

## Umsögn Sjávarútvegsstefna - Mál nr. 245/2023

Reykjavík, 17.01.2024



Íslandsdeild Transparency International þakkar fyrir tækifærið til umsagnar um mál nr. 245/2023, **Sjávarútvegsstefna og frumvarp til laga um sjávarútveg**. Íslandsdeild Transparency International getur ekki lýst sig fylgjandi þeim drögum sem hér eru lögð fram í heild, þótt einstaka atriði geti talist jákvæð breyting. Drög þessi geta ekki talist heildarendurskoðun í samræmi við fyrirheit ráðherra undanfarin misseri.

Íslandsdeild Transparency International furðar sig á að enn einu sinni sé horft fram hjá þeim augljósu og miklu spillingaráhættum sem innbyggðar eru í fiskveiðistjórnunarkerfið. Enn einu sinni hefur verið ráðist í vinnu við breytingar á fiskveiðistjórn án þess að framkvæmd sé heildstæð og vönduð úttekt á spillingaráhættum kerfisins þar sem tekið er mið af rannsóknum og viðtækri þekkingu á þeim miklu og margvíslegu áhættum sem leiða af því að útdeila eigum almennings með aðgangstakmörkunum. Þá er að mati deildarinnar engin ástæða til að hækka svokallað kvótapak eins og lagt er til í þessum drögum. Alvarlegir annmarkar núverandi kerfis eru löngu þekktir og hafa verið deiluefni milli almennings og sérhagsmunahópa áratugum saman.

Nóg er komið af tilraunum til að villa um fyrir almenningi með hálfkveðnum vísum. Það hvernig yfirvöld hafa gegn fyrirliggjandi vitneskju þráast við að gæta hagsmuna almennings en skilið auðlindarentuna eftir í vasa fámenns hóps þrátt fyrir að löngu sé ljóst hver hin gríðarlegu neikvæðu áhrif þeirrar stefnu eru á íslenskt samfélag - sem og önnur lönd þar sem Ísland hefur flutt út spillingu og óforskammaða framgöngu - verður einfaldlega að horfast í augu við. Það er ekki gert í þessum drögum - þrátt fyrir enn eitt loforðið um sátt hefur verið sneytt frá efnahagslegum, félagslegum og lýðræðislegum áhættum óbreytts kerfis. **Nóg er komið! Eigandi auðlindarinnar á heimtingu á að stjórn málin verji hagsmuni eiganda og tryggi almenningi fullt gjald fyrir nýtingaréttinn.**

## Afstaða Íslandsdeildar Transparency International í stuttu máli

- Íslandsdeild Transparency International getur ekki lýst sig fylgjandi þeim drögum sem hér eru lögð fram í heild, þótt einstaka atriði geti talist jákvæð breyting.
- Íslandsdeild Transparency International furðar sig á að enn einu sinni sé horft fram hjá þeim augljósu og miklu spillingaráhættum sem innbyggðar eru í fiskveiðistjórnunarkerfið.
- Íslandsdeild Transparency International telur enga ástæða til að hækka svokallað kvótaþak eins og lagt er til í þessum drögum.
- Fullt gjald fyrir nýtingaréttinn er ekki aðeins mikilvægt hagsmunamál fyrir ríkissjóð heldur eina leiðin til að stemma stigu við auknum ójöfnuði. Veiðigjöld sem byggjast á að taka alla umframrentu - ekki bara hluta - eru því ekki aðeins mikilvægur tekjustofn fyrir samfélagið heldur afar mikilvægt lýðræðinu.
- Langvarandi deilur um fiskveiðistjórnun þar sem verulega hallar á eiganda auðlindarinnar grefur undan samfélagssáttmálanum og tiltrú eiganda auðlindarinnar, almennings í landinu, á lýðræði. Við þær aðstæður verður sífellt erfiðara að vinna að umbótum.
- Við setningu kvótakerfisins var þegar varað við innbyggðum áhættum sem fylgja því að veita tilteknum hópi aðgang að nýtingu auðlindarinnar en útiloka beint og óbeint aðra. Við þessu verður að bregðast
- Fiskveiðiauðlind íslensku þjóðarinnar er afar verðmæt og mjög mikilvæg fyrir efnahagslegt öryggi og afkomu landsmanna en hún er takmörkuð og viðkvæm m.a. fyrir ofnýtingu og umhverfismengun.
- Reynslan hvarvetna í heiminum sýnir, svo að ekki verður um villst, að þegar um aðgang að takmörkuðum og verðmætum náttúruauðlindum er að ræða er mjög mikil hætta á að þeir sem úthlutað hefur verið rétti til nýtingar þeirra freistist til að brjóta eða fara á svig við reglur, sem gilda varðandi nýtinguna, enda getur fjárhagslegur ávinningur af slíkum brotum verið mjög mikill.
- Eftirlit með að farið sé að reglum varðandi yfirráð einstakra og tengdra aðila yfir aflaheimildum er flókið og tímafrekt viðfangsefni, sem krefst mikillar sérþekkingar, sem óraunhæft er að margar stofnanir í fámennu landi geti búið yfir. Íslandsdeild Transparency International telur því að mjög vandlega þurfi að skoða **hvort ekki sé skynsamlegt og vænlegra til árangurs að fela Samkeppniseftirlitinu að hafa eftirlit með að farið sé að reglum sem um þetta gilda.**
- Íslandsdeild Transparency International vill einnig sérstaklega árétta að bráðnauðsynlegt er að þannig verði búið að Fiskistofu m.t.t. fjárveitinga og lagalegra heimilda til upplýsingaöflunar og eftirlits þannig að stofnuninni verði gert kleift að halda uppi mjög öflugu og markvissu eftirliti.

