dags. 10. september 2014. Auk þess hélt ráðuneytisstjóri atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins tvo fundi með starfsmönnum Fiskistofu 7. ágúst og 5. september 2014.

Í minnisblaði sem ráðherra lagði fyrir ríkisstjórnina 2. september 2014 var m.a. gerð grein fyrir tillögum verkefnisstjórnarinnar. Þar kom til að mynda fram að fiskistofustjóri færi til starfa á Akureyri sem fyrst eftir að endanleg ákvörðun hefði verið tekin um flutning.

Bréf ráðherra, dags. 10. september 2014, til starfsmanna Fiskistofu hljóðaði svo:

- „Á fundi ríkisstjórnarinnar þann 2. þ.m. kynnti ég aðgerðir sem ég er tilbúinn til 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. Ég tel rétt að upplýsa um meginatriði þeirra:
1. Stefnt er 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 verður á árinu 2015 en nánari útfærsla verður í höndum fiskistofustjóra.
  2. Héðan í frá verða allir nýir starfsmenn ráðnir með starfsstöð á Akureyri.
  3. Tölvusviðið, sem þjónar bæði Fiskistofu og Hafrannsóknastofnun, verður ekki flutt. Til skoðunar er hvort það muni í framtíðinni einnig þjóna Matvælastofnun. Stofnaður hefur verið starfshópur um það verkefni.
  4. Kannað verður 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 verður starfsmönnum sem náð hafa 60 ára aldri fyrir árslok 2015 gefinn kostur á ljúka starfsævi sinni fyrir Fiskistofu á höfuðborgarsvæðinu, kjósi þeir það. Auk þess verður starfsmönnum sem náð hafa 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 er þó háð því að samkomulag náist við

- starfsmenn um þetta fyrirkomulag enda ívilnandi fyrir suma en aðra ekki.
6. Starfsmenn sem flytja eiga kost á flutningsstyrk sem nemur kr. 3.000.000. Styrkur þessi er skattskyldur. Starfsmenn sem fá slíkan styrk þurfa að skuldbinda sig til að vinna hjá Fiskistofu á Akureyri í tvö ár. Ef starfsmaður hættir fyrir endurgreiðist styrkurinn í hlutfalli við þann tíma sem starfsmaðurinn gegndi starfinu. Auk þess verður greiddur kostnaður við flutning búslóðar.
  7. Starfsmönnum sem flytja verður 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 kjósa að flytjast ekki til Akureyrar og hætta störfum fá greidd laun á uppsagnartíma án þess að vinnuframlags verði krafist. Fáir starfsmaður aðra vinnu á uppsagnartímanum koma laun á nýja vinnustaðnum til frádráttar. Það er von mín að vel takist til með flutning höfuðstöðva Fiskistofu til Akureyrar. Ég vænti þess að ná sem bestu samstarfi við starfsmenn Fiskistofu um þessar breytingar."

Framkvæmd flutninga Fiskistofu til Akureyrar og þeir styrkir sem stóðu starfsmönnum Fiskistofu til boða komu einnig til umræðu á Alþingi, sjá óundirbúinn fyrirspurnartíma á 9. fundi, 22. september 2014, á 144. löggj.þ. 2014-2015. Þá var lögð fram fyrirspurn til skriflegs svars ráðherra, um flutning höfuðstöðva Fiskistofu, frá þingmanni á fundi Alþingis 28. nóvember 2014, 414. mál á sama lög-gjafarþingi. Henni var svarað 12. janúar 2015, sjá þskj. 813 í sama máli. Þar kom m.a. fram að ótvírætt væri að afla þyrfti heimildar í fjárlögum til að standa undir kostnaði við flutninginn en staðan væri ekki eins ljós varðandi lagaheimild til að flytja stofnunina. Ráðherra hefði beitt sér fyrir að fá ótvíræða lagaheimild til að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu vegna þeirra efasemda sem hefðu komið fram um flutninginn og hefði forsætisráðherra lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands.

Um miðjan október 2014 var tekin saman kostnaðaráætlun sem var kynnt fjárlaganefnd Alþingis. Þar var upplýst að ráðherra myndi beita sér fyrir nauðsynlegum fjárveitingum vegna flutninganna við 2. umræðu fyrir árið 2015. Við 2. umræðu um fjárlagafrumvarp fyrir árið 2015 voru samþykktar tvær fjárveitingar vegna flutnings höfuðstöðva Fiskistofu til Akureyrar, samtals að fjárhæð 130 milljónir kr.

Á fundi Alþingis 3. desember 2014 lagði forsætisráðherra fram frumvarp til breytinga á lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Þar var lagt til að bætt yrði við ákvæði 2. gr. laganna svohljóðandi ákvæði: „Ráðherra kveður á um aðsetur stofnunar sem undir hann heyrir, nema á annan veg sé mælt í lögum.“ (144. löggj.þ. 2014-2015, þskj. 666, 434. mál.) Frumvarpið er nú til meðferðar hjá þingnefnd.

### III. Samskipti umboðsmanns Alþingis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins

Í tilefni af kvörtun starfsmanna Fiskistofu til mín ritaði ég sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra bréf, dags. 12. nóvember 2014. Í bréfinu gerði ég grein fyrir afmörkun athugunar minnar á málinu með

hliðsjón af þeim upplýsingum sem kynntar höfðu verið fyrir starfsmönnum vegna flutninganna og yfirlýsingum ráðherra í fjölmiðlum um að leitað yrði lagaheimildar til þeirra. Í spurningum mínum óskaði ég í fyrsta lagi upplýsinga um á hvaða lagagrundvelli hefði verið byggt, um heimild til flutnings á höfuðstöðvum Fiskistofu til Akureyrar, annars vegar þegar starfsmönnum stofnunarinnar var tilkynnt um þá ákvörðun munnlega á fundi 27. júní 2014 og hins vegar þegar „stefnumarkandi ákvörðun sem tekin var í sumar um að flytja höfuðstöðvar stofnunarinnar til Akureyrar“ var kynnt starfsmönnum Fiskistofu með bréfi 10. september s.á. Í ljósi þeirrar afstöðu ráðherra sem hefði birst í fjölmiðlum, um að afla þyrfti lagaheimildar frá Alþingi til flutningsins, var spurt hvort byggt hefði verið á sama lagagrundvelli um heimild til flutnings þegar bréfið var sent og þegar hann var kynntur starfsmönnum Fiskistofu á fundi 27. júní 2014.

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 12. desember 2014, var gerð grein fyrir hlutverki, skipulagi og starfsemi Fiskistofu og síðan vikið að málsatvikum. Í upphafi bréfsins var tekið fram að ákvörðun um flutning Fiskistofu hefði ekki verið tekin heldur aðeins kynnt áform þar um. Í svari við fyrstu spurningu minni kom annars vegar fram að ráðherra hefði á fundi með starfsmönnum Fiskistofu 27. júní 2014 kynnt þeim áform sín að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar. Undirbúningsvinna vegna verkefnisins hefði aðeins verið að hefjast. Þá var vakin athygli á því að í fréttatilkynningu á heimasíðu ráðuneytisins sama dag hefði verið stuðst við orðalagið „áform“ en ekki ákvörðun ráðherra. Tekið var fram að á þessum tíma hefðu ekki verið komin fram sjónarmið um að lagagrundvöllur fyrir flutningi Fiskistofu væri ótryggur. Talið hefði verið að slík heimild væri eðlilegur hluti af stjórnunarheimildum ráðherra gagnvart stofnunum sem undir hann heyra en ekki hefði verið aflað lögfræðialits um málið. Efasemdir um að fullnægjandi lagaheimild væri hendi hefðu komið eftir að ráðherra tilkynnti áformin og boðaði ákvörðun um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar.

