

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu.

Með bréfi, dags. 21. desember 2018, sendi forseti Alþingis skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu til umfjöllunar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis. Í skýrslunni er að finna niðurstöður úttektar Ríkisendurskoðunar um starfsemi og eftirlit Fiskistofu. Markmið úttektarinnar var að kanna verklag og árangur Fiskistofu við eftirlit með vigtun afla, brottkasti og samþjöppun aflaheimilda. Jafnframt var yfir- stjórn og eftirlit atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis með þessu hlutverki stofnunarinnar kannað.

Nefndin hefur fjallað um skýrsluna á fundum sínum. Á fund nefndarinnar komu Skúli Eggert Þórðarson ríkisendurskoðandi, Hrafnhildur Ragnarsdóttir, Guðrún Jenný Jónsdóttir og Haraldur Guðmundsson frá Ríkisendurskoðun, Jóhann Guðmundsson skrifstofustjóri og Baldur P. Erlingsson frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, og Eypór Björnsson fiski- stofustjóri og Margrét Kristín Helgadóttir frá Fiskistofu.

Hinn 23. janúar 2019 samþykkti nefndin að óska eftir álitum atvinnuveganefndar á skýrsl- unni, sbr. 4. gr. reglna um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar. Álit atvinnuvega- nefndar var afgreitt 28. febrúar og fylgir með álitum þessu sem fylgiskjal.

Meginniðurstöður ríkisendurskoðanda.

Ríkisendurskoðandi metur framkvæmd vigtunar á hafnarvog misjafna og ekki ávallt í sam- ræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli. Eftirlit Fiskistofu með vigtun almennt sé takmarkað og óskilvirkt og fyrirkomulag vigtunar bjóði upp á umtalsverð frávík í skráningu. Ríkisendur- skoðandi efast um að það skili tilætluðum árangri og þarf að hans mati að bæta úr þessu og tryggja skilvirkt og árangursríkt eftirlit með vigtun og skráningu sjávarafla.

Eftirlit með brottkasti er einnig afar takmarkað, veikburða og ómarkvisst. Þá er það ýms- um vandkvæðum bundið í ljósi fjölda íslenskra skipa og báta með veiðileyfi. Taka verði alvarlega áhyggjur og vísbendingar um brottkast. Raunverulegur árangur eftirlits sé auk þess á huldu enda liggja ekki fyrir skýr árangursviðmið eða árangursmælikvarðar.

Eftirlit Fiskistofu með yfirráðum einstakra eða tengdra aðila yfir aflahlutdeildum byggist fyrst og fremst á tilkynningum frá handhöfum aflaheimilda. Athugun Fiskistofu á sér stað tvisvar á ári en samkvæmt úttektinni fær ríkisendurskoðandi ekki séð að Fiskistofa kanni yfir- ráð tengdra aðila yfir aflahlutdeildum með markvissum hætti. Stofnunin ráðist þó einstaka sinnum í sérstakar frumathuganir þegar grunur leikur á um að farið hafi verið yfir leyfileg mörk. Að öðru leyti treystir Fiskistofa nánast alfarið á tilkynningarskyldu aflahlutdeilda.

Að mati ríkisendurskoðanda styður eftirlit Fiskistofu með vigtun, brottkasti og samþjöpp- un aflaheimilda ekki með viðunandi hætti við markmið laga um stjórn fiskveiða og laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Eftirlitið sé í eðli sínu erfitt í framkvæmd og snúi að starf- semi þar sem miklir hagsmunir eru í húfi. Ríkisendurskoðandi bendir á að stjórnendur Fiski- stofu telji að stofnunin sé og hafi verið undirmönnuð miðað við fjölda og umfang eftirlits-

verkefna. Ómögulegt sé að sinna öllu því eftirliti sem henni ber að sinna, m.a. vegna skorts á úrræðum og viðurlögum. Auk þess telur stofnunin að endurskoða þurfi ákvæði laga um stjórn fiskveiða um hámarksaflahlutdeild.

