



Alþingi - Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Kirkjustræti
150 Reykjavík

ÁTVINNUVEGA- OG
NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

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

Reykjavík 23. mars 2020
Tilv.: ANR19120279/00.02

Efni: Svar við beiðni um upplýsingar (framhaldsfyrirspurn um hæfisreglur o.fl.)

Í rafbréfi sem barst ráðuneytinu kl. 21:30 hinn 9. mars sl. er svonefndri framhaldsfyrirspurn beint til ráðuneytisins af hálfu fjórðungs nefndarmanna í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Er þetta í framhaldi fyrra bréfs ráðuneytisins dags. 17. janúar sl. þar sem brugðist var við beiðni sömu aðila um svör vegna „stöðu ráðherra gagnvart útgerðarfyrirtækinu Samherja“. Í framhaldi þess bréfs mætti sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra á opinn fund nefndarinnar hinn 22. janúar sl. og svaraði þar spurningum nefndarmanna. Hér á eftir fara svör ráðuneytisins.

Spurt er:

1. *Taldi ráðherra starfsmenn hæfa til afgreiðslu allra stjórnvaldsúrskurða sem snertu málefni Samherja eða dótturfélaga þess, eða einungis þeirra sem vörðuðu ekki mikilsverða hagsmuni?*

Svar: Vísað er til fyrra bréfs þar sem kemur fram að engin slík meiriháttar mál, sem þarna er vísað til, hafa komið upp á setutíma ráðherra.

Spurt er:

2. *Hvernig er lagt mat á mikilsverða hagsmuni innan ráðuneytisins?*

Svar: Vísað er í svar ráðherra á opnum fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hinn 22. janúar sl.

Í þessu sambandi er vert að benda á að erfitt er að móta almenna reglu um hvað teljist mikilsverðir eða umfangsmiklir hagsmunir. Það sem telst mikilsvert fyrir einn aðila kann litlu að varða fyrir annan. Suma hagsmuni er erfitt að afmarka meðan aðrir njóta jafnvel takmarkaðrar verndar réttarreglna.

Spurt er:

3. *Eru til verkferlar, vinnureglur, minnispointar eða önnur leiðbeinandi gögn innan ráðuneytisins um hvernig meta skuli hagsmuni Samherja, hvort sem þeir eru fjárhagslegir, beinir eða óbeinir, eða tengdra félaga af þeim fjölbreyttu ákvörðunum og athöfnum sem ráðherrann framkvæmir gagnvart:*

- a. *Gerð frumvarpsdraga?*
- b. *Gerð og framkvæmd stjórnvaldsfyrirmæla?*

c. *Við framkvæmd frumkvæðis- og eftirlitsskyldna ráðherra?*

d. *Við aðrar embættisfærslur ráðherra?*

Afrit óskast af viðkomandi gögnum séu þau fyrir hendi.

Svar: Vísað er í svar ráðherra á opnum fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hinn 22. janúar sl.

Sem svar við öllum þessum liðum skal jafnframt tekið fram að engir sjálfstæðir verkferlar eru til í ráðuneytinu um meðferð mála hjá einstökum félögum eða einstaklingum í íslensku þjóðfélagi. Við meðferð stjórnvaldsúrskurða almennt fylgir ráðuneytið verkreglum sbr. Gæðaskjal 8.02.02 Úrskurðir gæðalýsing. Nefndin hefur skjalið hjá sér.

Nokkrar almennar athugasemdir er þó rétt að setja fram af þessu tilefni.

Í riti Páls Hreinssonar, *Hæfisreglur stjórnarsýslulaganna*, er það nefnt sem sjaldgæfur möguleiki að starfsmaður geti orðið vanhæfur til undirbúnings svonefndra almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Samkvæmt Páli verður starfsmaður ekki vanhæfur til að taka þátt í samningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla þótt fyrirmælin kunni að snerta hagsmuni hans með svipuðum hætti og annarra er fyrirmælin taka til. Starfsmaður verður aðeins vanhæfur að fyrirmælin varði hann bæði sérstaklega og verulega umfram aðra er fyrirmælin taka til. Ráðuneytinu er ekki kunnugt um að reynt hafi á hæfi ráðherra við setningu slíkra almennra fyrirmæla.