Ráðuneytið tók fram að engin ákvæði væru um aðsetur Fiskistofu í lögum nr. 36/1992, um Fiskistofu, eða um aðsetur opinberra stofnana í lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Almennt ákvæði um að ráðherra ákvæði aðsetur þeirra stofnana sem undir hann heyra hefði verið bætt við eldri lög nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, með lögum nr. 121/1999 í kjölfar dóms Hæstaréttar Íslands frá 18. desember 1998 í máli nr. 312/1998. Umrætt ákvæði hefði hins vegar fallið úr gildi með setningu laga nr. 115/2011. Í svarinu var bent á forsendur fyrrnefnds dóms Hæstaréttar þar sem vísað er til 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 um að aðsetur ráðuneyta skuli vera í Reykjavík. Í þessu sambandi var bent á að höfuðstöðvar Fiskistofu væru í Hafnarfirði en ekki Reykjavík og því væri ekki ótvírætt að sérstaka lagaheimild þyrfti til að flytja stofnunina frá

Hafnarfirði til Akureyrar með hliðsjón af 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar.

Í ljósi þeirra sjónarmiða sem fram hefðu komið um heimildir ráðherra til flutnings ríkisstofnana var í bréfinu tekið fram að ráðherra hefði ákveðið, til að taka af allan vafa um þetta atriði, að beita sér fyrir ótvíræðri lagaheimild til að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu. Frumvarp forsætisráðherra til breytinga á lögum nr. 115/2011 hefði verið lagt fram 3. desember 2014. Yrði frumvarpið að lögum fæli það í sér ótvíræða heimild fyrir ráðherra til að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu eins og ráðherra hefði boðað starfsmönnum stofnunarinnar á fundi 27. júní 2014.

Sú ákvörðun að kynna starfsmönnum áform ráðherra hefði verið tekin með hagsmuni þeirra að leiðarljósi. Ráðherra hefði viljað tryggja að starfsmenn stofnunarinnar hefðu eins langan tíma og unnt væri til að taka ákvörðun um hvort þeir vildu flytjast með stofnuninni norður til Akureyrar. Það væri málefnaleg nálgun að upplýsa starfsfólkið strax um þá vinnu sem væri framundan og aðkoma starfsfólksins væri nauðsynleg strax á þessu stigi til að öll undirbúningsvinna gengi fram með farsælum hætti. Í fyrrnefndum dómi Hæstaréttar kæmi fram að ráðherra væri fullheimilt að vinna að undirbúningi slíkra flutninga opinberrar stofnunar þótt ákvörðun um þá hefði ekki verið tekin og þeir gætu ekki komið til framkvæmda fyrr en lagaheimild lægi fyrir.

Í bréfi ráðuneytisins var vísað til sömu sjónarmiða um lagaskilyrði hvað bréf ráðherra, dags. 10. september 2014, til starfsmanna Fiskistofu varðaði. Leitað hefði verið eftir upplýsingum frá forsætisráðuneytinu um ákvæði í lögum nr. 115/2011 um staðsetningu stofnana og þróun þess. Niðurstaða samráðsins hefði verið að áður nefnt frumvarp um breytingar á stjórnarráðslögunum yrði lagt fram.

Þá var upplýst að í bréfi ráðherra hefði aðeins falist að hann upplýsti starfsmenn Fiskistofu skriflega um þau áform að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu og hvaða tillögum hefði verið beint til ráðherra frá verkefnisstjórn sem hann hefði verið tilbúinn til að beita sér fyrir. Hluti af þeirri undirbúningsvinnu hefði verið að afla ótvíræðrar lagaheimildar, heimildar í fjárlögum fyrir þeim kostnaði sem félli til vegna flutninganna o.fl. Ástæður þess að ráðherra sendi bréfið hefðu verið eindregnar óskir starfsmanna að fá sem allra fyrst upplýsingar um réttindamál sín vegna áforma ráðherra. Ráðherra hefði með bréfinu viljað koma til móts við óskir þeirra þótt undirbúningsvinnu við flutninga hefði ekki verið lokið.

Í bréfinu kom einnig fram að á fundum ráðuneytisstjóra og verkefnisstjórn með starfsmönnum Fiskistofu 7. ágúst og 5. september 2014 hefðu þeir verið upplýstir um að áður en tekin yrði formleg ákvörðun um að flytja höfuðstöðvarnar yrði lagaheimildar aflað og upplýst hvaða einingar stofnunarinnar yrðu undanþegnar skyldu til flutnings og lengri aðlögunartíma starfsmanna með tiltekinn starfsaldur. Þá hefðu verið veittar upplýsingar um einstakar greiðslur sem áformað væri að

greiða starfsmönnum sem myndu flytja með stofnuninni til Akureyrar. Tekið var fram að það hefði að mati ráðuneytisins mátt koma skýrar fram í bréfinu 10. september 2014 að lagaheimildir væru grundvöllur þeirra ráðstafana sem ráðherra kvæðist tilbúinn til að beita sér fyrir. Ljóst mætti vera af ummælum ráðherra í fjölmiðlum, sem vísað væri til í bréfi mínu til ráðherra, sem og gögnum frá verkefnisstjórn og umræðum á starfsmannafundum að forsendur ákvarðanatökunnar yrðu ávallt þær að lagagrundvöllur væri ótvíræður.

Í öðru lagi óskaði ég eftir að fram kæmi á hvaða lagaheimildum tiltekin starfskjör og fjárgreiðslur sem starfsmönnum Fiskistofu væru boðnar í bréfi, dags. 10. september 2014, væru byggðar á. Þá óskaði ég eftir að fram kæmi hvernig það hefði samrýmst afstöðu ráðherra, um að afla þyrfti lagaheimildar Alþingis til flutnings höfuðstöðva stofnunarinnar til Akureyrar, að setja fram slíkt boð og önnur atriði bréfsins um fyrirkomulag á starfi Fiskistofu, þ.m.t. ráðningu nýrra starfsmanna, með þeim hætti sem gert var.

Í svari ráðuneytisins kom fram að ekki væri fjallað um þær greiðslur sem nefndar væru í bréfi til starfsmanna Fiskistofu í lögum og líklega yrði ekki talið að þær féllu undir 9. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem fjallar um viðbótarlaun. Ekkert væri heldur fjallað um umræddar greiðslur í kjarasamningum og ráðningarsamningum sem giltu um störf viðkomandi starfsmanna. Þessar greiðslur byggðust á tillögu verkefnisstjórnar og ráðherra væri tilbúinn til að beita sér fyrir þeim en þær byggðu á því skilyrði að ótvíræð lagaheimild og heimild að fjárlögum fengjust vegna flutningsins. Starfsmenn Fiskistofu hefðu verið upplýstir um þetta á fundum 7. ágúst og 5. september 2014.

Í svarinu kom fram að tillögurnar væru að mati ráðuneytisins byggðar á lögmatum og málefnalegum sjónarmiðum. Þá var á ný vísað í frumvarp forsætisráðherra til breytinga á stjórnarráðslögunum og til þess að ráðherra og fiskistofustjóri hefðu lagaheimildir til að ákveða hvernig þeir skipulegðu 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 samþykkti tillögur ráðuneytisins um breytingar á fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2015 yrði það sú lagaheimild sem byggt yrði á við greiðslurnar ef og þegar af flutningnum yrði. Umræddar fjárlagaheimildir yrðu til fyllingar ákvæðum laga nr. 70/1996. Greiðslur samkvæmt þeim heimildum kæmu til viðbótar við samningsbundnar greiðslur umræddra starfsmanna samkvæmt kjarasamningum og ráðningarsamningum þeirra og yrðu einkaréttarlegs eðlis, byggðar á sérstökum samningi við einstaka starfsmenn um tilteknar eingreiðslur.