## Umsögn Sjávarútvegsstefna - Mál nr. 245/2023

- Þá vill Íslandsdeild Transparency International leggja sérstaka áherslu á að vandlega verði greint hvernig megi tryggja þeim, sem upplýsa um brot og spillingu í tengslum við nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar, mjög góða vernd og nauðsynlegan stuðning. Fólk sem starfar í greininni er oft mjög valdlítið og berskjaldað gagnvart vinnuveitendum sínum. Það eru því mjög veigamikil rök fyrir því að nauðsynlegt sé að setja í lög sérstök ákvæði hvað varðar vernd uppljóstrara.

## Hagsmunir eiganda auðlindarinnar

Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Við setningu laga sem varða fiskveiðiauðlindina skal því augljóslega hafa hagsmuni eiganda í fyrirrúmi en ekki kvótaþega. Hagsmunir eiganda og kvótaþega fara þó oft saman, til að mynda hvað varðar hámerkun á virði auðlindarinnar og að nokkru leyti hvað varðar langtímavernd hennar. Eigandi auðlindarinnar, almenningur á Íslandi, og kvótaþegar hafa hins vegar ólíka hagsmuni þegar kemur að greiðslu fyrir auðlindina. Kvótaþegar hafa áratugum saman fjármagnað hatrarma hagsmunagæslu sína með það að markmiði að snuða eiganda auðlindarinnar um réttmæta greiðslu fyrir nýtingaréttinn. Almennigur hefur á móti barist áratugum saman fyrir réttmætri greiðslu fyrir úthlutun þessa gríðarlega verðmætu gæða.

Þeirri stefnu sem hér er í drögum er augljóslega ekki ætlað að gera breytingar á þeirri grafalvarlegu stöðu ójöfnuðar sem kerfið leiðir til og eykur með hverju ári.

Íslandsdeild Transparency International leggur mikla áherslu á að hagsmunir eigenda eru að sjálfsögðu ekki aðeins að heildarverðmæti auðlindarinnar séu sem mest heldur fyrst og fremst hvert þeim verðmætum er skilað. Sú stefna sem hér liggur fyrir vanvirðir enn og aftur þá augljósu hagsmunum almennings að greitt sé fullt verð fyrir heimildir til nýtingar á auðlindinni.

Fullt gjald fyrir nýtingaréttinn er ekki aðeins mikilvægt hagsmunamál fyrir ríkissjóð heldur eina leiðin til að stemma stigu við auknum ójöfnuði. Veiðigjöld sem byggjast á að taka alla umframrentu - ekki bara hluta - eru því ekki aðeins mikilvægur tekjustofn fyrir samfélagið heldur afar mikilvægt lýðræðinu. **Umframrentuna verður að taka til samfélagsins lýðræðinu til varnar.**

Vald umsvifamikilla kvótaþega og óeðlilega mikil samfélagsáhrif þeirra í krafti auðs hafa frá setningu kvótakerfisins stigmagnast og versnað vegna þeirra pólitísku ákvörðunar að neita að láta umframárðinn renna til almennig og gefa hann heldur til fárra aðila. Þannig hafa stjórn málin með handafli skapað fámennan hóp sem nýtur ofurauðs og valds, ekki vegna mistaka og þekkingaleysis, heldur þrátt fyrir vitneskju um þann skaða sem slík aðferð og óréttlæti hlýtur að valda og magna með hverju ári, eins og raunin hefur orðið.

## Grafið undan samfélagssátt og lýðræði

Langvarandi deilur um fiskveiðistjórnun þar sem verulega hallar á eiganda auðlindarinnar grefur undan samfélagssáttmálanum og tiltrú eiganda auðlindarinnar, almennings í landinu, á lýðræði. Með hverri tilraun til sáttar þar sem ekki er horft til hagsmuna eiganda er grafið enn frekar undan því trausti. Við þær aðstæður verður sífellt erfiðara að vinna að umbótum. Við setningu kvótakerfisins var þegar varað við innbyggðum áhættum sem fylgja því að veita tiilteknum hópi aðgang að nýtingu auðlindarinnar en útiloka beint og óbeint aðra.

Íslandsdeild Transparency International er sammála því að fullnægjandi hagfræðileg og umhverfis rök séu til staðar fyrir nauðsyn til takmörkunar aðgangs en það er fullkomlega ástæðulaust og algjörlega óverjandi að þessi takmörkun sé notuð til að valda auknum ójöfnuði í stað þess að styðja styrkingu innviða og stuðla að jöfnuði og samfélagslegu réttlæti.

Meginvandinn hvað núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis er og hefur alltaf verið vilja- og kjarkleysi stjórnámálanna til að horfast í augu við þær áhættur sem fylgja slíkri aðgangsstýringu og styrkja nauðsynlegar mótvægisáðgerðir gegn þeim.

Afleiðingar kerfisins eru löngu ljósar; ofurauður fámenns hóps, gríðarleg kynslóðamismunur, samþjöppun valds, byggðarask og fullkomnlega óeðlilegt vald umsvifamikilla kvótaþega sem tekið hafa hluta af umframrentu sinni og fjármagnað skipulagðan áróður gegn eiganda auðlindarinnar til varnar sérhagsmunum sínum. Nú er svo komið að auðurinn hefur safnast á svo fárra manna hendur að stjórn málin virðast ekki treysta sér til að taka ákvarðanir í þágu almannahagsmuna nema með blessun þessara auðugu og valdamiklu aðila.

# Spillinga- og svindláhættur í sjávarútvegi og kvótakerfi

## SERIOUS OFFENCES IN THE FISHERIES VALUE CHAIN

**DOCUMENT FORGERY**  
With a high reliance on documentation and low chances for verification, the fisheries sector is particularly vulnerable to document forgery.

**REGISTRATION OR IDENTITY FRAUD**  
With primary law enforcement jurisdiction on national or flag states, organised or informal networks cover the tracks and confound investigators by re-flagging vessels or falsifying vessel identities and nationalities.

**FOOD FRAUD**  
Fraudulent import/export, food, health or sanitation documents are used to mislabel the catch origin, the species, the catch volume or the lack of a valid fishing license to catch the fish.

**DOCUMENT FRAUD**  
Documents with a high bank value for example vessel registration documents and FVO licenses are used in the Fisheries value chain. Investigators have exposed high rates of document fraud, often facilitated by so-called "ghost" vessels.

