



POLITIET

Nærings- og fiskeridepartementet

Postboks 8090 Dep

0032 Oslo

Politidirektoratet

Deres referanse:

19/6958-1

Vår referanse:

19/45585 - 31

Dato:

18.03.2020

Politidirektoratets høringsvar - NOU 2019:21 Framtidens fiskerikontroll

Innledning

Politidirektoratet viser til e-post fra Nærings- og fiskeridepartementet av 03.12.2019 vedlagt NOU 2019:21 Framtidens fiskerikontroll. Høringsfristen var 03.03.2020, men ble etter avtale med departementet blitt utsatt til 11.03.2020. Direktoratet beklager sent høringsvar.

I NOU-en peker utvalget på flere utfordringer med dagens kontroll av fiskerinæringen (ressurskontrollen). De største utfordringene er ifølge utredningen mangelen på etterprøvbare data, svakheter i organisering av kontrollen med fiskerinæringen, og at regelverket har svekket legitimitet. Videre påpekes vanskeligheter med å håndheve regelverket. Utfordringene kan medføre store samfunnsøkonomiske og ressursforvaltningsmessige ulemper.

Utvalget foreslår en rekke konkrete tiltak og regelverksendringer, som utvalget mener vil redusere handlingsrommet for regelbrudd samt effektivisere myndighetenes tilsyns- og kontrollarbeid. Utredningen berører flere involverte aktører i statlig sektor, med ulikt myndighetsområde og kompetanse til å drive kontroll og håndheve nasjonalt regelverk. Politio og påtalemyndigheten har ansvar for å forebygge, etterforske og straffeforfølge straffbare brudd på fiskerilovgivningen og på lovgivning relatert eller assosiert til fiskerinæringen. Politiets forebyggende innsats vil særlig være å dele kunnskap som gjør næringen og øvrige samarbeidspartnere i stand til å iverksette forebyggende tiltak innenfor eget ansvarsområde. I NOU-en drøftes flere tiltak for å styrke politi- og påtalemyndighetens arbeid med fiskerikriminalitet.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikter, samt Kripas, Politihøgskolen og Økokrim. Direktoratet har mottatt høringsinnspill fra Nordland, Troms, Trøndelag, Vest, Sør-Vest, og Sør-Øst politidistrikt, samt Økokrim og Politihøgskolen. Innspillene finnes vedlagt, men det vises også til enkelte uttalelser fra politidistriktene og særorganene i direktoratets høringsvar.

Politidirektoratet har bedt politidistriktene og særorgan om å gi innspill til det beskrevne situasjonsbildet. Videre er det bedt om innspill på forslagene til tiltak som vil ha betydning for

Politidirektoratet

Post: Postboks 2090 Vika, 0125 Oslo
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Tlf: (+47) 23 36 41 00

Org. nr: 982531950
www.politi.no

politiets organisering, ressursituasjon og totale innsats innen miljø- og økonomisk kriminalitet.

Alvorlig fiskerikriminalitet utgjør en stor samfunnsøkonomisk og ressursforvaltningsmessig utfordring. Kriminaliteten truer fellesskapets naturressurser, er konkurransevridende og påfører Norge store økonomiske tap. Erfaringene fra politidistriktene samsvarer i stor grad med beskrivelsen av det situasjonsbildet som gis. Det vises særlig til erfaringer fra Troms, Vest og Sør-Øst politidistrikt.

Utvalgets hovedforslag er å etablere et offentlig-privat samarbeid med mål om å realisere et automatisert dokumentasjonssystem for norsk fiskerinæring (compliance by design), se pkt. 1.2.2. Et slikt system vil etter Politidirektoratets oppfatning være et viktig forebyggende tiltak. Et automatisert dokumentasjonssystem med tilgang på data gjennom hele verdikjeden vil gjøre det enklere å drive lovlig, samt redusere handlingsrommet for kriminell aktivitet. Dette vil også redusere muligheter for ulovlig profitt. I tillegg vil etterprøvbare data være viktig som bevismiddel/dokumentasjon i både straffesaker og forvaltningssaker.