Eitt dæmi um þetta má finna frá Noregi. Það var þegar sjávarútvegsráðherra Noregs sagði sig frá vinnu við endurskoðun reglna um sektir vegna brota á fiskeldislöggjöf. Þar vó þyngst að ráðherrann átti ásamt nánustu fjölskyldu sinni nær helming í stóru laxeldisfyrirtæki, sem varð fyrir beinum áhrifum af endurskoðun umræddra reglna (úrskurður norska dómsmálaráðuneytisins 26. mars 2010). Hafði hinn norski ráðherra því sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta umfram aðra.

Hvað snertir hæfi til að undirbúa lagasetningu þá er viðurkennt að þegar ráðherra tekur þátt í löggjafarstörfum gilda hæfisreglur stjórnarsýslulaganna ekki um athafnir hans. Það veldur almennt ekki vanhæfi þegar ráðherrar vinna að framkvæmd stjórnarstefnu sinnar við samningu lagafrumvarpa fyrir Alþingi og samningu reglugerða. Þá er mikilvægt að athuga að ráðherra hefur almennt miklar heimildir til að tjá sig um stefnumótandi málefni á sínu málefnasviði án þess að varði vanhæfi til meðferðar einstakra mála. Það er auðvitað augljóst að öll sömu álitæfni koma upp við þinglega meðferð lagafrumvarpa og koma til álita við samningu frumvarps í upphafi. Síðan getur komið til að ráðherra verði falið að annast framkvæmd laganna. Varla er hægt að halda því fram að hann sé þá mögulega orðinn vanhæfur vegna ummæla í stjórnmalalegri umræðu á Alþingi eða undirbúnings málsins. Ef svo væri þá mundu hæfisreglur stjórnarsýslulaga breyta stjórnskipulegri stöðu og hlutverki ráðherra að íslenskum lögum.

Spurt er:

4. Í svari ráðherra kemur fram að hann teljist hæfur í málum Samherja og tengdra aðila svo lengi sem hagsmunir þeirra væru ekki mikilsverðir. Hvernig voru hagsmunir Samherja og tengdra aðila af þeim þremur stjórnarsýslukærum sem ráðherra sagði sig frá í desember 2019 og í úrskurðarmálunum tveimur sem vísað er til á bls. 3-4 þegar kæru bærust metnir og hvenær í ferlinu? Óskað er eftir afriti af slíku hagsmunamati.

Svar: Svo sem fram kemur í bréfinu dags. 17. janúar sl. og í svörum ráðherra á opnum fundi 22. janúar sl. var afgreiðsla þessara tveggja mála, sem ekki voru talin veigamikil, í samræmi við venjubundna framkvæmd ráðuneytisins í sambærilegum málum. Um málin þrjú sem er ólokið vísast til sjónarmiða sem rakin eru í bréfinu og hafa verið nefnd traustssjónarmið.

Spurt er:

5. Á opnum fundi nefndarinnar með ráðherra ítrekaði hann þau sjónarmið sem fram komu í svari ráðherra til nefndarinnar um að „[...] ráðherra á engra hagsmuna að gæta gagnvart fyrirtækinu [Samherja] og á engin tengsl við það önnur en að hafa um áratugaskeið þekkt einn aðaleiganda félagsins, þáverandi forstjóra þess [...]“

5. a: Telur ráðherra að stjórnarseta, stjórnarformennska og sjómennska fyrir Samherja á árunum 1996-2000 og árin 2010 og 2012, hafi hvorki áhrif á hæfi ráðherra gagnvart Samherja né að þessi störf skuli teljast tengsl við félagið?

5. b: Telur ráðherra að styrkir fyrirtækisins til framboðs ráðherrans í prófkjöri innan Sjálfstæðisflokksins árin 2007 og 2013, samtals að andvirði 600.000 kr. hafi engin áhrif á hæfi ráðherra gagnvart Samherja?