**INSURANCE FRAUD**  
Fishing vessels used to fish illegally are caught and some vessels caught, with the owners claiming insurance payouts from the vessel insurers.

**MONEY LAUNDERING**  
Illegal profits are misdirected in, for instance, property and further fishing operations behind walls of anonymously owned companies and vessels in secrecy jurisdictions.

**TAX CRIME**  
With vessels owned by anonymously controlled corporations and the catch exported and sold via use of forged documents, the Fisheries sector is at high risk of committing tax crime and customs infractions.

**CORRUPTION & BRIBERY FRAUD**  
Corruption and bribery are the lubricants of criminal enterprises. Corruption and bribery occur along the entire fisheries value chain.

**TRAFFICKING IN PERSONS**  
Migrant labourers can find themselves vulnerable to excessive extortion and abuse amounting to human trafficking for forced labour.

**SMUGGLING**  
Using well known loopholes in international law, fishing vessels are circumvented from informing the outside world of their whereabouts and can navigate the sea hidden from at-sea surveillance.

**ILLEGAL FISHING**  
With fish becoming ever more profitable as stocks run low and global consumption increases, criminal networks take advantage of the loose legal framework and loopholes at sea surveillance.

**FULL FORCE OF THE LAW**

FRAUD | ECONOMIC CRIMES | TRAFFICKING | SMUGGLING | ILLEGAL FISHING

Los skilvæðingarnar eru á fullri höfðingisábyrgð og stafrænni öryggi. Öryggið er tryggð með öryggisráðgjafi og öryggisráðgjafi.



## Umsögn Sjávarútvegsstefna - Mál nr. 245/2023

Íslenskur sjávarútvegur er alþjóðlegur iðnaður með starfssemi í fjölmörgum löndum. Sjávarútvegur er almennt meðal þeirra viðskipta sem talin er í sérstökum áhættuflokk vegna spillingar. Íslandsdeild hefur hér tekið saman áhættur sem eru nokkuð þekktar. Íslandsdeild lýsir yfir vonbrigðum vegna þeirrar vinnu sem fram fór af hálfu Auðlindarinnar okkar því þrátt fyrir yfirlýsingar um sátt og mælingu Félagsmálastofnunar Háskóla Íslands sem meðal annars leiðir enn einu sinni fram að eigandi auðlindarinnar telur mikla spillingu fylgja kerfinu liggur ekki fyrir greining á spillingaáhættu. Í þessari vinnu var að mati deildarinnar einfaldlega forðast að fara kerfisbundið yfir þá spillingaáhættu sem aðgangsstýrðum kvótakerfum fylgir. Íslandsdeild lýsir yfir megnri óánægju yfir enn einni tilrauninni til að endurskoða fiskveiðistjórnunarkerfið án þess að láta vinna ítarlega greiningu á spillingaáhættum kerfisins.

Árið 2019 gaf Fíkniefna og afbrotaskrifstofa Sameinuðu þjóðanna (UNODC) út skýrsluna [Rotten Fish: A Guide on Addressing Corruption in the Fisheries Sector](#) þar sem farið er yfir spillingaáhættu sjávarútvegs. Skýrsla skrifstofunnar er sérstaklega skrifuð fyrir þá sem fara með stefnumótunarvald en virðist ekki hafa haft mikið að segja við samsetningu þeirra frumvarpsdraga sem hér eru til umræðu. Í skýrslunni má meðal annars finna ráðleggingar fyrir yfirvöld um það hvernig vinna má með markvissum hætti að greiningu og vörnum gegn spillingu í tengslum við sjávarútveg. Þar segir að þrátt fyrir að sjávarútvegur sé alþjóðlegur iðnaður með gríðarlega flókna aðfangakeðju og aðkomu að markaði skorti enn á að margar þjóðir hafi gert jafnvel grundvallar greiningu á spillingaáhættu og aðferðum til að vinna gegn spillingu. Það eru því mikil vonbrigði af hálfu Íslandsdeildar hve áhugalaus bæði ráðherra og starfshópar Auðlindarinnar okkar eru á að fjalla af einhverri alvöru um spillingaráhættu sjávarútvegs og fiskveiðistjórnunarkerfisins.

Meðal tillaga UNODC um hvernig tækla má spillingu eru:

- Að stofnaður sé sérstakur starfshópur (e. Task force) stofnana sem fara með eftirlit undir stjórn aðila með raunverulegt vald.
- Yfirvöld leggi sig fram við að greina og skilja lykiláhættur og tengsl þeirra við sjávarútveg í viðkomandi ríki
- Greina lykilhópa og skilja hverjir eru hugsanlegir gerendur.
- Skilningur á flæði peninga innan sjávarútvegs
- Framkvæmi áhættugreiningu á spillingahættu og veikleikum í vörnum gegn spillingu.
  - Í kjölfarið sé mótuð stefna um hvernig skuli berjast gegn spillingu og henni úthlutað fjármagn.
  - Ráðist sé í fyrirbyggjandi aðgerðir.
  - Löggæsla og rannsóknir séu eflar.
  - Samstarf stofnana sér styrkt.

Í kjölfar vinnu Auðlindarinnar okkar ritaði sjávarútvegsráðherra [grein á vef Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs](#) þar sem fjallað er sérstaklega um viðhorfa eiganda auðlindarinnar til sjávarútvegs. „Eitt felst í ímynd greinarinnar gagnvart almenningi en liður í skýrslugerðinni var stærsta viðhorfskönnun sem gerð hefur verið um álit almennings á ýmsum þáttum stjórnkerfis í sjávarútvegi. Þar kom í ljós að sex sinnum fleiri telja sjávarútveg spilltan en telja hann



## Umsögn Sjávarútvegsstefna - Mál nr. 245/2023

heiðarlegan. Það er alvarlegt. Til að bregðast við þessu og stuðla að sátt verður ráðist í gerð frumvarps að heildarlögum um sjávarútveg og einn kaflinn látinn fjalla sérstaklega um gagnsæi í greininni,“ segir í grein ráðherra.

Eigandi auðlindarinnar hefur ítrekað mátt horfa upp á loforð um sátt þar sem hagsmunir almennings hafa vikið fyrir sérhagsmunum þeirra sem fara með heimild til nýtingar á auðlindinni. Það þýðir því lítið fyrir yfirvöld að lofa auknu gagnsæi eftir að hafa hreinlega sleppt því að greina spillingaáhættu þess að hafa í fjörutíu ár úthlutað hlutdeild í auðlindinni til fámenns hóps og útiloka því sem næst allan almenning frá nýtingu en sleppa því samhliða að taka umframrentu til samfélagsins. Eins og áður hefur komið fram í þessari umsögn er að mati Íslandsdeildar fullnægjandi rök fyrir því hvers vegna takmarka þarf aðgang. Hins vegar þarf meira en lágmarks birtingu gagna og aukið „haflæsi“ eiganda auðlindarinnar til að takast á við spillingaáhættu íslensks sjávarútvegs.

Gagnsæi er mikilvægt tæki til baráttu gegn spillingu en aðeins ef þær upplýsingar sem verða til með auknu gagnsæi er hægt að nota til aðgerða og viðurlaga. Íslandsdeild Transparency International hvetur yfirvöld til að láta af þeim ljóta ávana sínum að boða gagnsæi til þess eins að skapa sér ásýnd aðgerða. Gagnsæi er aðeins einn hlekkur í að tryggja aðgerðir gegn spillingu.

Íslandsdeild Transparency International bendir um leið til fjölþjóðlegra skuldbindinga íslenska ríkisins til að vinna skipulega gegn spillingu og gera margvíslegar ráðstafanir í því skyni, til að mynda í gegnum samning Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu, sem Íslenskar ríkið fullgilti árið 2011 og skuldbatt sig þar með til að framfylgja en hefur sýnt fullkomið sleifarlag og skilnings- og virðingarleysi gagnvart.

Í yfirlýsingu samningsins kemur fram að aðildaríki samningsins séu þess „fullviss að spilling er ekki lengur staðbundið heldur fjölþjóðlegt fyrirbæri sem hefur áhrif á öll þjóðfélög og hagkerfi, sem þýðir að alþjóðleg samvinna er nauðsynleg ef takast á að koma í veg fyrir spillingu og sporna gegn henni, sem eru þess enn fremur fullviss að beita verður alhliða og þverfaglegum aðferðum til þess að koma í veg fyrir og berjast gegn spillingu með viðhlítandi árangri“. Íslandsdeild getur því ekki annað en lýst yfir vonbrigðum yfir því hve lítil áhersla er á að forvarnir gegn spillingu við breytingu á fiskveiðistjórnunarkerfinu. Ekkert annað kerfi á Íslandi úthlutar jafn verðmætum gæðum í eigu almennings og kvótakerfið. Því er ekki hægt að horfa endurtekið framhjá þeirri áhættu sem slíku fylgir.

Í skýrslu UNODC [Stretching the Fishnet - Identifying crime in the fisheries value chain](#) frá árinu 2022 má finna lista þar sem farið er yfir algengar spillingaáhættur sjávarútvegs. Listinn dregur fram grófar línur en skilningur á þessum hættum og viðrukenning á því að löggjöf geti viljandi eða óviljandi ýkt þessar áhættur er upphaf þess að hægt sé að grípa til forvarnaraðgerða. Eftirfarandi upplýsingar um spillingaáhættu má finna í skýrslunni.

## Umsögn Sjávarútvegsstefna - Mál nr. 245/2023

### - Undirbúningur

- Fölsun skjala eins og veiðileyfa, skipaskráningar, skjalagerð áhafnar o.fl. gæti átt sér stað á þessu stigi. Fölsun á þessu stigi er oft grundvöllur fyrir því að fremja aðra alvarlega glæpi síðar, svo sem skattaglæpi.

### - Veiði

- Veiðistigið er viðkvæmt fyrir sviksamlegum tilkynningum um afla með tilliti til uppruna, magn og fisktegunda. Eins og á fyrra stigi getur sviksamleg skráning afla rutt brautina fyrir glæpi á löndunarstigi, til dæmis skattaglæpi.

### - Löndun

- Við löndun í höfn geta löndunarskýrslur verið rangt útfylltar. Fölsuð skjöl frá undirbúningsstig og sviksamlega skráðar aflaskýrslur frá veiðistigi geta lagt sitt af mörkum til spillingar og rangra gagna í löndunar- og veiðiskýrslum.

### - Vinnsla

- Þótt svik geti átt sér stað á mörgum stöðum í virðiskeðjunni er vinnslustigið sérstaklega viðkvæmt. Í fyrsta lagi vísvitandi röng merking aflans sem er gerð til að leyna uppruna. Þá er hætta á röngum merkingar um veiðiaðferðir sem notaðar eru eða misnotkun vörumerkja.
- Annar flokkur er tegundaskipti. Tegundaskipting getur verið ógn við heilsu neytenda.
- Þriðji flokkurinn er meðhöndlun á vörunni sjálfri, með því að auka þyngd eða breyta útlit vara til ávinnings. Þyngd getur aukist í gegnum notkun aukefna í matvælum, t.d. vatnsbindandi efni.

### - Sala

- Á þessu stigi geta smásalar orðið fórnarlömb eða vitorðsmenn svika. Þannig getur smásali ákveðið að merkja fiskafurðirnar ranglega. Stór alþjóðleg rannsókn árið 2016 leiddi í ljós að, að meðaltali voru 20 prósent allra fisksýna ranglega merkt.

### - Flutningur

- Flutningur fiskafurðarinnar skapar flókna slóð nýrra skjala og merkinga, sem og nýtt eignarhald og til að viðhalda ábyrgð. Flutningshluti keðjunnar er almennt talinn afar viðkvæmur fyrir fölsun og spillingu.