Det foreslås videre opprettelse av nye enheter som blant annet fiskeripoliti og egne fiskerikrimsentre. Politidirektoratet er av den klare oppfatning at etatene må videreutvikle samhandlingen gjennom ordinære strukturer innenfor de til enhver tid fastsatte prioriteringer. Dette er mer formålstjenlig fremfor opprettelse av nye enheter, og utdypes nærmere nedenfor.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser omtales i utredningen kapittel 23. I Punkt 23.3 pekes det bl.a. på at "forslagene til omorganisering av de ulike etatene, og opprettelsen av nye, formaliserte, tverretatlige samarbeid vil ha betydelige organisatoriske konsekvenser som vil måtte utredes nærmere."

Innledningsvis vil direktoratet også bemerke at en gjennomføring av tiltakene som foreslås vil innebære økt bruk av politiets ressurser. Tiltak må sees i sammenheng med etatenes totale oppgaveportefølje. Politiet kan ikke forvente en økning i tildelte ressurser, og innspill til foreslåtte tiltak må derfor sees og vurderes under denne forutsetningen. For øvrig har politiet stått i en krevende reform over tid og må fremover ha fokus på å få satt organisasjonen slik at denne er i stand til å håndtere den til enhver tid gjeldende kriminalitetsutfordring. Etter vår vurdering vil gjennomføring av tiltakene, slik de er foreslått, kunne gå på bekostning av politiets kriminalitetsbekjempelse på andre områder, uten tildeling av ressurser. Politidirektoratet må ved behov komme tilbake til et nærmere estimat på ressursomfang osv.

2. Tiltak for politi og påtalemyndigheten

1.1 Fiskeripoliti

Det fremkommer av NOUen punkt 1.2.3.4 og 20.8.2 at utvalget anbefaler å opprette et fiskeripoliti i politidistrikt med høy fiskeriaktivitet, der minimum tre medarbeidere er dedikert til fiskerisaker.

Etter Politidirektoratets vurdering må politiets innsats mot fiskerikriminalitet skje gjennom allerede eksisterende strukturer, som bla. øko- og miljøenheter i politidistriktene og gjennom etablerte samarbeidsformer som for eksempel a-krimisamarbeidet. Det er ikke ønskelig å etablere nye enheter eller særordninger for å håndtere ulike kriminalitetstyper. Dette vil

fragmentere politiets ressurser og evnen til å løse det totale samfunnsoppdraget på en uheldig måte. Politiet har en krevende oppgaveportefølje, og politidistriktene må ha handlingsrom for å kunne disponere ressursene best mulig for å håndtere de til enhver tid eksisterende kriminalitetsutfordringer og overordnede prioriteringer. Politidirektoratet kan derfor ikke tiltre forslag om eget fiskeripoliti i politidistrikter med høy fiskeriaktivitet.

Politidirektoratet viser til at flere politidistrikt og særorgan også uttrykker skepsis til utvalgets forslag. Politidistriktene Troms, Trøndelag og Sør-Øst samt Økokrim fremhever behovet for å bygge ut og styrke eksisterende strukturer fremfor å etablere nye. Troms politidistrikt uttaler også at før det tas stilling til hvordan et slikt arbeid skal organiseres, bør det prioriteres å fremskaffe et godt kunnskapsgrunnlag gjennom en helhetlig grunnetterretning og analyser mv.

Økokrim påpeker videre at økt samlet kriminalitetsinnsats forutsetter tilførsel av ressurser. Alternativt vil det medføre en svekket innsats på andre områder innen økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

1.2 Egne fiskerikrimsentre og etterretningssenter for fiskerisaker i Økokrim

Utvalget påpeker at det er behov for styrking av politiets etterretning- og analysearbeid for å løfte en felles situasjonsforståelse. I punkt 20.8.2 anbefaler utvalget at det opprettes to tverretatlige fiskekrimsentre under ledelse av politiet, med deltakelse fra Mattilsynet, Fiskeridirektoratet, politiet, Tolletaten, Justervesenet, Skatteetaten og Kystvakten. Sentrene opprettes med en «task forceorganisering», som sikrer at analyser og kontroller håndteres umiddelbart. Utvalget skriver at a-krimsentermodellen kan være aktuell også for et mer forpliktende tverretatlig samarbeid mot fiskekriminalitet. Utvalget anbefaler videre i punkt 20.8.2 at det opprettes et etterretningssenter for fiskerisaker i Økokrim, som også bistår med kompetansebygging i politidistriktene.