Að mati ríkisendurskoðanda þarf að ráðast í ýmsar úrbætur svo að Fiskistofa geti sinnt eftirliti með skilvirkum og árangursríkum hætti. Skilgreina þurfi skýr árangursmarkmið um eftirlitshlutverk Fiskistofu, hverju eftirlitið eigi að skila og hverjar séu nauðsynlegar ráðstafanir til að árangursmarkmiðum verði náð, svo sem að fjölga eftirlitsmönnum. Að öðrum kosti verði eftirlit með nýtingu auðlinda hafsins og samþjöppun aflaheimilda áfram veikburða, óskilvirkt og ekki í samræmi við forsendur og ákvarðanir Alþingis.

Á grundvelli framangreinds setur ríkisendurskoðandi fram ellefu tillögur til úrbóta í fjórum flokkum. Um er að ræða almennt eftirlit með framkvæmd laga, eftirlit með vigtun, eftirlit með brottkasti og eftirlit með samþjöppun aflaheimilda.

Viðbrögð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og Fiskistofu.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.

Ráðuneytið tekur almennt undir niðurstöður ríkisendurskoðanda en tekur fram að það kunni að vera tvíbent að árangursmæla eftirlit. Þó sé hægt að setja viðmið um tíðni eftirlits, viðveru eftirlitsmanna o.fl. Vel skipulagt og áhættumiðað eftirlit skili þó mestum árangri.

Ráðuneytið hyggst fara yfir ábendingar og tillögur ríkisendurskoðanda með Fiskistofu og leita leiða til að styrkja eftirlitið. Horft verður til mögulegra lagabreytinga, breytts verklags, forgangsröðunar og setningar árangursviðmiða.

Ráðuneytið hyggst jafnframt setja reglugerð um vigtun á hafnarvog þar sem kröfur til búnaðar og verklags verða skilgreindar. Einnig hyggst það kanna útfærslu krafna um vigtun í lögum og skyldur hafnaryfirvalda því tengdar. Þá sé til skoðunar að gera rafrænt eftirlit og beintengingu vigtunar við gagnagrunn Fiskistofu að skilyrði fyrir leyfum til endurvigtunar. Um eftirlit með brottkasti tekur ráðuneytið undir mikilvægi þess að koma í veg fyrir brottkast. Eftirlit með slíku sé þó erfitt í framkvæmd. Til skoðunar sé að innleiða rafrænt eftirlit en frekari vinna þarf að eiga sér stað.

Um eftirlit með samþjöppun aflaheimilda er það að segja að ráðuneytinu er kunnugt um vandkvæði sem Fiskistofa telur að séu við beitingu ákvæðisins en telur það þó ekki standa í vegi fyrir reglubundnu eftirliti. Ráðuneytið hyggst skoða framkvæmd og útfærslu eftirlitsins með Fiskistofu, skoða hvort ástæða sé til að breyta lögum um stjórn fiskveiða til að skýra betur og skilgreina hverjir teljist tengdir aðilar og hvað séu raunveruleg yfirráð. Þá mun ráðuneytið taka allar ábendingar og tillögur ríkisendurskoðanda til gaumgæfilegrar skoðunar og vinna að þeim úrbótum sem nauðsynlegar eru og mögulegar.

Fiskistofa.

Fiskistofa tekur undir með ríkisendurskoðanda um að styrkja þurfi eftirlit með fiskveiðistjórnunarlögum. Tryggja þurfi nauðsynleg úrræði og aðföng, fjölga veiðieftirlitsmönnum og endurskoða regluverkið. Fiskistofa styður setningu skýrra krafna um vigtunaraðstöðu á hafnarvog og eftirlit með vigtun. Stofnunin mælir jafnframt með því að færa vigtun á hafnarvog undir forræði stofnunarinnar.

Fiskistofa vekur athygli á að samstarfsyfirlýsing Fiskistofu og Hafnasambands Íslands um framkvæmd vigtunar og eftirlits líði fyrir takmarkað eftirlit. Aukinn mannafla þurfi auk endurskoðunar forsendna og fyrirkomulags heima- og endurvigtunar. Hvetur Fiskistofa til þess að henni verði veitt heimild til rafrænnar vöktunar með myndavélum.

Þá styður Fiskistofa að kannað verði aukið samstarf stofnunarinnar og Landhelgisgæslu

Íslands. Þá fagnar stofnunin því að ríkisendurskoðandi hvetur til þess að Fiskistofu verði tryggð afnot af léttabát/um vegna eftirlits með brottkasti.