Í bréfi ráðuneytisins var bent á að áður hefði tíðkast að semja við starfsmenn um greiðslur vegna flutnings stofnana og nefnd dæmi um það. Fordæmi væru því fyrir að slíkar greiðslur byggðust á fjárlögum hvers árs og samningi við einstaka starfsmenn. Áður hefði þó verið um

að ræða greiðslur í öðru formi t.d. ferðastyrki eða aksturskostnað eða styttri vinnutíma o.fl. Tekið var fram að upplýsingar í bréfinu til starfsmanna Fiskistofu væru allar bundnar fyrirvara um þessi atriði. Áhersla væri lögð á að ekkert hefði verið gert til að hrinda í framkvæmd tillögum verkefnisstjórnar sem ráðherra upplýsti um í bréfi til starfsmanna Fiskistofu. Ráðuneytið hefði ekki áform um að gera það fyrir en ótvíræðar lagaheimildir og fjárheimildir lögju fyrir.

Hvað varðaði ráðningar í nýjar stöður væri það mat ráðuneytisins að málefnalegt væri, með hliðsjón af fyrrnefndum áformum, að ný-ráðningar yrðu við starfsstöð Fiskistofu á Akureyri sem þegar væri starfrækt. Ekkert væri því til fyrirstöðu að styrkja þá starfsstöð óháð flutningi höfuðstöðva til Akureyrar. Boðin eða upplýsingarnar sem fram hefði komið í bréfi til starfsmanna Fiskistofu samrýmdust þeirri afstöðu ráðherra að afla ótvíræðrar lagaheimildar til flutningsins.

Í þriðja lagi óskaði ég eftir afstöðu ráðherra til þess, væri það afstaða hans nú að fá þyrfti afstöðu Alþingis til lagaheimildar til að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu, hvernig það hefði samrýmst vönduðum stjórn-sýsluháttum að kynna flutning á höfuðstöðvum Fiskistofu fyrir starfsmönnum stofnunarinnar eins og gert var á fundi með þeim 27. júní 2014 og með bréfi 10. september s.á. Af kvörtun starfsmanna Fiskistofu og þeim gögnum sem henni fylgdu mætti ráða að enginn fyrirvari hefði verið gerður um að eftir væri að afla samþykkis Alþingis eða hin kynntu áform fælu í sér annað og meira en að þegar hefði verið tekin sú „stefnumarkandi ákvörðun [...] um að flytja höfuðstöðvar stofnunarinnar til Akureyrar.“

Í svarinu var vísað til svara við öðrum fyrirspurnum og tekið fram að verkefnisstjórnin hefði einungis verið skipuð til að gera tillögur og engin þeirra hefði komið til framkvæmda þótt ráðherra hefði samþykkt að beita sér fyrir þeim og kynnt þær fyrir starfsmönnum Fiskistofu með áðurnefndum fyrirvörum. Það væri mat ráðuneytisins að þau atriði sem ráðherra kvæðist tilbúinn til 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 stofnunarinnar 27. júní 2014 og með bréfi 10. september s.á., hefðu samrýmst vönduðum stjórn-sýsluháttum.

Í fjórða lagi óskaði ég eftir því hvort starfsmenn Fiskistofu hefðu verið upplýstir formlega um þá afstöðu, væri það afstaða ráðherra að afla þyrfti lagaheimildar til flutningsins, og einnig hvaða þýðingu það hefði gagnvart þeim ákvörðunum og boðum sem þeim hefði verið tilkynnt um vegna flutningsins.

Í svarinu kom fram að ráðuneytið hefði ekki sent starfsmönnum Fiskistofu skriflega tilkynningu um að leitað yrði lagaheimildar fyrir flutningum eða einstökum þáttum þeirra og heldur ekki um að afla yrði sérstakra heimilda í fjárlögum til að greiða kostnað af flutningum. Í öllum tilkynningum hefði hins vegar verið byggt á því að ráðstafanir



væru bundnar því skilyrði að heimildir fengjust í fjárlögum og að aðrir lagaheimildir væru ótvíræðar.

Í síðasta lagi óskaði ég eftir að fá afhent afrit af þeim gögnum sem kynnu 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 bréfsins.

Í svari ráðuneytisins var tekið fram að send væru gögn sem hefðu verið tekin saman í ráðuneytinu eða aflað með öðrum hætti um málið. Um væri að ræða minnisblöð til ríkisstjórnar 27. júní og 2. september 2014, fundargerðir verkefnisstjórnar og fundargerðir af fundi með starfsmönnum Fiskistofu 7. ágúst 2014 auk fréttatilkynningar 27. júní 2014. Þá var birtur listi yfir tengla á veflægar skýrslur og gögn, s.s. starfsskýrslur Fiskistofu 2012-2013 og ársreikninga sem og skýrsluna „Byggðaðpróun á Íslandi Stöðugreiningar 2013“.

Að lokum áréttaði ráðuneytið að tilvik í máli þessu væru ekki að öllu leyti sambærileg við dóm Hæstaréttar frá 18. desember 1998 í máli nr. 312/1998 þar sem Fiskistofa hefði nú þegar höfuðstöðvar utan Reykjavíkur. Þá væru ekki áform um að flytja alla þá starfsemi sem væri í höfuðstöðvum Fiskistofu í Hafnarfirði til Akureyrar heldur aðeins hluta hennar. Um helmingur stöðugilda myndu flytjast til Akureyrar en helmingurinn yrði eftir. Auk þess væru allar ráðstafanir með fyrirvara um heimildir í fjárlögum. Þá væri tilkynning ráðherra um áform að flytja höfuðstöðvar ekki stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Athugasemdir starfsmanna Fiskistofu, sem standa að kvörtuninni, við framangreint bréf atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins bárust mér með bréfi 29. janúar 2015 ásamt frekari gögnum. Þar kemur m.a. fram að starfsmennirnir telji að staðhæfing ráðherra um að ekki hafi verið tekin ákvörðun um flutning höfuðstöðva Fiskistofu til Akureyrar sé röng og stangist á við bréf og ummæli ráðherra og ráðamanna allt síðastliðið sumar.

#### **IV. Álit umboðsmanns Alþingis**

##### **1. Afmörkun athugunar**

Í þessu máli hefur hópur starfsmanna ríkisstofnunar, Fiskistofu, leitað til umboðsmanns Alþingis og kvartað yfir því að sá ráðherra sem fer með málefni stofnunarinnar hafi án lagaheimildar ákveðið og kynnt þeim að höfuðstöðvar stofnunarinnar, og þar með vinnustaður þeirra, yrðu innan eins árs fluttar frá Hafnarfirði til Akureyrar. Það má ljóst vera að slíkur flutningur getur haft í för með sér verulegar breytingar á högum starfsmanna, og eftir atvikum fjölskyldna þeirra, bæði að því er varðar atvinnuhagi og búsetu ef þeir kjósa að flytja með stofnuninni. Ég minni á að Hæstiréttur taldi í dómi sínum frá 18. desember 1998 í máli nr. 312/1998 að starfsmaður ríkisstofnunar, Landmælinga Íslands, sem ráðherra hafði ákveðið að flytja frá Reykjavík

til Akraness ætti aðild að dómkröfu um að ákvörðunin væri ólögæt og féllst Hæstiréttur á kröfu starfsmannsins. Ég tel því ljóst að kvörtun starfsmannanna uppfylli þau skilyrði sem leiða af lögum til þess að umboðsmaður Alþingis geti tekið kvörtun þeirra til meðferðar.