6. Ef svarið við spurningum 5. a og 5. b er neikvætt, er óskað eftir því að ráðherra rökstyðji hvað breyttist í afstöðu hans frá því að hann skrifaði eftirfarandi færslu á Facebook, 12. desember 2017:

„Í því samhengi er mér ljúft og skylt að upplýsa að við Þorsteinn Már Baldvinsson, forstjóri Samherja, höfum þekkt síðan við vorum ungir menn. Fyrir um tuttugu árum (1996–2000) sat ég í stjórn Samherja, þar af sem stjórnarformaður í u.þ.b. eitt og hálf ár. Samtals 27 daga, í ágúst 2010 og júlí 2012, fór ég sem háseti á makrílveiðar. Einu launin sem ég hef þegið hjá fyrirtækinu eru fyrir áður nefnda stjórnarsetu þar sem stjórnarlaun voru tæp 30 þúsund á mánuði og stjórnarformaður fékk tvöföld þau laun. Hásetahluturinn fyrir veiðitúrinn í ágúst 2010 var 1.374.929 kr og í júlí 2012 1.661.800 kr..“

Fyrirtækið hefur síðan tvisvar styrkt framboð mitt í prófkjöri innan Sjálfstæðisflokksins, 500 þúsund kr. árið 2007 og 100 þúsund kr. árið 2013.

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 stjórnálamenn þurfa að gera þegar fjölskyldu-, vina- og kunningjatengsl gætu haft áhrif á afstöðu til einstakra mála.“

Svar: Um svar við spurningum 5a., 5b. og 6 vísast til efnis þeirrar færslu sem tekin er upp í spurningu 6 þar sem ráðherra átti frumkvæði af því að gera grein fyrir störfum hans að málefnum sjávarútvegs og trúnaðarstörfum sem tengjast m.a. málefnum sveitarfélaga. Ekkert hefur breyst í þeirri afstöðu ráðherra sem þar birtist.

Spurt er:

7. Í svari ráðherra er enn fremur vísað til tveggja stjórnsýslukæra sem varða málefni Samherja beint og þær skýringar gefnar að:

„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.“

7. a: Teljast áminningar Fiskistofu almennt fela í sér veigalitla hagsmuni gagnvart þeim sem áminningar hljóta?

7. b: Hvernig er venjubundinni framkvæmd ráðuneytisins í sambærilegum málum háttáð?

Svar: Veitt áminning vegna brota á fiskveiðilöggjöf er vægasta valdheimild Fiskistofu um viðurlög við eftirlit með fiskveiðum. Áminningu er ætlað að hvetja til breyttrar háttsemi vegna minni háttar brota. Við mat á því hvort brot sé minni háttar kemur til álita hvort brot hafi haft í för með sér ávinning, hversu mikilvægum hagsmunum brot ógnaði og hvort það hafi verið framið af ásetningi eða gáleysi. Áminning getur haft ítrekunaráhrif og leitt til sviptingar leyfis ef annað sambærilegt brot kemur upp meðan ítrekunaráhrif eru virk. Í samanburði við aðrar stjórnsýslukærur sem koma til ráðuneytisins verða mál sem varða áminningu almennt að teljast minniháttar og fela í sér veigalitla hagsmuni. Um meðferð

stjórnvaldsúrskurða vísast að nýju til Gæðaskjals 8.02.02 Úrskurðir gæðalýsing. Nefndin hefur skjalið hjá sér.

Spurt er:

8. *Telur ráðherra að óskráðar hæfisreglur stjórnsýsluréttar eigi við um athafnaskyldur og eftirlitsskyldur ráðherra?*

Svar: Svonefndar óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttar taka við þar sem ákvæðum stjórnsýslulaga sleppir. Ekki er útilokað að til álitafna komi um sérstakt hæfi við töku ákvarðana sem falla utan gildissviðs laganna. Sem dæmi um ákvarðanir sem falla utan gildissvið stjórnsýslulaga er í skýringum við þau bent á setningu verklagsreglna sem ætlað er að gilda innan stjórnsýslunnar einnar og fyrirmæli æðri stjórnvalda til lægra settra. Erfitt er að sjá að til álitafna komi um hæfi við slík tilvik.