Politidirektoratet er av den klare oppfatning at man også her må bygge på eksisterende strukturer fremfor å etablere nye. Vi tiltrer derfor ikke forslaget om egne tverretatlige fiskerikrimsentre og etablering av et etterretningssenter for fiskerikriminalitet som tilknyttes ØKOKRIM. Politiets innsats mot kriminalitetstrusler må sees i en helhet, og ikke i kunstige skiller mellom ulike kriminalitetstyper. Dette tydeliggjøres/illustreres også av riksadvokatens prioriteringsrundskriv for 2020 hvor det fremgår at "fiskerikriminalitet kan være både miljøkriminalitet, økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet".¹

Erfaringer fra a-krimsamarbeidet viser for øvrig at det er mange krevende problemstillinger/rettslige skranker som må hensyntas i det tverretatlige samarbeidet. Dette gjelder blant annet informasjonsutveksling, saksbehandlingssystem og politiets behandling av personopplysninger til både politimessige og forvaltningsmessige forhold, jf. hhv. politiregisterloven og personopplysningsloven (GDPR).

Politidirektoratet vil videre bemerke at videreutvikling av et godt tverretatlig samarbeid vil bidra til utveksling av kompetanse, god ressursutnyttelse og forståelse for hverandres roller og regelverk, og vil være viktig i arbeidet for å sikre felles situasjonsforståelse. Felles situasjonsforståelse vil gjøre både etatene og aktørene i stand til iverksette forebyggende tiltak innenfor egne ansvarsområder. Politidirektoratet ser det som særlig viktig å dele

¹ Riksadvokatens rundskriv 1/2020 "Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen for 2020" s. 13.

informasjon med relevante samarbeidsaktører og støtter derfor utvalgets vurderinger av behovet for gjennomgang av regelverket for informasjonsdeling, jf. det som er nevnt over vedrørende utfordringer i a-krimssamarbeidet.

Utvalget påpeker at politiet har et forbedringspotensial når det gjelder etterretningsproduksjon på fiskerifeltet. Politidirektoratet vil bemerke at som ledd i politireformen er etterretning løftet frem og er en av seks prioriterte funksjoner. Som følge av dette er politiets etterretningskapasitet og kompetanse under stadig utvikling. Økokrim i dag har ansvar for etterretning innen miljøkriminalitet og økonomisk kriminalitet. Politiet er også i gang med å utvikle ny metodikk innen etterretningsfaget, og gjennom dette arbeidet ble miljøkriminalitet, herunder fiskerikriminalitet, omhandlet. Etter Politidirektoratets oppfatning er det svært viktig ikke å fragmentere etterretningsproduksjon og analysemiljøene knyttet til særskilte kriminalitetstyper. Samlet vil de utviklingstiltak som nå er igangsatt innenfor etterretningsområdet gi effekt også på fiskerifeltet.

Politidirektoratet viser til at underliggende enheter i politiet har uttalt seg om dette temaet. Økokrim mener det vil være mer hensiktsmessig å utrede mulighetene for å inkludere bekjempelse av fiskerikriminalitet i dagens a-krimssentre, fremfor å opprette nye. Politidirektoratet viser til deres uttalelser på s. 2-3 i deres innspill:

"I det innledende regelverksarbeidet knyttet til et tverretatlig a-krimssamarbeid var fokus i stor grad rettet mot adgangen til informasjonsutveksling og unntak fra taushetsplikt. Det synes å ha vært noe mindre oppmerksomhet omkring reglene for behandling av personopplysninger, samt ulike utfordringer knyttet til behandling av opplysninger i et felles IKT-system. Gjennom etablering av kunnskapsgrupper og metodikk for kunnskapsbygging og etterretning med tilhørende IKT-systemstøtte, har a-krimssentrene erfart at regelverket setter begrensninger for sammenstilling og lagring av informasjon. Dette oppleves som utfordrende, og etatslederne i Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) er enige om behovet for å utrede spørsmålet, se brev til ansvarlige departementer og møte med statssekretærutvalget i november 2019.