Auk þess sem starfsmenn Fiskistofu telja að ráðherra hafi á þeim tíma sem hann kynnti þeim málið skort lagaheimild til að ákveða flutning höfuðstöðva stofnunarinnar með þeim hætti sem þar kom fram gera þeir í kvörtun sinni athugasemdir við undirbúning og fyrirkomulag á flutningi stofnunarinnar, svo sem um fjárgreiðslur til þeirra og áhrif á starf þeirra og réttindi, eins og þessi atriði hafi verið kynnt þeim af hálfu ráðherra. Í þessu máli reynir því á hvort ráðherra hafi áður en hann kynnti starfsmönnum flutning höfuðstöðva stofnunarinnar og áhrif þess á hagi starfsmanna lagt fullnægjandi grundvöll að því sem þar kom fram og þar með hvaða skyldur hvíldu á honum um að vera þá búinn að kanna lagaheimildir fyrir flutningi stofnunarinnar, sbr. 20. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Ég tek það fram að ég tel að sú afstaða ráðherra sem kom fram eftir að hann hafði upphaflega kynnt starfsmönnum Fiskistofu málið, um að leitað yrði lagaheimildar til flutnings Fiskistofu, haggi því ekki að rétt sé að umboðsmaður Alþingis taki ofangreind atriði kvörtunar starfsmannanna til athugunar. Ég hef þá einnig í huga að ég fæ ekki séð að ráðherra hafi með skýrum og glöggum hætti gert starfsmönnum grein fyrir því hvaða áhrif áform um öflun lagaheimildar hafi á það sem þeim hefur verið kynnt um flutning stofnunarinnar, svo sem um tímasetningu eða áhrif á hvar vinnustaður þeirra verður.

Áður en ég vík að þessum atriðum geri ég grein fyrir lagagrundvelli málsins.

## 2. Lagagrundvöllur málsins

### 2.1 Lögmætisregla stjórnarsýsluréttar og lög um Stjórnarráð Íslands

Íslensk stjórnskipun er byggð á þeirri grundvallarreglu að stjórnarsýslan sé bundin af lögum. Regla þessi hefur verið nefnd lögmætisreglan og er ein af grundvallarreglum réttarríkisins. Í henni felst að ákvarðanir og/eða athafnir stjórnvalda verða að eiga viðhlítandi stoð í lögum og vera í samræmi við lög. Lögmætisreglan endurspeglar ákveðna verkaskiptingu milli löggjafarvaldsins, þ.e. Alþingis, og framkvæmdarvaldsins, þ.e. stjórnarsýslunnar sem ráðherrar fara fyrir. Reglan byggir á því að til þess að framkvæmdarvaldið geti tekið tilteknar ákvarðanir gagnvart borgurunum og ákvarðanir um ráðstöfun opinberra hagsmuna þurfi að koma til samþykki Alþingis í formi settra laga. Hvenær slík lagaheimild þarf að liggja fyrir ræðst af mati á því hversu mikilvæg eða þýðingarmikil stjórnarathöfn er fyrir borgarann, almenning eða samfélagið. Eftir því sem hún er mikilvægari eða þýðingarmeiri eru meiri líkur á því að þörf sé á lagaheimild og að sú lagaheimild sé skýr. Kjarni matsins lýtur nánar að því hversu viðurhlutamikil og tilfinnanleg, þ.e. íþyngjandi, ákvörðun er fyrir

borgarann. Af dómaframkvæmd Hæstaréttar verður ráðið að það getur einnig skipt máli hvort stjórnvaldsathöfn varðar grundvallaratriði í skipulagi stofnunar og þjónustu, og þar með hversu íþyngjandi slíkar ákvarðanir eru fyrir borgarana, þ.m.t. starfsmenn stofnunarinnar.

Í dómi Hæstaréttar frá 18. desember 1998 í máli nr. 312/1998, sem birtist í dómasafni réttarins það ár á bls. 4552, reyndi á lögmati ákvörðunar umhverfisaráðherra um að flytja Landmælingar Íslands frá Reykjavík til Akraness. Niðurstaða Hæstaréttar var sú að ákvörðunin hefði verið ólögmæt þar sem skýr lagaheimild hefði ekki verið fyrir hendi. Stefnandi í málinu var starfsmaður Landmælinga Íslands. Ég tel rétt að taka upp hluta af forsendum Hæstaréttar orðarétt hér að neðan:

„Grundvöllur er lagður að starfi stjórnvalda með réttarreglum. Stjórnarframkvæmdin er lögbundin. Löggjöfin er því undirstaða stjórnarsýslunnar. Í lögum um stjórnarframkvæmdir 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 stjórnarframkvæmdinni, 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 stjórnarframkvæmd, leiðir það ekki af því einu, að ráðherra hafi óheft vald til framkvæmda þar um án atbeina löggjafans. Hlýtur það að fara eftir eðli framkvæmdar, hvort ráðherra þurfi að afla sér lagaheimildar til hennar.

Ekki nýtur almennra lagafyrirmæla um heimildir framkvæmdarvaldsins til að gera breytingar á staðsetningu ríkisstofnana. [...] Í 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar segir, að ráðuneytið hafi aðsetur í Reykjavík. Misjafnt hefur verið, hvort málefnum, sem undir ráðuneyti heyra, hefur verið skipað í ráðuneytið sjálft eða til undirstofnana þess. Fer það nokkuð eftir eðli málefna. Ríkisstjórnir hafa um nokkra hríð sett sér það markmið að koma stjórnarsýslustofnunum fyrir utan Reykjavík, en framkvæmdir við flutning þeirra eru þó nýlega til komnar. Þótt ekki séu bein fyrirmæli um það í lögum, að ríkisstofnun skuli staðsett í Reykjavík, verður ekki talið, að það eitt gefi ráðherra frjálst val um, hvar hún skuli vera. Vöntun á ákvæðum um þetta í lögum má helst skýra með því, að fyrirmæli eru í stjórnarskrá um staðsetningu ráðuneyta. Hafi það verið talið svo sjálfsagt fram á hin síðari ár, að stofnanir, sem undir þau heyrðu, hefðu einnig aðsetur í höfuðborginni, að ekki þyrfti að taka það fram í lögum.

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 stofnunar eða hún á viðskipti við, auk fleiri atriða. Á síðari árum hafa þó ýmis þessara atriða breyst vegna bættra samgangna og samskiptatækni. Við flutning stofnunar koma jafnframt til sögu kostnaður við flutninginn sjálfan og sú röskun, sem óhjákvæmilega verður á starfrækslu stofnunarinnar við hann, sérstaklega á málefnum starfsmanna hennar.

Að framangreindum sjónarmiðum virtum verður að telja ákvörðun um aðsetur ríkisstofnunar þess eðlis, að um hana skuli mælt í lögum. Af því þykir leiða, að ráðherra verði að leita sér skýrrar heimildar í almennum lögum fyrir flutningi stofnunar frá Reykjavík. Meðan umhverfisaráðherra hefur ekki aflað sér lagaheimildar um flutning Landmælinga Íslands frá Reykjavík til Akraness, verður að fallast á það með áfrýjanda, að hann sé ólögmætur.“

Í áðurgildandi lögum nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, voru ráðuneyti Stjórnarráðs Íslands talin upp í 4. gr. þeirra. Ekki var kveðið á um heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnunar í lögnum fyrr en eftir að lögnum var breytt með 1. gr. laga nr. 121/1999. Eftir breytinguna hljóðaði 2. mgr. 9. gr. svo: „Ráðherra kveður á um aðsetur stofnunar sem undir hann heyrir, nema á annan veg sé mælt í lögum.“ Tilefni breytingalaganna var framangreindur dómur Hæstaréttar. Í almennum athugasemdum frumvarps þess er varð að breytingalögnum kemur fram að margvísleg starfsemi og þjónusta á vegum ríkisins fari fram utan Reykjavíkur. Í ljósi framangreinds dóms Hæstaréttar sé nauðsynlegt að tekinn sé af allur vafi um heimildir til að starfrækja ríkisstofnanir utan Reykjavíkur, hvort heldur er í Kópavogi eða á Akureyri, svo dæmi séu tekin. (Alþt. 1999-2000, A-deild, bls. 1227-1228.)

Samsvarandi heimild til handa ráðherra og var að finna í 2. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1969 er ekki að finna í núgildandi lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands.