Eftirlitsskyldur og athafnaskyldur stjórnvalda mega teljast nátengdar, en þó skal athugað að ráðuneytið sjálft hefur ekki umfangsmiklar beinar eftirlitsskyldur með höndum. Það eru fyrst og fremst lægra sett stjórnvöld, t.d. Fiskistofa, sem sinna eftirliti. Hvað snertir athafnaskyldur þá má sem dæmi um slíka skyldu telja þegar Hafrannsóknastofnun gerir tillögu að leyfilegum hámarksafla við veiðar á tilteknum nytjastofni, sem leiðir til skyldu til útgáfu aflamarks fyrir komandi fiskveiðiár.

Spurt er:

9. *Hvers konar embættisathöfn ráðherra er það hafa frumkvæði að því að Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) vinni úttekt á viðskiptaháttum útgerða sem stunda veiðar og eiga í viðskiptum með aflaheimildir þ. á m. í þróunarlöndum?*

Svar: Um var að ræða einn lið af mörgum í aðgerðum ríkisstjórnarinnar til að auka traust á íslensku atvinnulífi sem frá var greint á vef forsætisráðuneytisins 19. nóvember sl. Um er að ræða samþykkt ríkisstjórnar og ber sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra ábyrgð á framkvæmd hennar.

Spurt er:

10. *Hvað lá til grundvallar vinnu verkefnisstjórnar um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni af hálfu ráðherra? Afrit óskast af skipunarbréfinu og öðrum fyrirmælum, tilmælum eða leiðbeiningum ráðherra sem kunna að vera til til verkefnahópsins*

Svar: Svo sem frá er greint í skipunarbréfum til fulltrúa í téðri verkefnisstjórn gaf Ríkisendurskoðun út skýrslu í janúar 2019 þar sem farið var yfir hlutverk og rekstur Fiskistofu, líkt og nefndarmönnum í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd er kunnugt um. Það var niðurstaða Ríkisendurskoðunar að ráðast þyrfti í ýmsar úrbætur til að Fiskistofa gæti sinnt þeim viðfangsefnum, sem henni væri falið samkvæmt lögum, með skilvirkum og árangursríkum hætti. Verkefnisstjórninni var m.a. ætlað að bregðast við þeim ábendingum sem fram koma í skýrslunni. Með verkefnisstjórninni starfar samráðshópur hagsmunaaðila og þingmanna allra flokka, svo sem kunnugt er.

Meðfylgjandi er skipunarbréf verkefnishópsins. Þá fylgir einnig bréf ráðuneytis til formanns verkefnisstjórnar þar sem hvatt er til að tillögur um endurskoðun 13. gr. laga um stjórn fiskveiða berist fyrir áramót 2019/2020.

Spurt er:

11. *Á hvaða grunni ákvað ráðherra að mæla með því að útvegsfyrirtæki sem færu yfir lögbundið kvótapak á grunni breyttrar skilgreiningar á tengdum aðilum fengju sex ár til þess að koma sér í lögbundið kvótahlutfall?*

Svar: Í skýringum með því ákvæði frumvarpsdraga sem hér er vísað til og hefur verið til

kynningar á samráðsvef stjórnvalda segir: „Lagt er til að sett verði bráðabirgðaákvæði sem mælir fyrir um aðlögunar tíma fyrir þá aðila sem verða fyrir áhrifum af skilgreiningu um tengda aðila og fara yfir lögbundið hámark aflahlutdeilda vegna þess. Sjónarmið að baki því helgast af því að efni frumvarpsins hefur íþyngjandi áhrif á atvinnustarfsemi sem byggð hefur verið upp í samræmi við núgildandi lög og til að koma í veg fyrir tjón aðila þykir rétt að gefa þeim rúman aðlögunartíma að breyttum reglum. Áþekkt ákvæði var sett í lög þegar krókaflahlutdeild var felld undir reglur um leyfilega hámarskaflahlutdeild.“