Utvalgets forslag om opprettelse av to tverretatlige fiskerikrimssentre under ledelse av politiet bør ellers ses i sammenheng med den forestående evalueringen av styringsmodellen for a-krimssamarbeidet. NTAES opererer som kjent på et strategisk nivå, med begrenset anledning til å dele personopplysninger og foretaksdata med etatslinjene. En eventuell utvidelse av NTAES, med et mer operativt tilsnitt, vil måtte kreve endringer i NTAES' mandat og rolle, og vil også fordre en tydeliggjøring av ledelselementet og politiets rolle i sentrene.

Vår tilrådning, basert på den kunnskap og innsikt vi besitter i dag, er at det uansett vil være mer hensiktsmessig å utrede mulighetene for å inkludere bekjempelse av fiskerikriminalitet i dagens a-krimssentre, herunder legge til rette for et samarbeid med alle relevante kontrollorganer, fremfor å etablere nye tverretatlige sentre."

Økokrim uttaler videre at enheten ikke er avvisende til et utvidet etterretningsansvar innen fiskerikriminalitet, men at forslaget kunne vært bedre utredet.

Vest politidistrikt mener det er behov for større grad av tverretatlig samarbeid, men støtter ikke nødvendigvis at det opprettes sentre etter a-krimmodellen.

Etter Troms politidistrikts oppfatning vil behovet for egne etterretningssentre reduseres dersom man lykkes med grundige tverretatlige og helhetlige risikoanalyser. Videre påpekes at etablering av et eget etterretningssenter ved Økokrim vil kunne gi en fragmentert analyseenhet og distriktet er usikker på om dette er en god løsning.

1.3 Behov for økt kompetanse – ny utdanning ved Politihøgskolen

Utvalget fremhever gjennomgående i NOUen behovet for kompetanseheving, jf. særlig kapittel 17. Det foreslås å opprette en tverrfaglig utdanning innenfor fiskerikontroll. Det vises til fiskerikrimstudiet på Politihøgskolen, som flere aktører hospiterer ved. Det pekes på at politiet og påtalemyndigheten har hatt lav deltakelse på studiet og at det kun har blitt avholdt tre ganger. Utvalget mener det bør vurderes å opprette et tverretatlig og tverrfaglig samarbeid om opplæring for kontroll, gjerne innenfor faste rammer (modulbasert), slik at opplæringen blir obligatorisk og kvalifiserende. Organisering av en ny bachelor kan også overlates til utdanningsinstitusjoner "som for eksempel Politihøgskolen".

Flere av politidistriktene som har uttalt seg til saken fremhever behovet for økt kompetanse innenfor fiskerikriminalitet.

Trøndelag politidistrikt viser til at kompetanseheving og kvalitet på fiskerikontroller er avgjørende for resultatet av etterforskningen. Troms politidistrikt slutter seg til behovet for styrket kompetanse.

Vest politidistrikt peker i sitt høringsinnspill bl.a. på at den største utfordringen med kontrollsituasjonen er at politiet generelt mangler kunnskap om fiskerikriminalitet, regelverk er ukjent for mange, samt at direktoratet/Kystvakten til tider mangler erfaring/forståelse for beviskravet i straffesaker. Felles forståelse i forvaltningen om hva som skal til for å møte de strafferettslige beviskravene og behovet for bevissikring vil også være nyttig for å kunne styrke politiets innsats på dette feltet. Dette særlig fordi forvaltningsorganenes kontrollaktivitet ofte vil ligge til grunn for politiets innsats på innenfor fiskerikriminalitetsområdet.

Politihøgskolen uttaler at innføring av ny teknologi og økt digitalisering vil medføre behov for spesialisert og ulik kompetanse hos ulike aktører, herunder politi og påtalemyndighet. Politihøgskolen stiller seg positive til å utvikle og tilby ulike former for utdanning som foreslås i utvalgets vurdering i kapittel 17.4. Det fremholdes også at de kan tilby utdannelse oftere og tilpasset ulike etaters behov.