## 2.2 Lög um Fiskistofu

Fiskistofu var komið á fót með samnefndum lögum nr. 36/1992. Samkvæmt 1. gr. laganna skal Fiskistofa starfa að stjórnsýsluverkefnum á sviði sjávarútvegsmála, lax- og silungsveiði, fiskræktar o.fl., svo sem nánar er kveðið á um í lögnum. Fiskistofa heyrir undir ráðherra. Í 2. og 4. gr. er kveðið nánar á um verkefni Fiskistofu og framkvæmd þeirra en í 3. gr. segir að ráðherra skipi forstöðumann Fiskistofu, fiskistofustjóra, til fimm ára í senn. Ráðherra skuli með reglugerð kveða nánar á um skipulag og starfsemi Fiskistofu. Þrátt fyrir að orðalag lagaákvæðisins mæli fyrir um skyldu ráðherra til að setja slíka reglugerð hefur hún ekki verið sett. Engin ákvæði eru í lögnum um staðsetningu höfuðstöðva Fiskistofu.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 36/1992 kemur m.a. fram að skipulag í stjórnsýslunni hefði ekki fylgt þeim breytingum sem hefðu orðið á stjórn fiskveiða. Sú staða hefði m.a. leitt til þess að nýjum verkefnum hefði sífellt verið bætt á sjávarútvegsráðuneytið. Mörg þeirra verkefna þættu hins vegar betur komin í sérstakri undirstofnun m.a. í ljósi réttaröryggis. Með stofnun Fiskistofu væru henni falin verkefni sem væru unnin í sjávarútvegsráðuneyti, veiðieftirliti, Hafrannsóknastofnun og Ríkismati sjávarafurða. Einnig er tekið fram að frá árinu 1990 hafi sjávarútvegsráðuneytið og Hafrannsóknastofnun rekið í sameiningu tölvudeild sem muni flytjast til Fiskistofu og Fiskistofa muni gera samning við Fiskifélag Íslands um leigu á allt að helmingi að húsnæði félagsins undir starfsemi Fiskistofu. (Alþt. 1991-92, A-deild, bls. 4171-4175.)

Höfuðstöðvar Fiskistofu voru fyrst í Reykjavík en voru fluttar til Hafnarfjarðar í byrjun árs 2006 en þá var í gildi fyrrnefnt ákvæði 2. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1969.

### 3. Lagaheimild fyrir flutningi höfuðstöðva Fiskistofu og upplýsingagjöf til starfsmanna

Fyrir liggur að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra tilkynnti starfsfólki Fiskistofu á fundi 27. júní 2014 að fyrirhugað væri að flytja höfuðstöðvar stofnunarinnar frá Hafnarfirði til Akureyrar. Í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til mín kemur fram að engin ákvörðun hafi verið tekin þess efnis eða aðgerðum tengdum flutningi hrundið í framkvæmd. Aðeins hefði verið tilkynnt um áform ráðherra um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu.

Ekki liggja fyrir skrifleg gögn sem að mínu mati leysa ótvírætt úr því hvort ráðherra hafi tekið „ákvörðun“ eða aðeins tilkynnt um „áform“ sín. Ég vek hins vegar athygli á því að á þeim tíma þegar ráðherra kynnti starfsmönnum Fiskistofu flutninginn til Akureyrar á fundinum var á því byggt af hálfu ráðherrans að hann þyrfti ekki sérstaka lagaheimild til að ákveða flutning höfuðstöðva stofnunarinnar frá Hafnarfirði til Akureyrar, þótt ganga verði út frá því að ráðherra hafi gert ráð fyrir að afla þyrfti heimilda á fjárlögum eða fjáráka- lögum til að standa straum af kostnaði ríkisins vegna flutningsins. Í ljósi þessa verður að skilja kynningu ráðherra á málinu gagnvart starfsmönnum á fundinum 27. júní 2014 svo að þar hafi verið ætlun hans að stíga fyrstu skref í því að koma flutningi stofnunarinnar í kring. Fram kom í kynningunni að flutningurinn ætti að eiga sér stað vorið 2015 og í fréttatilkynningu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. sama dag, kom fram að stefnt væri að því að flutningum yrði lokið í lok árs 2015 og öllum núverandi starfsmönnum byðist að flytja með stofnuninni norður. Tekið var fram að veldu starfsmenn að segja upp í tengslum við þessar skipulagsbreytingar byðist þeim fagleg aðstoð við endurmenntun og atvinnuleit. Þótt í fréttatilkynningunni sé notað orðið „áform“ var hún að öðru leyti fyrirvaralaus og ekki skýr um það að ákvörðun hefði ekki verið tekin. Af viðbrögðum starfsmanna eftir fundinn eins og þau birtust í fyrirbyggjandi gögnum, m.a. í fjölmiðlum, má ráða að þeir hafi litið svo á að ráðherra væri búinn að taka ákvörðun um flutninginn og tímasetja hann.

Eins og nánar er rakið í II. kafla komu fljótlega fram efasemdir um hvort heimilt væri að taka slíka ákvörðun um flutning opinberrar stofnunar án skýrrar lagaheimildar og var í því sambandi m.a. vísað til dóms Hæstaréttar frá 18. desember 1998 í máli nr. 312/1998 um flutning Landmælinga Íslands til Akraness. Í framhaldinu tjáði ráðherra sig í fjölmiðlum um að tryggt yrði að flutningur Fiskistofu til Akureyrar yrði með lögmætum hætti og farið yrði með málið fyrir Alþingi ef svo bæri undir. Þá var í framhaldinu sett á stofn verkefnisstjórn vegna flutningsins.

Ég tek fram að þótt í bréfi ráðherra til starfsmanna Fiskistofu, dags. 10. september 2014, sem nánar er rakið í II. kafla og er meðal

fárri skriflegra gagna í málinu, komi fram orðalag á borð við að ráðherra sé tilbúinn til að „beita sér fyrir“ og „stefnt sé að“ þá er þar einnig talað um „stefnumarkandi ákvörðun“ og framsetning bréfsins er að öðru leyti þannig að gagnvart viðtakendum þess varð tæpast dregin önnur ályktun en að ákvörðun hefði verið tekin um flutninginn. Bréfið var einnig án fyrirvara um viðbrögð Alþingis við tillögum um fjárveitingar vegna flutninganna eða lagaheimild til þeirra. Málið kom einnig til umræðu á Alþingi. Á þingfundi 22. september 2014 sagði ráðherra: „Þess vegna voru áformin um þessa stefnumarkandi ákvörðun kynnt, sett á laggirnar verkefnisstjórn [...] og ráðinn til þess verkefnisstjóri.“ Þá var málið áfram til umfjöllunar í fjölmiðum. Haft var eftir ráðherra í frétt Ríkisútvarpsins 2. október 2014 að ákvörðuninni um flutning Fiskistofu yrði ekki breytt og unnið væri að henni markvisst.

Af framanröktu er ljóst að strax í framhaldi af fundi ráðherra með starfsmönnum Fiskistofu 27. júní 2014 fór ákveðin undirbúningsvinna í gang. Þrátt fyrir að í bréfi ráðuneytisins til mín komi fram að engin ákvörðun hafi verið tekin um flutning höfuðstöðva Fiskistofu verður ráðið af bréfi ráðherra til starfsmanna Fiskistofu að ákveðin skref hafi verið stigin í málinu sem benda til þess að „stefnumarkandi ákvörðun“ hafi verið tekin. Ég minni jafnframt á að í bréfinu kom m.a. fram að: „Héðan í frá [yrðu] allir nýir starfsmenn ráðnir með starfsstöð á Akureyri.“ Í bréfi ráðuneytisins til mín kemur fram að áhersla sé lögð á það að ekkert hafi verið gert til að hrinda í framkvæmd tillögum verkefnisstjórnar sem ráðherra upplýsti um í bréfi sínu til starfsmanna Fiskistofu. Þrátt fyrir það segir í beinu framhaldi um þetta atriði málsins: „Hvað varðar ráðningar 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.“