Spurt er:

12. *Telur ráðherra að líta beri til tengsla Samherja við Síldarvinnsluna við mat á hæfi ráðherra, komi upp mál tengd Síldarvinnslunni?*

Svar: Það er mat ráðuneytisins að ráðherra sé ekki vanhæfur til meðferðar mála sem varða Síldarvinnsluna hf.

Spurt er:

13. *Hafa mál tengd Síldarvinnslunni verið til meðferðar í ráðuneytinu frá því að ráðherra tók við embætti?*

Svar: Einn úrskurður hefur verið kveðinn upp í máli þar sem Síldarvinnslan var aðili. Varðaði það veiðileyfissviptingu fiskiskips.

Spurt er:

14. *Hefur ráðherra fundað með forsvarsmönnum Samherja, setið samráðsfundi eða átt óformlega fundi með forsvarsmönnum Samherja frá því að hann tók við embætti? Spurt er um fundi innan og utan ráðuneytisins. Jafnframt er óskað eftir gögnum um skráningu slíkra samskipta, sbr. reglur um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands.*

Svar: Nei.

Spurt er:

15. *Hefur ráðherra þegið eða afþakkað gjafir frá Samherja eða tengdum félögum frá því að hann tók við embætti?*

Svar: Nei.

Spurt er:

16. *Liggja fyrir skaðabótakröfur frá Samherja eða tengdum félögum hjá ríkislögmanni sem falla undir málefnasvið ráðherrans? Fer ríkislögmaður með einhver mál fyrir hönd ráðherra gagnvart Samherja eða tengdum félögum? Ef svo er, hvaða mál?*

Svar: Nei. Leitað var upplýsinga hjá embætti ríkislögmanns og liggja engar slíkur kröfur eða mál fyrir embættinu.

Fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra


Kristján Skarphéðinsson


Arnór Snæbjörnsson

Fylgiskj.: Bréf ráðuneytis til formanns verkefnisstjórnar dags. 2. desember 2019.
Skipunarbréf formanns í verkefnisstjórn um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni, dags. 20. mars 2019.



Sigurður Þórðarson
Herjólfsgötu 34
220 Hafnarfirði

ÁTVINNUVEGA- OG
NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ


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

Reykjavík 2. desember 2019
Tilv.: ANR19030191/02.03.07

Efni: Bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu frá því í janúar sl. er m.a. fjallað um eftirlit með samþjöppun aflaheimilda. Fram kemur að óskýr hugtök valdi erfiðleikum við framkvæmd 13. gr. laga um stjórn fiskveiða en Fiskistofa hefur um árábil bent á erfiðleika við túlkun á því hverjir teljast vera tengdir aðilar í skilningi laganna og hvað séu raunveruleg yfirráð. Ráðuneytið hefur óskað eftir því að verkefnastjórn um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni ljúki endurskoðun á skilgreiningu á tengdum aðilum fyrir 1. janúar nk. og er sú ósk ítrekuð með bréfi þessu.

Fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra


Jóhann Guðmundsson


Svava Pétursdóttir



Sigurður Þórðarson
Miðvangi 143
220 Hafnarfirði

ATVINNUVEGA- OG
NÝSKÖPUNARRÁÐUNBYTIÐ

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

Reykjavík 20. mars 2019
Tilv.: ANR19Q30191/02.03.07

Efni: Skipun í verkefnastjórn um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni

Nýlega skilaði Ríkisendurskoðun skýrslu til Alþingis um eftirlit Fiskistofu. Í skýrslunni er farið yfir hlutverk og rekstur Fiskistofu, eftirlit með vigtun sjávaraflla, með brottkasti og með samþjöppun aflaheimilda. Það er niðurstaða Ríkisendurskoðunar að ráðast þurfi í ýmsar úrbætur til að Fiskistofa geti sinnt þeim viðfangsefnum, sem henni er falið samkvæmt lögum, með skilvirkum og árangursríkum hætti.