Að lokum telur Fiskistofa að endurskoða þurfi 13. og 14. gr. laga um stjórn fiskveiða svo að þau þjóni tilgangi sínum en stofnunin hefur kallað eftir því um árabíl. Meta þurfi yfirráð tengdra aðila yfir aflaheimildum með reglubundnum og markvissum hætti. Til að ná því þurfi að koma upp víðtækri þekkingu á nýjustu upplýsingum um bein og óbein tengsl. Að mati Fiskistofu þarf skýrari lagaheimildir til að bregðast við samþjöppun eða jafnvel koma í veg fyrir hana. Einnig þurfi að ráða fleira starfsfólk eða tryggja nægilegt fjármagn til að sækja nauðsynlega sérhæfingu annað.

Umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Sjávarútvegur er einn veigamesti og arðbærasti atvinnuvegur landsins. Ríkir almannahagsmunir standa til þess að eftirlit með umgengni og nýtingu sjávarauðlindarinnar sé traust og tryggðar séu sjálfbærar og ábyrgar veiðar. Út frá markmiðum laga um stjórn fiskveiða og laga um umgengni um nytjastofna sjávar er mikilvægt að vigtun sjávarafra fari rétt fram og spornað sé við brottkasti undirmálsafla eða verðminni tegunda. Upplýsingar um veiddan og landaðan afla verða að vera réttilega skráðar svo að ákvarðanir um ábyrga og sjálfbæra nýtingu auðlindarinnar hverju sinni og aflaráðgjöf Hafrannsóknastofnunar um helstu nytjastofna sjávar byggist ekki á röngum forsendum.

Eftirlit Fiskistofu er mikilvægur liður í framkvæmd stefnu stjórnvalda um sjálfbærar og ábyrgar veiðar. Það þarf því að vera traust, skilvirkt og gagnsætt. Lög og reglur þurfa að taka á brotum og hafa í senn fælingarmátt og varnaðaráhrif. Brottkast, röng aflaskráning og framhjálföldun eru meðal alvarlegustu brota gegn fiskveiðilöggjöfni. Slík lögbrot eru í senn efnahags- og umhverfisbrot, sem eru andstæð ábyrgri nýtingu sjávarauðlindarinnar.

Eftirlit Fiskistofu.

Eftirlit með framkvæmd laga.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að eftirliti Fiskistofu er ábótavant á margan hátt. Þeir eftirlitsþættir sem skoðaðir voru töldust ómarkvissir og veikburða. Í viðbrögðum við skýrslunni tekur Fiskistofa undir það mat og hefur fiskistofustjóri lýst því yfir að mikið skorti á að eftirlit stofnunarinnar sé nægjanlegt. Nefndin lýsir áhyggjum sínum yfir því að eftirlit með nýtingu sjávarauðlindarinnar sé ófullnægjandi.

Ríkisendurskoðandi telur að taka þurfi afstöðu til þess hvort tilefni sé til að fjölga eftirlitsmönnum. Nefndin ræddi þetta sérstaklega og telur í ljósi þess hve mörg skip hafa veiðileyfi að ómögulegt sé að halda úti eftirliti með hverju og einu skipi. Þá er sönnun um brot oft vandkvæðum bundin þar sem meint brot fara fram á hafi úti.

Að mati nefndarinnar er þörf fyrir að styrkja eftirlit Fiskistofu. Nefndin telur þó fleiri möguleika í stöðunni en að fjölga eftirlitsmönnum. Rétt sé að atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneyti og Fiskistofa skoði aðrar skilvirkari og hagkvæmari úrlausnir, eins og notkun raf-ræns eftirlits. Fram kom fyrir nefndinni að það væri mun hagkvæmari lausn og margra eftirlitsmanna maki. Í Danmörku hefur verið notað rafrænt eftirlit með góðum árangri en sjá mátti breytta aflasamsetningu eftir upptöku þess. Einnig telur nefndin rétt að það verði skoðað að Fiskistofa fái aðgang að rafrænum upplýsingum um niðurstöður vigtunar í rauntíma og heimild til að nýta fjarstýrð loftför í eftirlitsstörfum sínum. Þá hvetur nefndin til aukins samstarfs milli Fiskistofu og Landhelgisgæslu Íslands. Systurstofnanir Fiskistofu annars staðar á Norðurlöndunum hafa náð miklum árangri við eftirlit í samstarfi við þarlendar landhelgisgæslustofnanir. Fram kom í skýrslunni og á fundi nefndarinnar að unnið sé að skipun samráðs-

nefndar ráðuneytisins, Fiskistofu og Landhelgisgæslu Íslands þar sem móta eigi áherslur, fyrirkomulag og samstarf við fiskveiðieftirlit á hafi úti. Leggur nefndin til að skipun þeirri verði hraðað.