Í þessu máli er til úrlausnar kvörtun tiltekinna starfsmanna Fiskistofu sem telja að ráðherra hafi tekið ákvörðun um flutning höfuðstöðva Fiskistofu án lagaheimildar og þegar sé byrjað að framkvæma hina ólögmetu ákvörðun. Eins og áður sagði liggur nú fyrir sú afstaða ráðherra að ekki verði af flutningi höfuðstöðvanna nema að fenginni lagaheimild til slíkrar ákvörðunar af hálfu Alþingis. Það má því ljóst vera að hvað sem líður þeim upplýsingum sem ráðherra hefur veitt starfsfólki Fiskistofu mun það sem þar kom fram ekki koma til framkvæmda nema þá á grundvelli nýrrar ákvörðunar sem byggð verður á tiltekinni lagaheimild. Nánari athugun umboðsmanns á þessum atriðum í kvörtuninni og áhrif þeirra á stöðu starfsmannanna myndi beinast að því hvort ráðherra hefði að lögum haft heimild til að ákveða flutning höfuðstöðva Fiskistofu áður en kæmi að einstökum efnisatriðum málsins. Nú liggur fyrir að ráðherra hefur kosið, vegna þess vafa sem hann telur vera á heimild sinni til að ákveða flutninginn, að beita sér

fyrir því að ótvíræð heimild verði fengin frá Alþingi áður en framhald málsins ræðst. Ég tel því ekki rétt að taka frekari afstöðu til þess í þessu álitni hvers eðlis yfirlýsingar og bréf ráðherra til starfsmanna Fiskistofu voru með tilliti til þess hvaða réttaráhrif það sem þar kom fram gat haft á hagsmuni starfsmanna Fiskistofu. Ef starfsmenn telja að ráðherra hafi, með því sem hann kynnti þeim og birti um flutning höfuðstöðva Fiskistofu til Akureyrar, raskað réttindum þeirra verður það að vera verkefni dómstóla að taka afstöðu til slíkra krafna og þá í tengslum við viðeigandi sönnunarfærslu og mat á hugsanlegri skaðabótaábyrgð.

Með tilliti til þess eftirlits sem umboðsmanni Alþingis er samkvæmt lögum ætlað að hafa með stjórnarsýslunni tel ég hins vegar tilefni til að lýsa þeirri afstöðu minni að yfirlýsingar og bréf ráðherra sem beint var til starfsmanna Fiskistofu og þar með hvernig staðið var að upplýsingagjöf um þetta mál gagnvart starfsmönnum Fiskistofu af hálfu ráðherra, þ. á m. um hvaða ákvörðun hefði verið tekin í raun um flutninginn, hafi ekki verið í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti ber stjórnvöldum að haga athöfnum og upplýsingagjöf, sem og yfirlýsingum af því tilefni, þannig að slíkt sé ekki til þess fallið að skapa óvissu um réttarstöðu þeirra aðila sem í hlut eiga, sjá álit mitt frá 22. október 2012 í máli nr. 6123/2010. Þetta er hluti af því að stjórnarsýslan taki sanngjarnt og eðlilegt tillit til þess að þeir sem í hlut eiga geti almennt brugðist við og tekið afstöðu til þess hvernig og í hvaða mæli gerðir stjórnvalda í garð þeirra gefa tilefni til viðbragða. Í þessu sambandi hef ég einnig í huga að þrátt fyrir að ráðherra lýsti því yfir opinberlega, í kjölfar kynningar á málinu á fundi með starfsmönnum Fiskistofu, að aflað yrði lagaheimildar til flutningsins var starfsmönnum ekki kynnt sú afstaða formlega og þá hvaða áhrif hún hefði á það sem ráðherra hafði áður kynnt þeim um flutninginn. Það sama átti við þegar starfsmönnum var kynnt enn frekari útfærsla á flutningnum og áhrif á starf þeirra, starfsstað og starfskjör með bréfi, dags. 10. september 2014. Ég minni á að í svari ráðuneytisins til mín kemur fram sú afstaða að í þessu bréfi hefði mátt koma skýrar fram að lagaheimildir væru grundvöllur þeirra ráðstafana sem ráðherra kvaðst tilbúinn til að beita sér fyrir.

Þótt ráðherra hafi síðar ítrekað í fjölmiðlum og á Alþingi að aflað yrði lagaheimildar vegna flutningsins, og nú síðast lýst því að ekki sé víst að fyrri áætlanir um tímasetningar gangi eftir, er mér ekki kunnugt um að þeim starfsmönnum Fiskistofu sem hafa leitað til mín hafi með formlegum hætti verið kynnt hvort og þá hvaða frávik verði frá því sem ráðherra hefur áður kynnt þeim um flutning höfuðstöðvanna og þar með áhrif á starf þeirra og starfskjör. Ég fæ ekki séð að hvað sem kann að hafa komið fram á fundum ráðuneytisstjóra með

starfsfólkinu á þessum tíma þá hafi verið skýrlega bætt úr framan- greindu gagnvart starfsmönnum. Eins og ég tek fram í niðurstöðu þessa álits beini ég þeim tilmælum til ráðherra að bæta úr þessu.

#### 4. Um undirbúning málsins og skyldu ráðherra til að leita ráðgjafar

Á ráðherrum, eins og öðrum handhöfum stjórn-sýsluvalds, hvílir sú skylda að haga undirbúningi og töku ákvarðana sem teknar eru í skjóli þess valds með þeim hætti að sú stjórn-sýsla sem hann fer með sé í samræmi við ólögfasta réttmætisreglu stjórn-sýsluréttarins. Sjá athugasemd við 20. gr. með því frumvarpi sem varð að nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Tekið er fram að í því felist að ákvarðanir og athafnir séu byggðar á málefnalegum eða lögmætum sjónarmiðum sem taki mið af þeim opinberu hagsmunum sem um ræðir hverju sinni. Þar er einnig vísað til þeirrar grundvallarreglu að stjórn-sýslan er lögbundin. Á öllum stjórnvöldum og starfsmönnum þeirra hvílir sú skylda að leitast við að starfa eftir lögum og tryggja hagkvæma og eðlilega meðferð þeirra opinberu hagsmuna sem þeim hefur verið falið að vinna að. (Alþt. 2010-2011, 139. löggj.þ., þskj. 1191.) Það er rétt að leggja áherslu á að hér er vísað til þess þáttar í starfi ráðherra sem felur í sér fyrirsvor og meðferð stjórn-sýsluvalds en lýtur ekki að hinu pólitíska hlutverki ráðherra. Til að tryggja enn frekar að gætt sé að þessum atriðum við undirbúning mála í Stjórnarráði Íslands var svohljóðandi ákvæði tekið upp í áðurnefnda 20. gr. laga nr. 115/2011:

„Ráðherra skal leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt.

Starfsmenn ráðuneyta skulu í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita ráðherra réttar upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að hann geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun.“

Í fyrirspurn minni til ráðherra óskaði ég eftir að fá afhent afrit af þeim gögnum sem kynnu 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. Í þeim gögnum sem ég fékk afhent af þessu tilefni er ekki að finna neina lögfræðilega samantekt eða álit þar sem tekin er afstaða til heimildar ráðherra til að ákveða flutning umræddra höfuðstöðva. Hins vegar eru þar afrit af tilteknum tölvupóstssamskiptum milli starfsmanna atvinnu-vega- og nýsköpunarráðuneytis og forsætisráðuneytisins vegna málsins. Sama dag og ráðherra kynnti málið í ríkisstjórn, á fundi með starfsmönnum Fiskistofu og með fréttatilkynningu 27. júní 2014 sendi starfsmaður forsætisráðuneytisins ráðuneytisstjóra atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins tölvupóst eins og áður er rakið. Þar var spurt hvort kannað hefði verið hvort ef til vill þyrfti að breyta lögum og vísað til laga um Matvælastofnun. Ráðuneytisstjórinn svaraði síðar



sama dag: „Ekkert búið að skoða þetta enn sem komið er.“ Af fyrir-  
liggjandi tölvupóstum er ljóst að þremur dögum síðar var í undirbúningi  
að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið sendi frá sér fréttatil-  
kynningu í tilefni af því sem fram hafði komið m.a. í fjölmiðlum um  
nauðsyn lagaheimildar til þess að ráðherra gæti tekið ákvörðun um  
flutninginn. Ekki verður séð að tilkynningin hafi verið birt opinber-  
lega. Þegar á þessum tíma var hins vegar komið fram að ráðherra teldi  
rétt að afla yrði ótvíræðrar lagaheimildar til að flytja höfuðstöðvar  
Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar.

