

# UMBODSMADUR ALÞINGIS

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

Mál nr. 9029/2016

Reykjavík, 29. mars 2017

Landssamband veiðifélaga

## I

[...]

## II

[...]

## III

### 1

Í IX. kafla þágildandi laga nr. 76/1970, um lax- og silungsveiði, var fjallað um fiskeldi og hafbeit. Í 77. gr. laganna, eins og henni hafði verið breytt með 5. gr. laga nr. 83/2001, kom m.a. fram að landbúnaðarráðherra setti nánari reglur um framkvæmd kaflans með reglugerðum og öðrum stjórnvaldsreglum. Jafnframt kom fram að landbúnaðarráðherra gæti einnig að fenginni umsögn dýralæknis fisksjúkdóma, veiðimálanefndar, veiðimálastjóra og Veiðimálastofnunar takmarkað eða bannað fiskeldi, hafbeit eða ákveðnar eldisaðferðir í einstaka fjörðum, flóum eða landsvæðum sem teldust sérlega viðkvæm gagnvart slíkri starfsemi.

Með stoð í framangreindu lagaákvæði setti þáverandi landbúnaðarráðherra auglýsingu nr. 460/2004, um friðunarsvæði, þar sem eldi laxfiska (fam. salmonidae) í sjókvíum er óheimilt. Með auglýsingunni var, til verndunar villtum laxastofnum, eldi laxfiska af eldisstofni í sjókvíum gert óheimilt á stórum hluta við strendur landsins. Ísafjarðardjúp og Eyjafjörður voru meðal þeirra svæða þar sem eldi var ekki gert óheimilt samkvæmt auglýsingunni.

Ákvæði 77. gr. laga nr. 76/1970 var felld úr gildi með lögum nr. 57/2006, um eldi vatnafiska. Í 6. gr. þeirra laga var fjallað um staðbundið bann við starfsemi og í 1. mgr. 6. gr. var að finna sambærilega heimild til handa ráðherra og var í fyrrgreinda ákvæðinu. Lög nr. 71/2008, um fiskeldi, hafa nú leyst af hólmi lög nr. 57/2006. Í 6. gr. laga nr. 71/2008 er enn mælt fyrir um framangreinda heimild ráðherra en í 1. og 2. mgr. 6. gr. segir:

„Ráðherra getur, að fenginni umsögn Fiskistofu, Matvælastofnunar, Veiðimálastofnunar, Hafrannsóknastofnunar og viðkomandi sveitarstjórnar, takmarkað eða bannað fiskeldi eða ákveðnar eldisaðferðir í einstaka fjörðum, flóum eða á svæðum sem teljast sérlega viðkvæm gagnvart starfsemi þeirri sem fram fer samkvæmt lögum þessum.

Við ákvörðun ráðherra skv. 1. mgr. skal taka mið af því að markmið laga þessara er m.a. að vernda villta nytjastofna, hvort sem um er að ræða ferskvatnsfiska eða sjávarfiska, og hlífa þeim við fisksjúkdómum og öðrum neikvæðum vistfræðilegum áhrifum. Skal í því sambandi m.a. litið til staðsetningar eldisstöðva, stærðar þeirra, fjarlægðar frá veiðiám og veiðiverðmætis á viðkomandi svæði, þ.e. firði eða flóa. Jafnframt skal litið til þess hvort fiskeldissvæði séu á gönguleiðum lax og silungs og hvort straumar geti leitt sleppifisk í ár.“

Af þessu verður ráðið að auglýsing nr. 460/2004, sem enn er í gildi, byggji nú á 1. mgr. 6. gr. laga nr. 71/2008.