Með það í huga hve þekktar spillingaáhættur sjávarútvegs eru vill Íslandsdeild Transparency International ennfremur benda á að íslensk yfirvöld hafa ekki aðeins sýnt sinnuleysi vegna Samnings Sameinuðu Þjóðanna gegn spillingu (UNCAC) heldur virðist sem svo að yfirvöld leggji beinlínis lykkju á leið sína þegar kemur að því að forðast baráttu gegn spillingu í Heimsmarkmiðum Sameinuðu Þjóðanna. Íslensk yfirvöld hafa ítrekað lýst því yfir að þessi markmið séu höfð að leiðarljósi en meðal mikilvægra markmiða er 16. markmiðið, Friður, réttlæti og **sterkar stofnanir** (Peace, Justice and strong Institutions). Í þýðingu stjórnarráðsins hefur þetta markmið verið þýtt sem aðeins [Friður og réttlæti](#). Íslandsdeild nýtir því tækifærið hér til að benda á þá undarlegu ákvörðun að fjarlægja „**sterkar stofnanir**“ úr alþjóðlegum markmiðum



## Umsögn Sjávarútvegsstefna - Mál nr. 245/2023

sem yfirvöld hika ekki við að merkja sig með. Íslandsdeild telur fullkomnlega ástæðulaust fyrir yfirvöld að minnast ekki á mikilvægi sterkra stofnana. Undirmarkmið 16.5 er einmitt það markmið að „Dregið verði verulega úr hvers kyns spillingu og mútum.“ Ekki er til sú löggjöf og stefna hér á landi sem þetta markmið á jafn mikið við um. **Engin sátt verður um sjávarútveg nema gengið sé rösklega fram við að uppræta spillingaáhættu vegna sjávarútvegs og kvótakerfisins.**

Ísland er aðili að [North Atlantic Fisheries Intelligence Group](#) en lítið fer fyrir því að skýrslur NAFIG komi til umræðu hér á landi. Þótt megin hluti þeirra séu ekki opinberar er það svo að íslensk yfirvöld hafa aðgang að rannsóknarskýrslum NAFIG. Meðal þess sem NAFIG rannsakar er peningabvottur í sjávarútvegi, raunverulegt eignarhald og svik. Samstarf þetta á sér stað milli tollgæslu, sjávarútvegs, matvælaöryggisstofnan, lögreglu og skattarannsóknarstofnana. Með aðild sinni hefur Ísland aðgengi að alþjóðastofnunum sem fara með rannsókn á glæpum tengdum sjávarútvegi auk þjálfunar í baráttunni gegn spillingu. Það eru ólýsanleg vonbrigði að við vinnslu frumvarpsins hafi ekki verið talin þörf á samtali og þjálfun frá NAFIG.

Að lokum bendir Íslandsdeild á [leiðbeinandi reglur OECD fyrir fjölbjóðleg fyrirtæki um ábyrga viðskiptahætti](#) sem Ísland hefur um nokkurt ára skeið verið aðili að. Í þessum leiðbeinandi reglum má finna upplýsingar fyrir yfirvöld um mótun regluverks, viðurlög sem og rekstur skrifstofu þar sem samtök og einstaklingar geta kvartað vegna framgöngu fyrirtækja sem starfa þvert á landamæri. Líkt og aðrar alþjóðlegar skuldbindingar er varða baráttuna gegn spillingu hefur ekkert gerst í innleiðingu þessa reglna. Það er umhugsunarvert að við vinnu Auðlindarinnar okkar virðist handbók OECD aldrei hafa komið til tals. Þrátt fyrir skuldbindingar Íslands um að reglurnar séu nýttar til leiðbeininga meðal annars við stefnumótun.

## Samþjöppun valds og auðs

Árið 2020 jókst verðmæti úthlutaðs kvóta, sem tíu stærstu útgerðir landsins ráða yfir, úr því að vera 53 prósent í að vera rúmlega 67 prósent af heildaverðmæti kvótans. Auknar heimildir til að veiða loðnu skiptu þar umtalsverðu máli. Árið 2016 birtist greinin *Consolidation and distribution of quota holdings in the Icelandic fisheries* eftir Þórólfur Matthíasson, prófessor við Hagfræðideild Háskóla Íslands, og Svein Agnarsson, dósent við Viðskiptafræðideild Háskóla Íslands, í Marine Policy. Í greininni kemur fram að við útreikning á Herfindal-Hirschman-vísitölunni fyrir fyrirtæki innan almenna kvótakerfisins og krókaafلامarkskerfisins 2001 til 2002 til fiskveiðiársins 2014 til 2015 sést að vísitalan tæplega tvöfaldaðist í almenna kerfinu en fjórfaldaðist í krókaafلامarkskerfinu. „Meðalfyrirtækið hafði yfir að ráða 2,56% af kvótanum í almenna kerfinu fiskveiðiárið 2001 til 2002 en 4,32% fiskveiðiárið 2014 til 2015. Í krókakerfinu var staðan þannig að meðalfyrirtækið réð yfir 0,45% af heildarkvótanum í upphafi en 1,83% í lokin á rannsóknatímabilinu. Við skoðuðum einnig breytingar á dreifingu kvóta milli landssvæða og þar er samþjöppunin ekki eins áberandi sem bendir til þess að sameining fyrirtækja leiði ekki endilega til tilflutnings aflaheimilda milli landshluta,“ segir í viðtali við Þórólf og Svein á vef Háskóla Íslands vegna birtingar greinarinnar. Eitt af markmiðum kvótakerfisins er að auka skilvirkni og stærðarhagkvæmni. Samþjöppun er því hluti af núverandi kerfi, bæði sem markmið og sem innbyggð afleiðing af kvótasetningu enda um aðgangstakmörkun að ræða.