Það vekur athygli nefndarinnar að í skýrslunni kemur fram að fjöldi vinnustunda sem fóru í eftirlit hjá vigtunarleyfishöfum árin 2013–2017 hafi ekki verið tiltækur við úttekt Ríkisendurskoðunar. Fiskistofa skrái í gagnagrunn fjölda stunda sem fara í hvert eftirlitsverkefni en í þeirri skráningu er t.d. akstur eftirlitsmanna til og frá vigtunarstað. Í samræmi við niðurstöður ríkisendurskoðanda og álit nefndarinnar frá 11. mars 2014 (álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um Þjóðskrá Íslands, 143. löggjafarþing, þskj. 715, 389. mál) telur nefndin mikilvægt að nákvæmar og greinargóðar upplýsingar um umfang eftirlitsverkefna liggi fyrir svo að hægt sé að útfæra eftirlitið með skilvirkum og árangursríkum hætti. Það er einnig liður í að hægt sé að setja skýr árangursmarkmið við eftirlit og grípa til ráðstafana til að ná þeim markmiðum. Tölum um starfsmannafjölda, starfsmannaveltu og framkvæmd eftirlits úr ársskýrslum bar oft ekki saman við eldri ársskýrslur eða svör Fiskistofu við úttekt Ríkisendurskoðunar. Telur nefndin um alvarlegan ágalla að ræða og beinir því til Fiskistofu að gera bragarbót á.

Nefndin ræddi einnig viðurlög við brotum gegn lögum um stjórn fiskveiða og lögum um umgengni um nytjastofna sjávar. Að mati nefndarinnar þarf að herða viðurlögin þannig að þau hafi í senn fælingarmátt og varnaðaráhrif. Fram kom fyrir nefndinni að tiltölulega auðvelt væri að lágmarka áhrif af ýmsum viðurlögum, t.d. með færslu aflaheimilda milli skipa í tilviki sviptingar veiðileyfis. Beinir nefndin því til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis að hafa þetta í huga við endurskoðun fiskveiðilöggjafarinnar.

Eftirlit með samþjöppun aflaheimilda.

Ríkisendurskoðandi telur að endurskoða þurfi ákvæði 13. og 14. gr. laga um stjórn fiskveiða svo að þau þjóni tilgangi sínum. Tryggja verði að ákvæði um hvenær tveir eða fleiri aðilar teljist tengdir séu skýr. Ákvæði um tengda aðila voru sett í eldri lög um stjórn fiskveiða árið 1998. Í skýrslunni kemur fram að Fiskistofa hafi kallað eftir endurskoðun ákvæðanna um árabil. Er sérstaklega vísað til minnisblaðs skrifstofu sjávarútvegs og fiskeldis í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, dags. 18. janúar 2016, þar sem upplýst var um það sjónarmið Fiskistofu að ákvæðin væru ekki framkvæmanleg og lögfræðingar stofnunarinnar hefðu fyrir nokkrum árum komist að þeirri niðurstöðu. Fyrir nefndinni kom jafnframt fram að umræða um erfiðleika í framkvæmd þessara ákvæða mætti rekja til ársins 2002.

Í skýrslunni segir að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti telji engin sérstök vandkvæði vera hjá Fiskistofu við að sinna eftirliti með samþjöppun skv. 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Hins vegar eru raktar tillögur til lagabreytinga og minnisblöð ráðuneytisins þar sem vandinn er a.m.k. viðurkenndur. Ríkisendurskoðandi hvetur til þess að ráðist verði í endurskoðun á 13. og 14. gr. laga um stjórn fiskveiða og tekur nefndin undir það sjónarmið. Að mati nefndarinnar er ljóst að vandinn sé til staðar og hafi verið ljós um langa hríð.

Í skýrslunni er umfjöllun um að Fiskistofa kanni ekki yfirráð tengdra aðila yfir aflahlutdeildum með markvissum og reglubundnum hætti í samræmi við 13. gr. laga um stjórn fiskveiða. Nefndin vill taka fram að í 14. gr. laganna er ekki gert ráð fyrir frumkvæðisathugunum Fiskistofu. Þvert á móti hefur ákvæðið að geyma tilkynningarskyldu aðila til stofnunarinnar þegar fyrirsjáanlegt er að aflahlutdeild fiskiskipa aðila fari umfram þau mörk sem sett eru í 1. eða 2. mgr. 13. gr. Er sérstaklega tekið fram að Fiskistofa meti þær upplýsingar sem henni hafa verið látnar í té og innan hæfilegs frests tilkynni aðila um hver aflahlutdeild fiskiskipa

hans er. Að mati ríkisendurskoðanda er mikilvægt að yfirráð tengdra aðila yfir aflaheimildum séu skoðuð með reglubundnum og markvissum hætti. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 27/1998, sem bættu við ákvæði um tengda aðila, er lögð rík áhersla á tilkynningarskyldu aðilanna sjálfra. Nefndin tekur undir mat ríkisendurskoðanda og beinir því til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins að kanna þetta sérstaklega.

Eftirlit með heimavigtun.

Í skýrslunni er fjallað um eftirlit með heimavigtun sjávarafla. Heimavigtun felur í sér undanþágu frá meginreglunni um að allur afli skuli veginn á hafnarvog í löndunarhöfn. Heimavigtun byggist á 2. mgr. 6. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar og er nánar útfærð í 19. gr. reglugerðar nr. 745/2016, um vigtun og skráningu sjávarafla. Meðal þeirra skilyrða sem þarf að uppfylla svo að heimavigtun verði leyfð er að eftirlit viðkomandi hafnar sé nægilegt og innra eftirlit aðila sem framkvæmir heimavigtun sé traust.

Í samstarfsyfirlýsingu Fiskistofu og Hafnasambands Íslands, um framkvæmd vigtunar og eftirlit, segir að aðilar hennar séu sammála um að hvetja til þess að reglum verði breytt í þá veru að heimavigtunarleyfi verði aðeins gefin út vegna löndunar á uppsjávarafla og þangi og þara. Í skýrslunni kemur fram að viðmælendur Ríkisendurskoðunar hafi viðrað þá skoðun að afnema ætti heimild til heimavigtunar bolfisks. Heimildin þygi skapa óþarfaáhættu sem torveldi eftirlit. Nefndin telur að miðað við þessar upplýsingar megi draga þá ályktun að eftirlit viðkomandi hafnar og innra eftirlit aðila sem heimavigtar sé ekki traust í skilningi 2. mgr. 6. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Nefndin hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Fiskistofu til að kanna þetta sérstaklega.

Yfirstjórn og eftirlit atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.

Eitt af markmiðum úttektarinnar var að kanna yfirstjórn og eftirlit atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins með hlutverki Fiskistofu.

Nefndin vekur athygli á að í almennri umfjöllun skýrslunnar um Fiskistofu segir að stofnunin sé „sjálfstæð þjónustu- og eftirlitsstofnun“. Á heimasíðu stofnunarinnar segir einnig að stofnunin sé „sjálfstæð stofnun sem heyrir undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið“. Í lögum um Fiskistofu kemur hvergi fram að stofnunin sé sjálfstæð. Nefndin telur mikilvægt að gerður sé skýr greinarmunur á lægra settum stjórnvöldum sem heyra undir almennar stjórnunarheimildir ráðherra, sbr. 1. mgr. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, og sjálfstæðra stjórnvalda, sbr. 2. mgr. 13. gr. sömu laga, sem heyra stjórnarfarslega undir ráðherra en eftirlit ráðherra með þeim er takmarkaðra. Ef setja skal á fót sjálfstætt stjórnvald, sem ekki heyrir undir almenna yfirstjórn ráðherra, verður fyrirmæli um það að leiða með skýrum hætti af lögum. Að mati nefndarinnar er mikilvægt að ekki ríki óvissa um stöðu stofnunarinnar og ábyrgð ráðherra. Slíkt skapi hættu á að enginn opinber aðili telji það hlutverk sitt að gegna mikilvægu frumkvæðishlutverki.

Í skýrslunni kemur fram að gott samstarf sé á milli ráðuneytisins og Fiskistofu um úrbætur á eftirliti. Ráðuneytið hafi ávallt reynt að bregðast við ábendingum um breytingar á lögum eða reglum um eftirlit eða aðra framkvæmd á fiskveiðilöggjöfinni. Auk þess hafi ráðuneytið oftast en ekki haft frumkvæði að því að Fiskistofa sinni betur einhverjum hluta eftirlitsins og lagt mikla vinnu í endurskoðun reglna um vigtun, kostað rannsóknir um efnið og beitt sér fyrir auknum fjárveitingum til sérstakra átaksverkefna í eftirliti. Nefndin fagnar því að gott samstarf sé milli Fiskistofu og ráðuneytisins. Í stofnuninni er almennt mikil þekking og reynsla af málaflokknum sem ráðuneytið þarf að geta nýtt sér til að styrkja það faglega í stefnumótunarhlutverki þess.

Nefndin telur hins vegar ekki unnt að líta fram hjá því að stjórnendur stofnunarinnar telja að Fiskistofa hafi verið undirmönnuð árin 2013–2017 og við úttekt Ríkisendurskoðunar lýstu þeir yfir að stofnunin gæti ekki sinnt eftirliti með fullnægjandi hætti. Þá fullyrtu stjórnendur Fiskistofu í frétt á vef stofnunarinnar 22. nóvember 2017 að þeir hefðu „margoft bent á galla í reglum um vigtun afla bæði gagnvart ráðuneyti, stjórnámálamönnum og á opinberum vettvangi“. Þá er einnig eftirtektarvert að athugasemdir Fiskistofu um erfiðleika við framkvæmd á 13. og 14. gr. laga um stjórn fiskveiða, sem rekja má til ársins 2002, hafi ekki verið teknar sérstaklega til skoðunar í ráðuneytinu fyrr en árin 2010–2011. Þá lýstu stjórnendur Fiskistofu því yfir að stofnunin gæti ekki sinnt eftirliti með vigtun með fullnægjandi hætti, m.a. sökum þess hvernig vigtun væri háttáð á vettvangi, fjölda eftirlitsþátta, nógildandi regluverks og skorts á úrræðum eða viðurlögum. Það er því ljóst að þrátt fyrir gott samstarf milli Fiskistofu og ráðuneytis eru tækifæri til úrbóta. Nefndin hvetur ráðuneytið og Fiskistofu til að tryggja betur samstarf og samráð.

Setning reglugerða.

Í skýrslunni kemur fram að á tveimur stöðum í lögum sé mælt fyrir um skyldu ráðherra til að setja reglugerð sem varðar starfsemi Fiskistofu og eftirlit. Í fyrsta lagi í 2. mgr. 3. gr. laga um Fiskistofu og í öðru lagi í 3. mgr. 6. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar.

Í 2. mgr. 3. gr. laga um Fiskistofu segir að ráðherra skuli með reglugerð kveða nánar á um skipulag og starfsemi Fiskistofu. Sú reglugerð hefur ekki verið sett þótt ákvæðið hafi staðið nær óbreytt frá því að lögin voru sett árið 1992. Í skýringum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins segir að það telji fullnægjandi að fiskistofustjóri ákveði skipulag stofnunarinnar og að kveðið sé á um verkefni hennar í lögum og reglugerðum á sviði sjávarútvegs.

Nefndin leggur áherslu á að ráðherra er samkvæmt lögnum skylt að setja slíka reglugerð og bendir á að í athugasemdum með 3. gr. frumvarps þess er varð að lögum um Fiskistofu segir: „Ekki þykir rétt að binda skipulag eða deildaskiptingu Fiskistofu í lögum. Breytingar hljóta jafnan að verða á verkefnum stofnunar sem hefur svo vítt starfssvið. Er því eðlilegt að unnt sé að haga þessum málum eftir því sem hagfelldast þykir á hverjum tíma og kostnaðarminnst. Er því lagt til að ráðherra setji reglugerð um megindrætti skipulags og starfsemi Fiskistofu.“

Nefndin telur því ljóst að ráðherra sé ekki heimilt að framselja ákvörðunarvald um skipulag stofnunarinnar með öllu til fiskistofustjóra heldur beri honum að mæla fyrir um megindrætti og starfsemi Fiskistofu í reglugerð.

Í lögum um umgengni um nytjastofna sjávar segir í 3. mgr. 6. gr. að hafnir skuli uppfylla kröfur um aðstöðu til vigtunar sjávarafla og eftirlit sem kveðið er á um í reglugerð og getur ráðuneytið bannað löndun sjávarafla í einstökum höfnum sem ekki fullnægja kröfum reglugerðarinnar. Þessi reglugerð hefur ekki verið sett og má því draga þá ályktun að efni ákvæðisins hafi ekki verið hrundið í framkvæmd.

Niðurstöður stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Á grundvelli framangreinds vill stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd:

- lýsa áhyggjum yfir því að eftirlit með nýtingu sjávarauðlindarinnar sé ófullnægjandi,
- hvetja atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Fiskistofu til að skoða skilvirkari og hagkvæmari úrlausnir við eftirlit,
- hvetja atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Fiskistofu að tryggja betur í sessi samstarf og samráð,

- hvetja atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið til að ráðast í endurskoðun á 13. og 14. gr. laga um stjórn fiskveiða,
- hvetja til aukins samstarfs milli Fiskistofu og Landhelgisgæslu Íslands,
- beina því til Fiskistofu að skrá með nákvæmum og greinargóðum hætti upplýsingar um umfang eftirlitsverkefna,
- beina því til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis við endurskoðun fiskveiðilöggjafarinnar að hafa í huga að útfæra viðurlög þannig að þau hafi í senn fælingarmátt og varnaðaráhrif,
- beina því til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis að gæta að 1. mgr. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, um lægra sett stjórnvöld, og, sbr. 2. mgr. 13. gr. sömu laga, um sjálfstæð stjórnvöld,
- beina því til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis að gæta að sjónarmiðum um framsal ákvörðunarvalds.

Alþingi, 12. mars 2019.

Helga Vala Helgadóttir,
form., frsm.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Jón Þór Ólafsson.

Brynjar Nielsson.

Jón Steindór Valdimarsson.

Kolbeinn Óttarsson Proppé.

Óli Björn Kárason.

Þorsteinn Sæmundsson.

Þórunn Egilsdóttir.

Fylgiskjal.

Álit atvinnuveganefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu.

Atvinnuveganefnd, að beiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar frá 23. janúar 2019, hefur fjallað um skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu, sbr. 4. gr. reglna um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar.

Nefndin fékk á sinn fund Baldur P. Erlingsson og Jóhann Guðmundsson frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Eypór Björnsson og Margréti Kristínu Helgadóttur frá Fiskistofu, Skúla Eggert Þórðarson ríkisendurskoðanda og Harald Guðmundsson frá Ríkisendurskoðun, Heiðrúnu Lind Marteinsdóttur og Hrefnu Karlsdóttur frá Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Gísla Gíslason og Lúðvík Geirsson frá Hafnasambandi Íslands, Axel Helgason og Örvar Marteinsson frá Landssambandi smábátaeigenda, Ásgrím L. Ásgrímsson og Guðríði M. Kristjánsdóttur frá Landhelgisgæslunni, Hólmgæir Jónsson frá Sjómannasambandi Íslands, Árna Bjarnason frá Félagi skipstjórnarmanna og Guðmund Helga Þórarinsson frá Félagi vélstjóra og málmteknimanna.

Meginniðurstöður ríkisendurskoðanda eru þær að eftirlit Fiskistofu sé takmarkað, þar sem framkvæmd vigtunar á hafnarvog sé misjöfn og ekki ávallt í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli. Samkvæmt upplýsingum og gögnum sem stofnunin hefur aflað er eftirlit Fiskistofu með vigtun sjávarafla, bæði á hafnarvog og hjá aðilum með endur- eða heimavigtunarleyfi, takmarkað og efast má um að það skili tilætluðum árangri. Núverandi fyrirkomulag leyfir í raun umtalsverð frávík í skráningu heildarmagns á sama tíma og Fiskistofa hefur ekki sinnt skilvirkum eftirliti.

Ríkisendurskoðandi benti á að eftirlit með brottkasti verðlítilla tegunda og smærri fiska verðmætra tegunda byggðist á áhættuflokkun Fiskistofu og viðveru eftirlitsmanna um borð í veiðiferðum. Eftirlit væri ýmsum vandkvæðum bundið enda flotinn stór og það væri áhættumiðað og byggðist m.a. á gögnum um aflasamsetningu skipa.

Ríkisendurskoðandi nefndi að Hafrannsóknastofnun hefði ekki ráðist í rannsóknir á tegundaháðu brottkasti í rúman áratug og gagnasöfnun um lengdarhád brottkast hefði dregist talsvert saman undanfarin ár. Benti hann jafnframt á að eftirlit Fiskistofu með samþjöppun aflaheimilda byggðist fyrst og fremst á tilkynningum frá handhöfum aflahlutdeilda.

Eftirlit Fiskistofu með vigtun, brottkasti og samþjöppun aflaheimilda styður því að mati ríkisendurskoðanda ekki með viðunandi hætti við markmið laga um stjórn fiskveiða og laga um umgengni um nytjastofna sjávar. Stofnunin hefur sjálf bent á að hún sé undirmönnuð miðað við fjölda og umfang eftirlitsverkefna og ómögulegt sé að sinna öllu því eftirliti sem henni beri að sinna m.a. vegna skorts á úrræðum og viðurlögum.

Fyrir nefndinni var tekið undir það mat að eftirliti Fiskistofu væri ábótavant en bent á að aukið fjármagn og hert eftirlit með breyttum lögum mundi aðeins skila takmörkuðum árangri. Þannig væri myndavélaeftirlit ekki best til þess fallið að koma í veg fyrir brottkast heldur þyrfti að skoða hvaða hvata væri hægt að innleiða til að koma í veg fyrir það.

Nefndinni var bent á að mikið fjármagn skorti til að Landhelgisgæslan gæti sinnt fiskveiðieftirliti almennilega. Tækin væru til en ekki hægt að reka þau.

Fyrir nefndinni kom fram að í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti væri nú unnið að því að setja á fót eftirlitsnefnd sem færi yfir skýrsluna og starfsemina alla. Nefndinni yrði falið að fara yfir verkaskiptingu, samvinnu og samstarf allra aðila, skoða ákvæði laga um hámarks-aflahlutdeild, skoða hvort beita mætti árangursmælikvörðum og yfirfæra viðurlagaheimildir. Þá mun eftirlitsnefndin greina forgangsröðun verkefna Fiskistofu og hvort megi breyta henni, ásamt því að skoða hvernig hægt sé að nýta nýja tækni við eftirlit, t.d. myndavélaeftirlit. Fram kom að nefndin yrði skipuð þremur einstaklingum, auk starfsmanns nefndarinnar, og að samhliða nefndinni yrði samstarfsvettvangur þar sem yrðu tekin fyrir öll málefni sem eftirlitsnefndin fjallar um. Þar verða fulltrúar ýmissa aðila í sjávarútveginum, t.d. frá Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Landssambandi smábátæigenda, Hafrannsóknastofnun, Matvæla-stofnun, Landhelgisgæslunni og öllum þingflokkum. Stefnt er að því að ljúka skipun í eftirlitsnefndina og á samráðsvettvanginn fyrir sumarið.

Atvinnuveganefnd tekur undir með ríkisendurskoðanda að sjávarútvegur er einn veigamesti og arðbærasti atvinnuvegur landsins og því er mikilvægt að eftirlit með nýtingu sjávar-auðlindarinnar og umgengni við hana sé traust og í samræmi við lög. Nefndin fagnar skjótum viðbrögðum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis við ábendingum ríkisendurskoðanda og hvetur til þess að unnið verði að úrbótum í samræmi við niðurstöður skýrslunnar.

Nefndin leggur áherslu á að málið verði tekið til umræðu á þingfundi.

Þorgerður K. Gunnarsdóttir áheyrnarfulltrúi var fjarverandi.

Alþingi, 28. febrúar 2019.

Lilja Rafney Magnúsdóttir, Albertína Friðbjörg Elíasdóttir, Halla Signý Kristjánsdóttir.
form.

Unnur Brá Konráðsdóttir, Njáll Trausti Friðbertsson, Sigurður Páll Jónsson.

Sara Elísa Þórðardóttir, Kolbeinn Óttarsson Proppé, Ólafur Ísleifsson.