Erindi landssambandsins til ráðuneytisins fól í sér beiðni um að ráðherra beitti þeirri heimild sem honum er fengin í 6. gr. laga nr. 71/2008 og gerði breytingu á gildandi reglum þannig að fiskeldi yrði bannaði á ákveðnum svæðum. Umrætt lagaákvæði gerir ekki ráð fyrir að landssambandið eigi beina aðild í merkingu stjórn-sýsluréttarins að ákvörðunum sem ráðherra tekur samkvæmt því. Sú niðurstaða ráðherra að verða ekki við beiðni landssambandsins um að stækka bannsvæðið í samræmi við erindið var því ekki stjórnvaldsákvörðun gagnvart landssambandinu heldur var ráðherra að svara skriflegu erindi. Reglur stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, þ.m.t. um sérstakt hæfi og undirbúning svarsins, áttu því ekki við en reynt gat á almennar óskráðar grundvallarreglur stjórn-sýsluréttarins. Hér þarf einnig að hafa í huga að þær lögbundnu um-sagnir, sem kveðið er á um í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 71/2008, þurfa að liggja fyrir ef ráðherra ákveður að beita þeim heimildum sem þar er kveðið á um. Ákvörðun ráðherra að óska eftir álitni á fundi frá sér-fræðingum þeirra opinberu stofnana sem tilgreindar eru í ákvæðinu áður en hann svarar erindi eins og landssambandið beindi til hans er því ekki liður í töku ákvörðunar á grundvelli 6. gr. laga nr. 71/2008.

2

[...]

3

[...]

4

Vegna þess þáttar kvörtunarinnar er lýtur að hugsanlegu vanhæfi fulltrúa Matvælastofnunar við meðferð málsins sendi ég atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu bréf, dags. 11. nóvember 2016, þar sem óskað var nánari upplýsinga um þetta atriði. Svör ráðuneytisins bárust mér með bréfi, dags. 12. janúar sl., og með því fylgdu jafnframt skýringar Matvælastofnunar, dags. 6. janúar sl. Athugasemdir landssambandsins við svör ráðuneytisins og stofnunarinnar bárust 1. febrúar sl.

Eins og bréf mitt til landssambandsins frá 24. janúar sl. bar með sér þá urðu athugasemdir þess um hæfi dýralæknis fisksjúkdóma og upp-lýsingar sem fram komu við athugun mína á málinu mér tilefni til að gæta sérstaklega að því hvort fyrir hendi væru aðstæður sem færu í bága

við hina óskráðu hæfisreglu stjórnarsýsluréttarins. Annars vegar hvort fyrir hendi væru aðstæður sem gætu haft áhrif á það sem nefnt er almennt neikvætt hæfi þessa tiltekna starfsmanns og hins vegar hvort fyrir hendi hefðu verið slík tengsl hans við það mál, sem erindi landssambandsins laut að, eða aðila, sem höfðu hagsmuni af niðurstöðu málsins, að hann teldist ekki hafa uppfyllt kröfu um sérstakt hæfi til að koma að undirbúningi að svari ráðherra.

Í skýringum Matvælastofnunar er hlutverk dýralæknis fisksjúkdóma rakið auk þess lagagrundvallar sem stofnunin og viðkomandi starfsmaður starfa eftir. Kemur m.a. fram að umræddur dýralæknir fisksjúkdóma annist eftirlit með notkun eldisaðila á bóluefnum og sýklalyfjum í samræmi við leyfi sem þessir aðilar þurfa að afla hjá fisksjúkdómanefnd, sbr. 19. og 20. gr. reglugerðar nr. 403/1986, um varnir gegn fisksjúkdómum og heilbrigðiseftirlit með fiskeldisstöðvum. Þá er tekið fram að viðkomandi dýraklæknir fisksjúkdóma ávísi og selji bóluefni og þiggi þóknun í formi þjónustugjalds. Hann sé milliliður í viðskiptum milli heildsölu og fiskeldisfyrirtækja og í persónulegri ábyrgð við heildsöluna ef lyfjakaupandinn lendir í vanskilum og beri því fjárhagsleg áhættu af þessum viðskiptum. Jafnframt segir að hann afhendi bólefni til sex fiskeldisfyrirtækja en ekkert þeirra komi með beinum hætti að rekstri eða leyfisumsóknum í Eyjafirði eða Ísafjarðardjúpi.

Í skýringum Matvælastofnunar er bent á að aðkoma dýralæknis fisksjúkdóma að málsmeðferð ráðuneytisins í kjölfar erindis Landssambands veiðifélaga sé m.a. byggð á ráðgjafarhlutverki hans samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 403/1986, sbr. grein 2.3 sem kveður á um að hann sé ráðuneyti til aðstoðar. Einnig er vísað til þess að í 11. gr. laga nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr, sé kveðið á um að héraðsdýralæknar skuli eingöngu sinna opinberum eftirlitsstörfum en sambærileg regla gildi ekki um sérgreinadýralækna eða eftirlitsdýralækna. Þá er í bréfinu vikið að hæfisreglum stjórnarsýsluréttar og tekið fram að dýralæknar fisksjúkdóma geti almennt haft fjárhagslegan ávinning af bólusetningu vegna aukinna umsvifa í fiskeldi hérlandis. Matvælastofnun telji hins vegar að hún hafi náð að aðgreina störf þeirra sem koma að sjúkdómavörnum og öðru eftirliti og leyfisveitingum vegna fiskeldis í þeim tilgangi að fyrirbyggja eins og kostur er möguleg hagsmunatengsl.

Af erindi landssambandsins til ráðherra og svari hans við því fæ ég ráðið að í svari ráðherra hafi falist það mat hans að ekki væri tilefni til að breyta auglýsingu nr. 460/2004. Í skýringum ráðuneytisins til mín kemur fram að fundur þess með fulltrúa Matvælastofnunar hafi verið liður í upplýsingaöflun vegna erindis landssambandsins en upplýsinga hafi jafnframt verið aflað frá Veiðimálastofnun og hagsmunaaðilum. Ég skil skýringar ráðuneytisins þannig að afstaða Matvælastofnunar, sem umræddur starfsmaður hennar kom á framfæri á fundi í ráðuneytinu, hafi því ekki verið lögbundin umsögn samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 71/2008 heldur hafi ráðherra viljað afla sér upplýsinga

frá stjórnvöldum á málefnasviðinu áður en erindi landssambandsins var svarað. Eftir að hafa kynnt mér athugasemdir landssambandsins, gögn málsins og skýringar stjórnvalda tel ég að eins og máli þessu sé háttað hafi ég ekki forsendur til að fullyrða að fjárhagslegir hagsmunir umrædds starfsmanns hafi verið svo verulegir og aðkoma hans að undirbúningi málsins með þeim hætti að það hafi farið í bága við hæfisreglur stjórnsluréttar. Að því er varðar tilvísun landssambandsins til skrifna starfsmannsins þ.m.t. í fjölmiðlum fæ ég ekki séð að þau tengist því máli sem var til umfjöllunar á fundi hans með ráðherra þannig að sá þáttur hans í undirbúningi að svari ráðherra hafi farið í bága við þá hæfisreglu sem hér reynir á. Hér verður líka að hafa í huga þá almennu stöðu að opinberum starfsmönnum er ekki bannað að tjá sig almennt um viðhorf sitt til málefna sem þeir fjalla um í starfi sínu og þar þarf að gera greinarmun á einstökum málum og svo áhrifum sem slíkt kann að hafa þegar kemur að hinni almennu reglu um neikvætt hæfi. Þá tel ég að aðrar athugasemdir sem landssambandið hefur fært fram í málinu gefi mér ekki tilefni til frekari umfjöllunar um þetta atriði í tengslum við kvörtunina. Með hliðsjón af þessu, og niðurstöðu minni hér að framan, tel ég ekki tilefni til að taka kvörtunina hvað þetta varðar til nánari athugunar.


Ég tek hins vegar fram að kvörtun landssambandsins og skýringar Matvælastofnunar frá 6. janúar sl. hafa orðið mér tilefni til að rita sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra bréf það sem hér fylgir í ljósriti. Komi til þess að ég fjalli frekar um þau atriði sem ég vík að í bréfi mínu til ráðherra í formi athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, mun ég ekki greina landsambandinu sérstaklega frá því heldur munu upplýsingar þar um og niðurstaða þeirrar athugunar birtast á heimasíðu embættis míns. Ég áréttu að þau atriði sem ég fjalla um í bréfi mínu til ráðherra breyta ekki framangreindri niðurstöðu minni um kvörtunina.

Ég tek að síðustu fram að framangreind niðurstaða mín í tilefni kvötun vegna svars ráðherra við tiltekinni óska landssambandsins um breytingar á reglum breytir engu um möguleika sambandsins til að senda ráðherra nýtt erindi og styðja það þeim rökum og gögnum sem sambandið telur tilefni til.

#### IV

Með vísan til framangreinds lýk ég hér með athugun minni á máli Landssambands veiðifélaga, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Virðingarfyllst,

  
Tryggvi Gunnarsson