Ég fæ ekki annað ráðið af þessum gögnum og skýringum ráðu-  
neytisins til mín en að á þeim tíma sem ráðherra kynnti starfsmönnum  
Fiskistofu hinn fyrirhugaða flutning fyrst á fundi 27. júní 2014 hafi  
ekki sérstaklega verið búið að huga að því innan ráðuneytis hans eða  
með beiðni hans um ráðgjöf hvort sérstök lagaheimild þyrfti að vera  
til staðar til þess að ráðherra gæti tekið ákvörðun um flutning  
höfuðstöðvanna eða á hvaða lögfræðilegu úrlausnarefni kynni að reyna  
þar. Ég nefni sem dæmi um þetta síðastnefnda að þar gat m.a. skipt  
máli að taka afstöðu til þess hvort talin væri þörf á að breyta  
ráðningarsamningum einstakra starfsmanna vegna mögulegra áhrifa  
flutninganna á tiltekin ákvæði um starfsstöð þeirra og önnur atriði  
sem lúta að réttarstöðu þeirra, ef af flutningi höfuðstöðvanna yrði.

Eins og Hæstiréttur benti á í dómi sínum árið 1998 leiðir það  
eitt að ekki njóti við almennra lagafyrirmæla um stjórnarframkvæmd  
ekki til þess að ráðherra hafi óheft vald til framkvæmda þar um án  
atbeina löggjafans. Það fer eftir eðli framkvæmdar hvort ráðherra þarf  
að afla sér lagaheimildar til hennar. Áðurnefndri 20. gr. laga nr.  
115/2011 er ætlað að vera til fyllingar á almennum starfsskyldum ráð-  
herra. Meðal þess sem ráðherra og starfsmenn ráðuneytis hans þurfa að  
leggja mat á er hvaða lagaheimildir ráðherra þurfi til að taka til-  
teknar ákvarðanir. Ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands byggjast jafn-  
framt á því að þess sé gætt að meðal starfsmanna ráðuneytisins sé til  
staðar nauðsynleg þekking til að veita ráðherra faglega ráðgjöf um þau  
málefni sem undir ráðuneytið heyra og/eða leggja mat á það hvort afla  
þurfi sérstakrar ráðgjafar eða upplýsinga utan ráðuneytisins.

Í því tilviki sem hér er fjallað um liggur fyrir að Hæstiréttur  
fjallaði á árinu 1998 um ákvörðun ráðherra um að flytja höfuðstöðvar  
ríkisstofnunar frá Reykjavík til Akraness og komst að þeirri niður-  
stöðu að ákvörðunin hefði verið ólögæt. Byggt var á að ákvörðun um  
aðsetur ríkisstofnunar væri þess eðlis að um hana skyldi mælt í lögum.  
Af því þótti leiða að ráðherra yrði að leita sér skýrrar heimildar í  
lögum fyrir flutningi stofnunar frá Reykjavík. Ég minni á að það var  
starfsmaður stofnunarinnar sem höfðaði málið. Fyrir liggur einnig að  
Alþingi brást við niðurstöðu þessa dóms á sínum tíma með því að setja  
í lög almenna heimild fyrir ráðherra til að kveða á um aðsetur þeirra  
stofnana sem undir hann heyra. Þetta ákvæði er hins vegar ekki lengur  
í lögum þar sem það féll niður við setningu nýrra laga um Stjórnarráð

Íslands árið 2011. Hvað sem liður þeim einstöku sjónarmiðum sem Hæstiréttur tók til skoðunar og byggði á í framangreindum dómi og hugsanlegum samanburði við aðstæður í tilviki Fiskistofu og breytinga almennt í samfélaginu frá þessum tíma, svo sem um samskiptatækni og verkefni stofnana ríkisins, er það álit mitt að það hafi ekki samrýmt þeim skyldum ráðherra sem leiða af 20. gr. laga nr. 115/2011 að láta hjá líða að fá um það ráðgjöf innan ráðuneytisins eða með öðrum hætti hvort gildandi lagaheimildir stæðu til þess að ráðherra gæti tekið ákvörðun um flutning höfuðstöðva Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar áður en hann kynnti starfsmönnum Fiskistofu málið. Slík ráðgjöf hefði verið liður í því að málið væri af hálfu ráðherra undirbúið á forsvaranlegan hátt áður en fyrstu skref voru stigin í því gagnvart starfsfólki Fiskistofu.

Ég áréttu það sem rakið var í kafla IV.1 að starfsmenn Fiskistofu höfðu sérstaka hagsmuni af því að gætt væri að því að það sem ráðherra kynnti þeim væri réttmætt gagnvart þeim, m.a. vegna þeirra áhrifa sem flutningurinn gat haft á störf og persónuleg málefni þeirra sem og fjölskyldna þeirra. Eins og kynningu málsins gagnvart starfsmönnum, bæði á fundinum 27. júní 2014 og með bréfi 10. september 2014, var háttuð var enginn fyrirvari gerður um að aflað yrði lagaheimildar til flutningsins og þá um hvaða áhrif sá þáttur í undirbúningi málsins hefði á stöðu þeirra.

Ég tek það jafnframt fram að miðað við það hversu kunnur umræddur dómur Hæstaréttar á að vera þeim sem lokið hafa laganámi og/eða starfað um hríð í stjórnarsýslu ríkisins fæ ég ekki séð að það hafi átt að vera vandkvæðum bundið að kalla eftir ráðgjöf innan ráðuneytisins um lögfræðileg atriði sem kæmi til með að reyna á við flutninginn.

#### **5. Framkvæmd 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands**

Umboðsmanni Alþingis er með lögum fengið það hlutverk að hafa í umboði Alþingis eftirlit með því að stjórnarsýslan starfi í samræmi við lög og þær reglur sem um hana gilda. Ég tel ástæðu til að leggja áherslu á að um það viðfangsefni sem er tilefni þeirrar kvörtunar sem hér er fjallað um liggur fyrir að æðsti dómstóll landsins, Hæstiréttur, hefur í dómi tekið þá afstöðu að ákvörðun um aðsetur ríkisstofnunar sé þess eðlis að um hana skuli mælt í lögum. Þótt vissulega geti verið tilefni til þess að hafa uppi sjónarmið um að Hæstiréttur hafi þarna sett skipulags- og valdheimildum æðsta handhafa stjórnarsýsluvalds þröng mörk um innri starfsemi stjórnarsýslunnar, og þau atriði sem Hæstiréttur byggði á hafi tekið breytingum í tímans rás, breytir það ekki því að þessi niðurstaða er hluti af þeim lögum og reglum sem stjórnarsýslan þarf að fara eftir nema breyting verði á lögum frá Alþingi eða ný úrlausn Hæstaréttar um sambærilegan ágreining komi fram.

Ég hef áður í störfum mínum sem umboðsmaður Alþingis hvatt til þess að stjórnvöld gæti að því að haga undirbúningi og framkvæmd á verkefnum stjórnarsýslunnar þannig að þess sé gætt að skapa nauðsynlegt

traust á verkum og úrlausnum mála innan hennar. Mikilvægur þáttur í því er að vanda til þessara verkefna og gæta þess að úrlausn mála sé í samræmi við gildandi reglur um form og efni. Ýmis ákvæði nýrra laga um Stjórnarráð Íslands sem sett voru á árinu 2011 voru ætluð sem liður í því að bæta og styrkja stjórnarsýslu ráðuneytanna. Áður nefnt ákvæði 20. gr. laganna um skyldu ráðherra til að leita álits ráðuneytis var liður í því. Ég hef hér að framan gert athugasemd við að því ákvæði hafi ekki verið fylgt í þessu máli. Ég hef einnig nýlega sett fram athugasemd við slíkt í öðru áliti, máli nr. 8122/2014 frá 22. janúar 2015, kafla IV.6. Ég tel því tilefni til þess að vekja athygli forsætisráðherra almennt á því að miðað við þau mál sem ég hef tekið til athugunar að undanförunu virðist vera þörf á að huga betur að framkvæmd þessarar lagareglu innan stjórnarráðsins. Það geri ég með tilliti til þess samræmingarhlutverks sem forsætisráðherra er fengið í 8. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands.