Økokrim uttaler:

"Når man skal vurdere hvilke kompetansehevede tiltak som bør iverksettes, må det på vanlig måte gjøres en kritisk vurdering av hvilke behov som reelt sett avtegner seg innenfor fagområdet. Spesielt for studier som foreslås gjort obligatoriske er det også viktig med en kritisk vurdering og prioritering av fagområdet sett opp mot andre obligatoriske studier. Det bør legges til rette for deltagelse på Fiskerikrimstudiet ved PHS for ansatte i politiet og påtalemyndigheten, og eventuell vedvarende lav deltakelse fra nevnte yrkesgrupper kan med fordel avklares."

Etter Politidirektoratets oppfatning viser innspillene fra politidistriktene at det er behov for kompetanseheving innen fiskerikriminalitet. Politihøgskolen har allerede et studietilbud innen bekjempelse av fiskerikriminalitet som tilbys relevante etater. Det er etter direktoratets

vurdering viktig at kompetansehevede tiltak tilpasses de ulike etatenes behov. Politiet og påtalemyndighetens kompetansebehov vil ha et mer begrenset omfang enn de etatene som har primæransvaret rettet mot fiskeri, selv om tverretattlig samarbeid er relevant for samtlige aktører.

Politidirektoratet mener at det ikke kan være krav om obligatorisk utdanning for politiets ansatte, men deltagelse etter en konkret vurdering fra arbeidsgiver. Krav om obligatorisk minimumskompetanse for politi- og påtalepersonell som håndterer fiskerikriminalitet vil for øvrig stride mot de kompetansekrav politietaten har i dag. Våre ansatte må håndtere alle typer kriminalitet og det er kun ved avhør av barn og andre særlig sårbare det er stilt særskilte kompetansekrav.

Etter Politidirektoratets oppfatning er det ikke naturlig at Politihøgskolen får ansvar for en mulig bachelorutdanning for tilsyns- og kontrolletater da det er andre utdanningsinstitusjoner som er mer nærliggende til å etablere et slikt studietilbud.

1.4 Utvidelse av mandatet til Statsadvokatembetene i Rogaland, Finnmark og Troms

I utredningens punkt 20.6.3. påpeker utvalget at det er utfordringer med å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å håndtere fiskerisaker hos politi- og påtalemyndigheten. Utvalget vurderer det slik at politiets organisering vanskeliggjør oppbygning av spesialkompetansen som fiskerisaker ofte krever og at det derfor bør utredes nærmere hvordan politi- og påtalemyndigheten kan organisere sitt arbeid slik at kompetanse og kapasitet på fiskerisaker styrkes.

Politidirektoratet bemerker at en eventuell utvidelse av ansvaret til statsadvokatembetet i Troms og Finnmark og statsadvokatembetet i Rogaland er et tema som hører under riksadvokatens ansvarsområde.

Som utvalget selv påpeker er det behov for en nærmere utredning. Sør-Øst politidistrikt har fremhevet at det er viktig at tiltakene ivaretar alle kystområder slik at det ikke oppstår lokale forskjeller i ulovlighetsoppfølgingen. Politidistriktet skriver videre: "Det vil være liten effekt av å flytte påtaleansvaret dersom effekten av prioriterte politidistrikt medfører at ikke prioriterte politidistrikt sjelden avdekker fiskerikriminalitet". Også Økokrim har kommentert dette spørsmålet, se nærmere Økokrims uttalelse.

1.5 Etterforskningsrundskriv

I NOU-en punkt 20.6.3 anbefales det å lages et etterforskningsrundskriv som veileder politidistriktene om håndteringen av fiskerisaker.

Etter Politidirektoratets oppfatning kan et rundskriv om håndtering av fiskerisaker være et hensiktsmessig tiltak for å sikre mer enhetlig behandling. Flere underliggende enheter har uttalt at det kan være behov for et etterforskningsrundskriv.

Vest politidistrikt støtter behovet for et etterforskningsrundskriv for politi- og påtalearbeid i fiskerikriminalitetsaker. Økokrim har påpekt at et etterforskningsrundskriv etter omstendighetene kan være hensiktsmessig tiltak for å sikre mer enhetlig behandling i politidistriktene, og påpeker at et eventuelt etterforskningsrundskriv må ses i sammenheng

med øvrig regelverksutvikling og at riksadvokatembetet må vurdere behovet for dette. Troms politidistrikt har som Økokrim fremhevet at et rundskriv kan gi mer enhetlig behandling av saker, og viser også til at et slikt rundskriv kan gi kontrolletatene større bevissthet om bevissikring i straffesaker.

Politidirektoratet understreker at et eventuelt etterforskningsrundskriv må ses i sammenheng med øvrige faglige føringer som i stor grad ligger innenfor Riksadvokatembetets myndighetsområde.

3. Regelverksgjennomgang og reaksjoner

I kapittel 21.9.1. diskuterer utvalget hvorvidt man i større grad skal ta i bruk forvaltningsmessige reaksjoner, fremfor strafferettslige, men understreker at dette vil stille krav til økt kompetanse hos fiskeriforvaltningen, samt innføring av rettssikkerhetsgarantier (som bl.a. klageordninger). Utvalget mener det bør vurderes å gi forvaltningen nye og endrede hjemler for bl.a. beslag og destruering av ulovlige redskap med ukjent eier, miljøerstatning, administrative rettighetstap, adgang til å ilegge overtredelsesgebyr mv.

Sør-Vest politidistrikt har i sitt høringsinnspill påpekt at Fiskeridirektoratet og Kystvakten bør få hjemmel til å destrueres umerkede teiner uten at det må opprettes en anmeldelse da dagens situasjon medfører bruk av omfattende ressurser hos politiet. Politidirektoratet viser til politidistriktets høringsinnspill for nærmere redegjørelse for hvordan denne prosessen foregår i dag og deres øvrige innspill på utfordringer knyttet til regelverkshåndheving.

Økokrim har fremholdt at det særlig av hensyn til ressurs situasjonen i politiet bør legges til rette for økt bruk av forvaltningsmessige reaksjoner der dette er forsvarlig. De påpeker imidlertid behovet for utredning i relasjon til den enkelte handling hvor det vurderes å åpne for administrative reaksjoner. Økokrim støtter utvalgets anbefaling om at det gjennomføres en fullstendig regelverksgjennomgang av fiskerilovgivningen, herunder at reaksjonshjemler, inndragningsmuligheter og straffenivå utredes nærmere.

Etter Politidirektoratets vurdering kan en utvidet myndighet for kontrollmyndighetene til å ilegge forvaltningsmessige sanksjoner kan være et hensiktsmessig tiltak for å utnytte både kontrolletatene og politiets samlede ressurser best mulig. Politidirektoratet støtter derfor at det bør foretas en nærmere vurdering av muligheten for å ilegge administrative reaksjoner for enkelte lovovertridelser.

Politidirektoratet vil videre understreke betydningen av et godt samarbeid mellom påtalemyndighet, politiet og kontrolletatene både for å finne en felles forståelse for hvilke saker som bør anmeldes og hvilke som bør avgjøres med administrative sanksjoner. Politiet og kontrolletatene vil da også kunne jobbe mer kunnskapsstyrt og forebyggende med kriminaliteten.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne
Avdelingsdirektør

Kristine Langkaas
Seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill - NOU 2019_21 Framtidens fiskerikontroll - Sør-Vest politidistrikt

Høringsinnspill - NOU 2019_21 Framtidens fiskerikontroll - Troms politidistrikt

Høringsspill - NOU 2019_21 Framtidens fiskerikontroll - Sør-Øst politidistrikt

Høringinnspill - NOU 2019_21 Framtidens fiskerikontroll - Økokrim

Høringsinnspill NOU 2019_21 Framtidens fiskerikontroll - Trøndelag politidistrikt

Høringsinnspill - NOU 2019_21 Framtidens fiskerikontroll - Politihøgskolen.

Høringsinnspill - NOU 2019_21 Framtidens fiskerikontroll - Nordland politidistrikt.

Høringsinnspill - NOU 2019_21 Framtidens fiskerikontroll - Vest politidistrikt

Kopi:

Justis- og

beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep

0030

Oslo