## Umsögn Sjávarútvegsstefna - Mál nr. 245/2023

Eigandi auðlindarinnar hefur þó ítrekað lýst yfir áhyggjum af samþjöppun í greininni. Árið 2022 var mikil umræða í Þjóðfélaginu um samþjöppun í sjávarútvegi í kjölfar kaupa Síldarvinnslunnar á Vísi í Grindavík. Maskína spurði því almenning um viðhorf hans til téðar samþjöppunar.

*“Tæplega helmingur (46,2%) þeirra sem tóku þátt í könnuninni segist hafa miklar áhyggjur af samþjöppun í sjávarútvegi og fjórðungur allra hefur mjög miklar áhyggjur. Innan við 30% (27,9%) segjast hafa litlar áhyggjur. Karlar hafa frekar áhyggjur af samþjöppun í sjávarútvegi en konur og segist rúmur helmingur þeirra hafa miklar áhyggjur en um 40% kvenna eru sama sinnis.”*

Skýrsla Félagsvísindastofnunar um viðhorf Íslendinga til sjávarútvegsmála sem unnin var vegna verkefnisins **Auðlindin okkar** sýnir að þessar áhyggjur eru viðvarandi en ekki aðeins vegna umræðu um einstakar sameiningu. Þátttakendur voru meðal annars spurðir opinna spurningar af Félagsvísindastofnun: *Hvað ertu helst ósátt(-ur) með?* Í svörum kemur ítrekað fram óánægja með samþjöppun heimilda, auðsöfnun fárra (ójöfnuð) og lágar greiðslur fyrir nýtingu á auðlindinni sem og spillingu vegna kerfisins.

Sé litið til þessa atriða blasir við ákveðinn vandi. Aukin samþjöppun getur leitt til stærðarhagkvæmni sem um leið getur aukið getu til að greiða eiganda auðlindarinnar hærra gjald fyrir afnotin. Aukin samþjöppun getur þannig leitt til aukinna verðmæta. Til þess að eigandi auðlindarinnar geti sætt sig við slíka tilhögun verður hins vegar að taka alla umframrentu til samfélagsins.

Eitt af markmiðum fiskveiðistjórnkerfisins er verðmætaaukning og fækkun fiskiskipa. Í skýrslu Þjóðhagsstofnunar um þróun sjávarútvegs, kvótakerfið, auðlindagjald og almenna hagstjórn frá árinu 1997 er fjallað um svokallaða „kvótadverga“ það er aðila sem fara með 0.1% eða minna frá heimildum. „Nokkur breyting hefur orðið á dreifingu aflahlutdeilda milli útgerðarfyrirtækja frá upphafi kvótakerfisins. Í aðalatriðum hefur þróunin orðið í þá átt að stærri fyrirtækin hafa aukið aflahlutdeild sína. Gísli Pálsson og Agnar Helgason komust að því að fjöldi „kvótarisa“, eða fyrirtækja sem réðu yfir meira en 1% aflahlutdeild í þorski fjölgaði úr 17 árið 1984 í 26 árið 1994. Á sama tíma fækkaði fyrirtækjum sem höfðu yfirráð yfir aflahlutdeild í þorski úr 535 í 391. Stærsti hluti þessarar fækkunar átti sér stað á árunum 1984-1991 en þá fækkaði fyrirtækjum sem réðu yfir aflahlutdeild í þorski úr 535 í 432. „Kvótadvergunum“, þ.e. þeim fyrirtækjum sem ráða yfir minna en 0,1% aflahlutdeild í þorski, fækkaði mest en þeim fækkaði úr 321 árið 1984 í 225 árið 1991..“ Þá kom fram í þingræðu þáverandi sjávarútvegsráðherra, Halldórs Ásgrímssonar, við framlagningu frumvarps til laga um fiskveiðistjórn árið 1990 að „[a]ugljóst er að aukin hagkvæmni í fiskiskipaflotanum næst ekki nema með því að veita víðtækar heimildir til að færa aflaheimildir varanlega milli skipa. Með því móti einu geta menn hagrætt og dregið úr sóknarkostnaði við veiðar. Á þann eina hátt gefst aflamönnum kostur á að njóta sín því að sjálfsögðu munu aflaheimildir leita til þeirra í framtíðinni sem aflanum ná með minnstum tilkostnaði. Það er jafnframt eina leiðin til að sameina aflaheimildir skipa, fækka fiskiskipum og minnka þar með afkastagetu flotans. Framseljanlegar veiðiheimildir eru því grundvallaratriði í þessum tillögum um fiskveiðistjórn.“ Það er því mikilvægt að horfst sé í augu við að samþjöppun er ekki tilviljun eða einhvers konar slys af völdum kvótakerfisins, heldur skýrt markmið þeirra

## Umsögn Sjávarútvegsstefna - Mál nr. 245/2023

laga sem sett voru árið 1990 og mynda grunn núverandi kerfis þrátt fyrir breytingar sem gerðar hafa verið á lögum í gegnum árin.

Íslandsdeild getur ekki tekið undir tillögur sjávarútvegsráðherra um að hækka svokallað kvótapak í 15% fyrir fyrirtæki sem skráð eru á markað. Sé markmiðið að auka gagnsæi um rekstur sjávarútvegsfyrirtækja með því að búa til hvata til skráninga á markað bendir Íslandsdeild á að löggjafinn getur með einföldum hætti sett **sérlög um upplýsingaskyldu fyrirtækja sem fara með nýtingarétt á auðlindum almennings**.

## Kerfislægur útflutningur á spillingu

Afríkuveiðar íslenskra útgerðarfyrirtækja hafa ítrekað komið til umfjöllunar bæði erlendis og innanlands. Um mitt ár 2012 fjallaði DV til að mynda ítarlega um [afríkuveiðar sem fóru fram í gegnum flókið net skattaskjóla](#). Það var svo árið 2019 sem RÚV, Al-Jazeera og Stundin (nú Heimildin) í samstarfi við Wikileaks fjallaði um málefni Samherja í Namibíu með umfjöllun sem byggði á upplýsingum frá Jóhannes Stefánssyni, fyrrverandi starfsmanni Samherja. Í kjölfar málsins hafa meðal annars komið fram fréttir af [„skæruleiðadeild Samherja“](#) þar sem hóður starfsfólk kom sér saman um að ofsækja einstaklinga sem þau töldu andstæðinga fyrirtækisins. Yfirlýst markmið hópsins var að koma í veg fyrir að uppljóstrarinn bæri vitni í Namibíu auk þess sem safnað var upplýsingum um gagnrýnendur fyrirtækisins þar á meðal fréttafólk, rithöfundar og aðra. Eigandi auðlindarinnar verður að hafa getu til að bregðast við slíkri framgöngu meðal annars með því að svipta útgerðir og einstaklinga sem fara fram með þessum hætti heimild til nýtingar á auðlind almennings.

Við endurskoðun á lögum um sjávarútveg á Íslandi má ekki horfa framhjá því að ef forðast er að takast á við kerfislæga spillingaáhættu hér heima getur slíkt leitt til þess að Ísland gerist sekt um að flytja út spillingu.

Þótt málefni Samherja í Namibíu sé það mál sem vekji hvað mesta athygli er þetta ekki í fyrsta sinn sem svona mál koma upp. Hér að ofan var fjallað um afríkuveiðar, þá má nefna upplýsingar um framgöngu útgerða á Grænlandi. [Þannig fjallaði Vísir um ósk framkvæmdastjóra Síldarvinnslunnar í Neskaupstað til Samherja um leiðbeiningar um hvernig mætti blekkja Grænlandinga](#) og tryggja kvóta í kjölfar málsins en samskipti fyrirtækjanna vegna málsins eru meðal þeirra gagna sem Samherjauppljóstrarinn afhenti.

„Sælir félagar. Þannig er mál með vexti að vinir okkar í Grænlandi, Henrik Leth, var að biðja mig að setja niður fyrir sig hvað þyrfti til í fjárfestingum, veiðum, vinnslu og hafnarmannvirkjum ef menn myndu vera setja upp fiskimjöls og uppsjávarverksmiðju í Ammasalik austurströnd Grænlands,“ [útskýrir Gunnþór í tölvuskeyti](#) til Aðalsteins Helgasonar, Jóhannesar Stefánssonar og manns hjá Samherja sem hefur netfangið [siggi@samherji.is](mailto:siggi@samherji.is).

„Hann er ekki að hugsa um að setja neitt upp, heldur eru einhverjir heimamenn í Grænlandi með einhverja með sér í því að reyna ná kvótum og goodwill af stjórnvöldum með því að þykjast vera

## Umsögn Sjávarútvegsstefna - Mál nr. 245/2023

fara byggja upp á Austur Grænlandi,“ undirstrikar Gunnþór í pósti sínum. „Eigið þið ekki tilbúna einhverja svona punkta þó svo að þeir eigi við um Afríku?“

Samherjamennirnir taka vel í beiðni Gunnþórs. „Það er kannski spurning um að taka frá Marokkó, hvað segirðu um það?“ spyr Jóhannes í svarskeyti og beinir þá spurningunni til áðurnefnds Sigga. „Gunnþór, ertu að leitast eftir einhverju ýtarlegu eða bara í kynningarformi?“ spyr hann síðan stjórnanda Síldarvinnslunnar.“

Umtalsverð umfjöllun hefur verið að undanfögnu um vald útgerða í Færeyjum - þar á meðal íslenska aðila. Í tengslum við málefni Samherja hefur komið fram að fyrirtækið var tilkynnt til lögreglu vegna skattamála í landinu en [dótturfyrirtæki Samherja greiddi 345 milljónir vegna vangoldinna skatta í Færeyjum](#). Þá hefur Frihedsbrevet.fo fjallað ítarlega um aðild færeyska bankans BankNordik í Congo Hold-up spillingamálinu. BankNordik er að hluta í eigu Samherja. Umfjöllun um þessi mál hafa ekki náð til Íslands. Congo Hold-up er röð umfjallana um eitt stærsta spillingamál Afríku. Fyrrverandi forseti Kongo, Joseph Kabila, og aðilar tengdir honum stálu umtalsverðum upphæðum úr ríkissjóð og Seðlabanka Kongo. BankNordik spilaði stórt hlutverk í peningabætti.

Árið 2016 voru Panamaskjöldin birt og þekkt er kom Ísland þar til umfjöllunar. Þrír ráðherrar í þáverandi ríkisstjórn voru í skjölunum; forsætisráðherra, fjármálaráðherra og innanríkisráðherra. Þá kom fram í umfjöllun á þeim tíma að talsvert væri um sjávarútvegsfyrirtæki í skjölunum. Þrátt fyrir þetta þráast yfirvöld við að tryggja mikilvæga hagsmuni eiganda auðlindarinnar. Að sjálfsögðu er það skilyrðislaus krafa að verði handhafar hlutdeildar kvóta uppvís af tilraunum til skattaundanskota missi um leið rétt sinn til nýtingar.

Í Noregi hefur framganga íslenskra fyrirtækja orðið til deilna. Þannig sagði Odd Emil Ingebrigtsen, sjávarútvegsráðherra Noregs á árunum 2020 til 2023 Samherja með „laskað mannorð“ árið 2021 vegna gruns um að fyrirtækið sé að reyna að komast í kringum reglur um eignarhald erlendra aðila á norskum fiskveiðikvóta.

## Styrkt eftirlit

**Íslandsdeild Transparency International leggur mikla áherslu á að þær margvíslegu og miklu áhættur sem eru m.t.t. spillingar í tengslum við nýtingu fiskveiðiauðlindar þjóðarinnar verði vandlega og skipulega greindar og viðeigandi ráðstafanir gerðar til að bregðast við þeim með setningu viðeigandi laga og reglna varðandi nýtingu fiskistofna og skipulag, framkvæmd og framfylgd eftirlits með að farið verði að þeim reglum og áhrifaríkum viðurlögum vegna brota gegn þeim.**

Fiskveiðiauðlind íslensku þjóðarinnar er afar verðmæt og mjög mikilvæg fyrir efnahagslegt öryggi og afkomu landsmanna en hún er takmörkuð og viðkvæm m.a. fyrir ofnýtingu og umhverfismengun. Reynslan hvarvetna í heiminum sýnir, svo að ekki verður um villst, að þegar um aðgang að takmörkuðum og verðmætum náttúruauðlindum er að ræða er mjög mikil hætta á

## Umsögn Sjávarútvegsstefna - Mál nr. 245/2023

að þeir sem úthlutað hefur verið rétti til nýtingar þeirra freistist til að brjóta eða fara á svig við reglur, sem gilda varðandi nýtinguna, enda getur fjárhagslegur ávinningur af slíkum brotum verið mjög mikill.

Það er engin ástæða til að ætla að þessar freistingar og áhættur, hvað varðar brot gegn reglum og ýmis konar spillingu í tengslum við þau, eigi ekki við nýtingu íslensku fiskveiðiauðlindarinnar. Þá er það augljóslega afar mikilvægt að eigandi auðlindarinnar, íslenska þjóðin, geti treyst því að þeir sem hefur verið úthlutað afar verðmætum sérrettindum til að nýta auðlindina, sem langflestum landsmönnum er neitað um, séu undir burðugu og skilvirku eftirliti og þurfi að sæta ábyrgð og ströngum viðurlögum ef þeir sýna í verki að þeim sé ekki treystandi til að fara með þau réttindi.

Eins og fyrr sagði eru brota- og spillingaráhættur í tengslum við nýtingu takmarkaðra fiskveiðiréttinda miklar og margvíslegar. Það á augljóslega m.a. við um vigtun og skráningu afla sem skráning á nýtingu aflamarks útgerða (kvótahafa) byggist á. Mjög mikill fjárhagslegur ávinningur getur verið fyrir útgerðir að brjóta eða fara á svig þær reglur, sem um vigtun og skráningu afla gilda er leiðir það óhjákvæmilega til að sérstaklega þarf að huga að vörnum gegn spillingu á því sviði. Í því sambandi þarf m.a. að líta sérstaklega til þess að endanleg vigtun afla til opinberrar skráningar fer mjög oft fram hjá fiskvinnslum, sem eru í eigu sömu aðila og eiga þær útgerðir, sem eiga og/eða gera út þau fiskiskip sem veiða þann afla sem vigtaður er og skráður til aflamarks samkvæmt því. Íslandsdeild Transparency telur, með vísan til þessa, augljóslega vera tilefni til að reglur hvað þessa framkvæmd varðar sé vandlega greint sem og reglur sem um þetta gilda m.t.t. brota- og spillingaráhættu og viðeigandi ráðstafanir gerðar hvað varðar setningu reglna og skipulag og framkvæmd eftirlits ef niðurstöður þeirrar greiningar gefa tilefni til þess.

Þá er mjög mikilvægt að mati Íslandsdeildar Transparency International að reglur varðandi viðskipti útgerða (kvótahafa) með aflaheimildir (aflahlutdeildi og aflamark) verði sérstaklega greindar m.t.t. brota- og spillingaráhættu sem og eftirlit með þeim og framfylgd þeirra reglna og viðurlög við brotum gegn þeim. Þar er um að ræða viðskipti þar sem oft er um gríðarlega háar fjárhæðir að ræða, enda eru heimildir til nýtingar þessarar verðmætu auðlindar þjóðarinnar mjög mikils virði. Afar mikilvægt er að þessi viðskipti séu fullkomlega gagnsæ og réttar upplýsingar um þau, þ.m.t. um verð sem greitt er fyrir aflaheimildirnar í einstökum viðskiptum, séu aðgengilegar eiganda auðlindarinnar, þ.e. landsmönnum öllum.

Eftirlit með að farið sé að reglum varðandi yfirráð einstakra og tengdra aðila yfir aflaheimildum er flókið og tímafrekt viðfangsefni, sem krefst mikillar sérþekkingar, sem óraunhæft er að margar stofnanir í fámennu landi geti búið yfir. Íslandsdeild Transparency International telur því að mjög vandlega þurfi að skoða **hvort ekki sé skynsamlegt og vænlegra til árangurs að fela Samkeppniseftirlitinu að hafa eftirlit með að farið sé að reglum sem um þetta gilda.**

Íslandsdeild Transparency International vill einnig sérstaklega árétta að bráðnauðsynlegt er að þannig verði búið að Fiskistofu m.t.t. fjárveitinga og lagalegra heimilda til upplýsingaöflunar og eftirlits þannig að stofnuninni verði gert kleift að halda uppi mjög öflugum og markvissu eftirliti með að farið sé að reglum sem gilda um nýtingu fiskveiðiauðlindar íslensku þjóðarinnar og að

## Umsögn Sjávarútvegsstefna - Mál nr. 245/2023

stofnunin geti haft starfsfólk sem býr yfir margvíslegri þekkingu, reynslu og menntun sem nauðsynleg er til að það sé mögulegt.

Þá vill Íslandsdeild Transparency International leggja sérstaka áherslu á að vandlega verði greint hvernig megi tryggja þeim, sem upplýsa um brot og spillingu í tengslum við nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar, mjög góða vernd og nauðsynlegan stuðning. Fólk sem starfar í greininni er oft mjög valdlítið og berskjaldað gagnvart vinnuveitendum sínum. Það eru því mjög veigamikil rök fyrir því að nauðsynlegt sé að setja í lög sérstök ákvæði hvað varðar vernd uppljóstrara á þessu sviði og/eða endurskoða lög nr. 40/2020, um vernd uppljóstrara og framfylgd þeirra m.t.t. þess að tryggt verði að þau veiti uppljóstrurum í raun þann stuðning og þá vernd sem þau þurfa svo báðnauðsynlega að gera.

*Fyrir hönd Íslandsdeildar Transparency International*

Árni Múli Jónasson, formaður Íslandsdeildar

Atli Þór Fanndal, framkvæmdastjóri Íslandsdeildar