#### **6. Fjárgreiðslur vegna flutninga Fiskistofu, áhrif á starfskjör starfsmanna og möguleg starfslok**

Í kvörtun starfsmanna Fiskistofu eru gerðar athugasemdir við tiltekin atriði sem koma fram í bréfi ráðherra til þeirra, dags. 10. september 2014, en bréfið er birt í II. kafla hér að framan. Þessi atriði lúta að fyrirkomulagi flutnings stofnunarinnar. Bent er á að tilteknir hópar starfsmanna fái samkvæmt bréfinu að halda starfi sínu á höfuðborgarsvæðinu lengur en aðrir. Skilyrði fyrir því sé að starfsmenn séu yfir 60 ára eða að þeir hafi yfir 15 ára starfsaldur. Starfsmenn Fiskistofu gera athugasemd við að þetta sé háð því að aðrir starfsmenn samþykki fyrirkomulagið. Þá kvarta starfsmennirnir yfir því að ráðherra og ráðuneyti hans viðurkenni ekki að flutningur starfs til Akureyrar jafngildi niðurlagningu stöðu. Það hefur komið fram hér fyrr að í kvörtun starfsmannanna er byggt á því að ráðherra hafi þegar tekið ákvörðun um flutning höfuðstöðva Fiskistofu til Akureyrar og kynnt þeim þá ákvörðun. Framangreind starfskjör og fjárgreiðslur séu gagnvart þeim hluti af þeirri ákvörðun.

Eins og rakið hefur verið hér að framan liggur nú fyrir sú afstaða ráðherra að aflað verði ótvíræðrar lagaheimildar til þessa flutnings og þingmál þar um bíður nú afgreiðslu á Alþingi. Verði það niðurstaða Alþingis að samþykkja slíka lagaheimild kemur það í hlut ráðherra að taka ákvörðun á grundvelli hennar og þeirra fjárheimilda sem lúta að málinu í fjárlögum. Ég lít því svo á að mál þetta og þar með þau atriði sem starfsmennirnir kvarta yfir, og lúta að fyrirkomulagi á flutningi Fiskistofu og áhrif á starf þeirra, hafi ekki endanlega verið til lykta leidd af stjórnvöldum þannig að ekki sé rétt að ég taki þau til frekari athugunar a.m.k. að svo stöddu. Ég vísa í þessu sambandi til þeirra sjónarmiða sem búa að baki 2. og 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Ég tel hins vegar ástæðu til þess að minna á nauðsyn þess að ráðherra og ráðuneyti hans hugi að efnisatriðum

af því tagi sem koma fram í bréfi ráðuneytisins 10. september 2014, svo sem um hvaða áhrif aldur starfsmanna hefur á réttarstöðu þeirra, að því að fullnægjandi lagagrundvöllur sé til staðar að því leyti sem slíkt kann að fela í sér mismunun milli starfsmanna.

#### V. Niðurstaða

Kvörtun starfsmanna Fiskistofu byggir á því að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hafi tekið ákvörðun um, og kynnt þeim á fundi 27. júní 2014, og síðar með bréfi, dags. 10. september s.á., að höfuðstöðvar Fiskistofu yrði fluttar frá Hafnarfirði til Akureyrar. Þeim hafi verið kynnt að flutningurinn ætti að eiga sér stað vorið 2015 og vera lokið í lok þess árs. Vísað er til þess að ekki hafi verið viðhlítandi lagaheimild fyrir ákvörðun ráðherra.

Af hálfu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefur verið lögð áhersla á að ákvörðun hafi ekki verið tekin um flutninginn heldur aðeins kynnt „áform“ þar um. Þrátt fyrir þessar skýringar ráðherra til mín tel ég ljóst af því sem fyrir liggur um kynningu á málinu gagnvart starfsmönnum Fiskistofu að ákveðin skref hafi verið stigin í málinu til að fylgja eftir „stefnumarkandi ákvörðun“ um flutninginn. Sú afstaða sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra liggur nú fyrir að ekki verði af flutningi höfuðstöðva Fiskistofu fyrr en aflað hafi verið lagaheimildar fyrir slíkri ákvörðun frá Alþingi. Ég tel því ekki rétt að taka frekari afstöðu til þess í áliti þessu hvers eðlis yfirlýsingar og bréf ráðherra til starfsmanna Fiskistofu voru með tilliti til þess hvaða réttaráhrif það sem þar kom fram gat haft á hagsmunum þeirra. Ef starfsmenn telja að ráðherra hafi með þeim raskað réttindum þeirra verður það að vera verkefni dómstóla að taka afstöðu til slíkra krafna og þá í tengslum við viðeigandi sönnunarfærslu og mat á hugsanlegri skaðabótaábyrgð.

Með tilliti til þess eftirlits sem umboðsmanni Alþingis er samkvæmt lögum ætlað að hafa með stjórnarsýslunni tel ég hins vegar tilefni til að lýsa þeirri afstöðu minni að yfirlýsingar og bréf ráðherra sem beint var til starfsmanna Fiskistofu og þar með hvernig staðið var að upplýsingagjöf um þetta mál gagnvart þeim af hálfu ráðherra, þ. á m. um hvaða ákvörðun hafi verið tekin í raun um flutninginn, hafi ekki verið í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

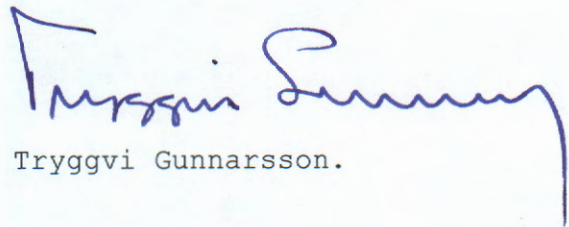
Þá er það það álit mitt að það hafi ekki samrýmst þeim skyldum ráðherra sem leiða af 20. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, að láta hjá líða að fá um það ráðgjöf innan ráðuneytisins eða með öðrum hætti hvort gildandi lagaheimildir stæðu til þess að ráðherra gæti tekið ákvörðun um flutning höfuðstöðva Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar áður en hann kynnti starfsmönnum Fiskistofu málið. Ég tel jafnframt tilefni til þess að vekja athygli forsætisráðherra almennt á því að miðað við þau mál sem ég hef tekið til athugunar að

undanförnu virðist vera þörf á að huga betur að framkvæmd þessarar lagareglu innan Stjórnarráðs Íslands.

Að lokum tel ég að þau atriði sem starfsmenn Fiskistofu kvarta yfir og lúta að fjárgreiðslu vegna flutninganna, áhrifum á starfskjör og möguleg starfslok þeirra hafi ekki verið endanlega leidd til lykta innan stjórnarsýslunnar. Með vísan til sjónarmiða sem búa að baki 2. og 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, tel ég því ekki rétt að taka þau atriði til frekari athugunar a.m.k. að svo stöddu.

Ég mælist til þess, meðan beðið er afstöðu Alþingis til málsins, að ráðherra geri starfsmönnum Fiskistofu formlega grein fyrir stöðu þess nú og hvers þeir megi vænta um framhaldið. Jafnframt mælist ég til þess að framvegis verði betur hugað að þeim sjónarmiðum sem rakin eru í álitinu um undirbúning mála og skyldu ráðherra til að leita ráðgjafar.

Reykjavík, 22. apríl 2015.



Tryggvi Gunnarsson.