Þú ert hér með skipaður formaður verkefnastjórnar til að fjalla um þær athugasemdir og ábendingar sem koma fram í fyrirnefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar og gera tillögur um úrbætur í rekstri Fiskistofu einkum er varðar verklag og áherslur er snúa að eftirlitshlutverki hennar. Einnfremur að leggja mat á fjárförf Fiskistofu til að hún geti sinnt hlutverki sínu skv. lögum. Þá er verkefnastjórninni falið að setja fram ábendingar um nauðsynlegar breytingar á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem varðar hlutverk og viðfangsefni stofnunarinnar til að tryggja skilvirkni í störfum hennar.

Skýrslan hefur verið tekin til umfjöllunar hjá Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og Atvinnuveganefnd Alþingis og skal verkefnastjórnin taka mið af þeim ábendingum sem koma fram í álitum nefndanna.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra leggur áherslu á að við vinnu verkefnastjórnarinnar sé m.a. tekið til skoðunar og lagt mat á eftirfarandi viðfangsefni og gera tillögu að úrbótum ef ástæða er til:

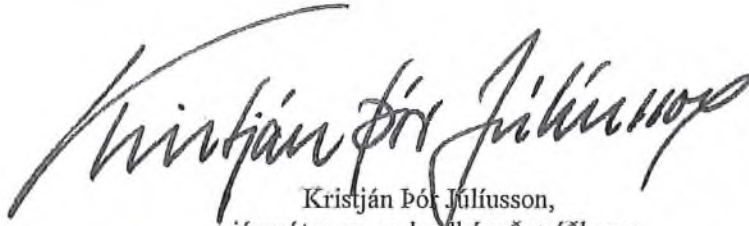
- Samstarf og verkaskiptingu Fiskistofu og annarra opinberra aðila er sinna eftirliti með fiskveiðum.
- Verklag og aðferðir Fiskistofu við áhættumat og stýringu forgangsröðun verkefna sem snúa að vigtum sjávaraflla og brottkasti.
- Hvort nýta megi í ríkari mæli nýja tækni við eftirlit með fiskveiðum s.s. myndavélaeftirlit.
- Samanburð á eftirliti með veiðum erlendra fiskiskipa í lögsögu Íslands og íslenskra fiskiskipa í lögsögu erlendra ríkja þ.m.t. fjareftirlit innan íslenskra efnahagslögsögu.
- Hvort viðurlagaheimildir sem beita má við brotum á lögum og reglur sé fullnægjandi.
- Hvort eftirliti með framkvæmd laga um yfirráð lögaðila, einstaklinga eða annarra einstakra aðila yfir hámarksafllahlutdeildar sé fullnægjandi.
- Aflað verði upplýsinga um fyrirkomulag eftirlits hjá öðrum fiskveiðipjóðum.

Til að styðja við starf verkefnastjórnarinnar hefur sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipað samráðshóp með fulltrúum allra þingflokka á Alþingi, stofnana og helstu hagaðila í sjávarútvegi til ráðgjafar um hvernig bæta megi eftirliti með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar. Gert er ráð fyrir að samráðshópurinn starfi þar til verkefnastjórnin hefur skilað tillögum sínum til ráðherra.

Í verkefnastjórninni eiga sæti:

- Sigurður Þórðarson, skipaður formaður, sig57@simnet.is
- Brynhildur Benediktsdóttir, brynhildur.benediktsdottir@anr.is
- Elliði Vignisson, ellidi@olfus.is
- Hulda Árnadóttir, hulda@lex.is
- Oddný Guðbjörg Harðardóttir, oddnyh@althingi.is.

Verkefnastjórnin skal ljúka störfum á haustmánuðum 2019 og skila þá skýrslu til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.



Kristján Þór Júlíusson,
sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra