



Nærings- og
fiskeridepartementet

Høringsnotat 1. november 2023

**Forslag om endring av havressursloven for å sikre
Fiskeridirektoratet hjemmel for å beslaglegge og destruere eller
avhende umerket fiskeredskap**

Høringsfrist 1. februar 2024

Innhold

1. Innledning.....	3
2. Bakgrunn for lovforslaget.....	3
3. Gjeldende regelverk.....	5
3.1. Havressursloven.....	5
3.2. Høstingsforskriften.....	6
4. Vurderinger og forslag til lovendringer.....	6
4.1. Relevante tiltak.....	6
4.2. Prinsipielle spørsmål.....	7
4.2.1. Forholdet til legalitetsprinsippet og straffebegrepet.....	7
4.2.2. Forbudet mot dobbelstraff.....	9
4.2.3. Preventive hensyn.....	9
4.2.4. Forholdet til eiendomsretten.....	10
4.3. Anbefalte tiltak og forutsetninger for gjennomføring.....	10
5. Administrative og økonomiske konsekvenser.....	10
5.1. Virkninger for enkeltpersoner og næringen.....	11
5.2. Virkninger for offentlig forvaltning.....	11
5.3. Forventede budsjettvirkninger.....	11
6. Forslag til endringer i lovteksten.....	11

1. Innledning

Departementet foreslår endringer i § 46 i lov av 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressursloven) for å gi Fiskeridirektoratet hjemmel til å beslaglegge og destruere eller avhende umerket fiskeredskap eller som er merket slik at eier ikke kan identifiseres. Hjemmelen foreslås tatt inn i et nytt femte ledd.

2. Bakgrunn for lovforslaget

Fiskeredskap som ikke oppfyller krav som følger av høstingsforskriften kan beslaglegges av Fiskeridirektoratet med hjemmel i straffeprosessloven § 206 første ledd annet punktum. Med hjemmel i havressursloven § 65 kan politiet foreta inndragning av redskapen. Bestemmelsen gjelder straffeprosessuell inndragning (i motsetning til lovens § 54 som gir hjemmel til administrativ inndragning av ulovlig fangst og som kan gjøres av Fiskeridirektoratet).

Høstingsforskriften fastsetter blant annet krav til merking av fiskeredskaper (kapittel XV) og krav til bruk og utforming (kapittel V). Slikt fiskeredskap blir i dag beslaglagt og forholdet blir anmeldt til politiet som oppbevarer redskapen og foretar videre etterforskning. Som følge av at havressursloven ikke gir hjemmel til å beslaglegge, destruere eller avhende fiskeredskap må også umerket redskap eller der redskapen er merket slik at eier ikke lar seg identifisere, overleveres til politiet.

Dagens ordning beslaglegger store ressurser både hos Fiskeridirektoratet og politiet. Overlevering av fiskeredskap og saksbehandling knyttet til anmeldelse av umerket redskap beslaglegger betydelige ressurser hos direktoratet. Videre bruker politiet ressurser på oppbevaring av redskapen under etterforskning.

For å forenkle arbeidet med håndtering av ulovlig fiskeredskap, foreslås det derfor at Fiskeridirektoratet gis hjemmel til å beslaglegge og destruere eller avhende umerket utstyr og utstyr som er merket slik at eier ikke lar seg identifisere. I tilfeller der eieren av ulovlig merket utstyr kan identifiseres vil myndighetene som i dag anmelde saken til politiet for videre etterforskning. Fiskeridirektoratet kan alternativt benytte sin kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr med hjemmel i forskrift om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressursloven og deltakerloven § 4.

Redskapskontroller utgjør en stor andel av Fiskeridirektoratets kontrollvirksomhet på sjøen. Det anmeldes omkring 130-190 ulovlige forhold per år som gjelder ulovlige umerkede redskaper. Årsaken til at disse sakene anmeldes er at Fiskeridirektoratet ikke har hjemmel til å beslaglegge, og heller ikke destruere eller avhende redskapene. Den videre håndteringen av redskapene må derfor overlates til politiet.

Når redskapen overleveres og anmeldes til politiet blir det opprettet straffesak. Der eier av redskapet er ukjent blir sakene henlagt. I motsatt fall blir det besluttet straffereaksjon eller påtaleunntatelse. Beslaglagt redskap blir inndratt eller tilbakelevert til eier. Der eier er ukjent blir utstyret enten destruert eller solgt. Saksbehandling, oppbevaring og destruering av ulovlig umerket utstyr medfører kostnader og er tidkrevende.

Nedenfor vises en oversikt over beslaglagt umerket fiskeredskap fra 2020-2022 som er gjort av Fiskeridirektoratets sjøtjeneste:

Redskap	2020	2021	2022
Krabbe/ hummereteiner	290	379	198
Krepseteiner	155	23	12
Kongekrabbeteiner	64	30	17
Leppefisketeiner	17	6	112
Ruser	13	22	11
Snegletegner	10	0	8
Liner	0	3	0
Garn	0	30	5
Totalt	549	493	363
Anmeldelser	159	184	129

Nedenfor følger en oversikt over beslag og anmeldelser av merket redskap/ redskap der eier kan identifiseres:

Redskap	2020	2021	2022
Krabbe/ hummereteiner	616	552	292
Krepseteiner	47	9	33
Kongekrabbeteiner	78	156	29
Leppefisketeiner	1	5	0
Ruser	6	11	12
Garn	2	3	18
Totalt	750	736	384
Anmeldelser	273	319	198

I tillegg til denne oversikten kommer beslag gjort av Fiskeridirektoratets landinspektører som også omfatter en rekke tilfeller, men hvor det ikke foreligger statistikk.

Sjøtjenesten kontrollerer stående redskap. Dersom redskapen er umerket trekkes det opp. Det skrives deretter anmeldelse og beslagsrapport. Sjøtjenesten skriver anmeldelse direkte fra sine hurtiggående fartøy og leverer beslagene til de steder politiet ønsker det. Samlet sett anslås det at arbeidet med å skrive anmeldelse og beslagsrapport, foreta sidemannskontroll og sende anmeldelsen til politiet, tar omkring to timer per beslag. Tidsbruken for frakt av utstyret og overlevering til politiet varierer ettersom det er ulik avstand til nærmeste leveringssted. I Finnmark ønsker politiet for eksempel å få utstyret levert i Hammerfest, noe som medfører at det går mye tid til forflytning. Anmeldelsene følges videre opp administrativt i ettertid. Fiskeridirektoratet anslår at anmeldelse og oppfølging av anmeldelse tilsvarer arbeidsmengde for omtrent et årsverk.

I NOU 2019:21 Fremtidens fiskerikontroll og vedlegget «*Straffes straffbare lovbrudd i fiskerinæringen?*», fremlegges en oversikt over straffesaker, anmeldelser og reaksjoner i fiskerisaker. Det følger av oversikten over saker politiet behandler knyttet til merking av redskaper at det i snitt blir henlagt i løpet av 46 dager. Det følger en omfattende prosess med behandlingen av hver enkelt anmeldelse, i tillegg må politiet beslaglegge og oppbevare utstyret inntil det kan destrueres eller avhendes. Agder politidistrikt har i et innspill til Fiskeridirektoratet i 2019 beskrevet følgende prosess;

«Dersom det er gjort beslag av politiet så kreves at det merkes med dato, sted etc. Og at det lages en straffesak. Og at det føres beslagsrapport som er en database som er tilknyttet vårt saksbehandlingssystem. I noen saker er det avhør, i andre ikke. Når juristen får saken blir det skrevet

ut forelegg, påtaleunntatelse eller henlagt. Når saken er avgjort på en av disse måter, sender jurist melding om at beslaget skal tilbakeleveres eier eller inndras. Det vanligste er inndragning og da blir redskapet enten destruert eller solgt på hittegods. Er det billig redskap så blir det destruert, er det store beslag med yrkesfisker redskap så har vi solgt noe på hittegods auksjon, og andre ganger er det destruert. Blir det destruert kjører vi det til avfallsmottak og ser at det blir brent evt at vi skjærer redskapen i stykker og leverer fra oss.»

En samling av oppgavene knyttet til håndtering av umerket fiskeredskap eller redskap hvor merkingen er slik at eier ikke kan identifiseres og derfor er ukjent, forventes å gi en samlet mer effektiv ressursutnyttelse og på den måten gi en samfunnsøkonomisk gevinst. Tiltaket vil friggi ressurser hos politiet, samtidig som saksbehandlingen hos direktoratet vil forenkles ved at man unngår overlevering av redskapen og anmeldelse av forholdene til politiet. Fiskeridirektoratet ville i så fall kunne begrense saksbehandlingsarbeidet til kun å omfatte tiden det tar å dokumentere beslaget og ressursbruken frem til redskapet er destruert eller avhendet. I saker der eieren av det ulovlige utstyret kan identifiseres vil preventive hensyn ivaretas ved at disse tilfellene anmeldes til politiet.

Dette er i tråd med havressurslovens formål om å begrense skadevirkninger på viltlevende marine ressurser. Tiltaket er også i tråd med Regjeringens mål nedsatt i Hurdalplattformen om å styrke innsatsen mot fiskeri- og miljøkriminalitet, ved å frigjøre kapasitet, og å lede an i innsatsen for å stanse plastforurensing i havet.

Dagens praksis for inndragning og videre håndtering av ulovlig fiskeredskap omtales også i NOU 2019:21 Framtidens fiskerikontroll der utvalget peker på at beslagsprosessen er unødvendig tungvint og ressurskrevende både for Fiskeridirektoratet og politiet. Utvalget viser til at utfordringene ved dagens praksis kan løses ved at det gis hjemmel i havressursloven til at Fiskeridirektoratet og Kystvakten, på nærmere angitte vilkår, kan foreta beslag og inndragning, samt destruere ulovlige fiskeredskap med ukjent eier.

3. Gjeldende regelverk

Nedenfor følger en oversikt over gjeldende regelverk for håndteringen av ulovlig og/eller umerket fiskeredskap.

3.1. Havressursloven

Formålet med havressursloven er å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene og det tilhørende genetiske materialet og å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Havressursloven § 16 annet ledd gir departementet adgang til i forskrift å fastsette krav til gjennomføring av høsting inkludert krav om utforming, merking, bruk og røkting av redskaper, jf. § 16 annet ledd bokstav d. Slike krav følger av høstingsforskriften og omtales nærmere i kapittel 3.2. Krav knyttet til utplassering og merking av redskaper kan også fastsettes særskilt i lokale forskrifter, jf. havressursloven § 32.

Havressursloven § 44 fastsetter at Fiskeridirektoratet skal føre kontroll med at de som loven gjelder for holder seg innenfor de regler som gjelder. Ved brudd på bestemmelser i loven eller forskrift med hjemmel i havressursloven, kan det ilegges overtredelsesgebyr, jf. § 59. Adgangen til å ilegge gebyr gjelder både ved forsettlig og uaktsom overtredelse, jf. første ledd. Bestemmelsen gir også adgang til å ilegge foretaket gebyr dersom en lovovertrødelse utøves av en som opptrer på vegne av foretaket, jf. annet ledd. Det er ikke noe krav om at enkeltpersoner må kunne ilegges overtredelsesgebyr for å

kunne ilegge foretaket gebyr. Nærmere føringer om fastsettelse av gebyr følger av forskrift 20. desember 2011 om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressursloven og deltakerloven. Der et forhold har ført til straff i henhold til havressursloven kapittel 12, er det ikke adgang til å ilegge gebyr etter § 59.

Havressursloven § 28 inneholder forbud mot å etterlate gjenstander i sjøen. Dette inkluderer fiskeredskaper og gir Fiskeridirektoratet kompetanse til å gi pålegg om rydding eller fjerning. Dersom dette ikke etterkommes, kan Fiskeridirektoratet sette i verk nødvendige tiltak for den ansvarlige sin regning og risiko.

Havressursloven § 54 inneholder bestemmelser om administrativ inndragning og sikrer at fangst eller verdien av fangst som er høstet i strid med loven eller bestemmelser gitt i medhold av den, eller lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), kan inndras.

Straffansvar ved brudd på bestemmelser om blant annet krav til fiskeredskap følger av havressursloven § 61. Bestemmelsen gir en strafferamme på bøter eller fengsel inntil ett år ved brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 15, 16 andre ledd og 18 til 24.

Adgangen til å inndra redskaper ved brudd på reglene i havressursloven følger av loven § 65. Slik straffeprosessuell inndragning kan finne sted ved brudd på bestemmelser som er nevnt i havressurslovens §§ 60 til 63, og inkluderer brudd på regler om gjennomføring av høsting, jf. § 61. Inndragning kan finne sted uavhengig av hvem som eier gjenstanden. Bestemmelsen om inndragning i havressursloven må ses i sammenheng med bestemmelsene om inndragning i straffeloven kapittel 13.

3.2. Høstingsforskriften

Høstingsforskriften setter begrensninger ved bruk av ulike typer fiskeredskap, inkludert krav til utforming og merking. Brudd på slike krav vil kunne føre til inndragning av utstyr og eventuelt straffereaksjoner eller administrative reaksjoner.

Forskriftens kapittel 15 inneholder bestemmelser om merking av redskaper. Forskriftens § 66 krever at redskap som står i sjøen skal ha minst et vak som er tydelig merket med fartøyets registreringsmerke, eventuelt eiers navn og adresse der det ikke brukes registreringspliktig fartøy. Teiner og ruser som brukes i forbindelse med rekreasjonsfiske som settes ut fra fartøy som ikke er merkeregistrert eller fra land skal merkes med eiers navn og adresse, jf § 67.

4. Vurderinger og forslag til lovendringer

Som beskrevet innledningsvis anses gjeldende ordning knyttet til håndtering av ulovlig fiskeredskap som u hensiktsmessig. Dette som følge av Fiskeridirektoratets manglende adgang til å selv beslaglegge og destruere eller avhende redskaper, noe som gjør det nødvendig å anmelde hvert enkelt forhold og overlate fiskeredskaper til politiet. Formålet med tiltakene som foreslås i dette kapittelet er en mer effektiv samlet ressursutnyttelse ved beslagleggelse og videre håndtering av fiskeredskap som er ulovlig som følge av manglende merking eller som er merket slik at eier ikke kan identifiseres.

4.1. Relevante tiltak

Forslaget medfører at Fiskeridirektoratet får adgang til å håndtere fiskeredskap som er ulovlig av nevnte årsaker. Tiltaket vil medføre behov for en lovendring som gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å beslaglegge og destruere eller avhende redskaper.

Det må vurderes hvorvidt og eventuelt hvor lenge redskapen bør oppbevares før det destrueres eller selges slik at eier av redskapen får anledning til å melde seg. Ved beslag av varer etter vareførselsloven § 11-4 skal varen før et eventuelt salg oppbevares i 14 dager, jf. vareførselsloven § 11-6 og skattebetalingsloven § 14-10 andre ledd. Ved destruksjon skal varen oppbevares i en måned etter at den ble holdt tilbake, jf. vareførselsloven § 11-7 andre ledd. En liknende ordning ved inndragelse og beslag av fiskeredskap etter havressursloven fremstår som hensiktsmessig. Dette vil også være i tråd med eiendomsretten ettersom eier i så fall vil få en rimelig anledning til å få utstyret tilbake.

Et alternativ er at Fiskeridirektoratet gis hjemmel til umiddelbart å destruere eller selge beslaglagt umerket fiskeredskap. Et slikt tiltak vil være besparende ettersom det vil redusere behovet for oppbevaringsplass. I tilfeller der redskapen kan settes i lovlig stand og selges vil det likevel være behov for oppbevaring av gjenstanden i en periode. En annen løsning er at det gis hjemmel til umiddelbar destruksjon av redskap som ikke vurderes å kunne settes i lovlig stand.

Fiskeridirektoratet har i henhold til forskrift om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressursloven og deltakerloven § 4, anledning til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av en rekke bestemmelser i havressursloven og bestemmelser gitt med hjemmel i havressursloven. Ved beslag av ulovlig merket fiskeredskap der eier av redskapen kan identifiseres, kan Fiskeridirektoratet med andre ord ilegge eier et administrativt gebyr. Ileggelse av administrativt gebyr avskjærer imidlertid muligheten til å ilegge straff etter havressursloven kapittel 12, jf. havressursloven § 59 sjette ledd.

4.2. Prinsipielle spørsmål

Ved etablering av lovhjemmel som kan påvirke enkeltpersoners rettstilstand er det nødvendig å vurdere om grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper ivaretas gjennom lovgivningen. Beslag, destruering mm. kan blant annet virke inn på enkeltpersoners eiendomsrett og rettstilstand for øvrig.

4.2.1. Forholdet til legalitetsprinsippet og straffebegrepet

Grunnloven § 96 sikrer at ingen ilegges straff uten hjemmel i lov, mens § 113 skal hindre at det gjøres annen form for inngripen overfor privatpersoner uten lovhjemmel. Forbud mot straff uten hjemmel i lov følger også av den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 7.

Ved etablering av lovhjemmel som gir Fiskeridirektoratet adgang til å beslaglegge og destruere eller avhende umerket fiskeredskap, må det vurderes om slike virkemidler er å anse som straff etter norsk og/eller internasjonal rett. Strafferettslig forfølgning aktualiserer en rekke rettssikkerhetsgarantier, som blant annet følger av internasjonal rett, herunder EMK artikkel 6.

Definisjonen på straff i norsk rett beskrives som; «et onde som staten påfører en lovovertreder på grunn av lovovertrædelsen i den hensikt at det skal føles som et onde». Definisjonen ble lagt til grunn av Høyesterett i Norsk Retstidende 1977 s. 1207.

Forslaget omfatter tilfeller der eier er ukjent og innebærer ikke at det vil bli gjennomført en inndragning av en gjenstand fra en kjent person. Derimot vil det bli ordnet opp i forhold hvor reglene som sådan er overtrådt fordi merking mangler eller alternativt fordi merkingen er slik at den ikke egner seg for identifisering av en eier. Formålet med å tildele Fiskeridirektoratet kompetanse til å beslaglegge redskapen, og senere destruere eller avhende den i slike tilfeller, vil ikke ha et pønalt formål. Ved å gi eier tid til å melde seg vil det bli en ny vurdering dersom eier blir identifisert, hvor det må tas stilling til om saken skal anmeldes. Politiet må ved en anmeldelse vurdere om redskapen skal inndras etter havressursloven § 65 eller om det bør anvendes andre sanksjoner enten i stedet for eller i tillegg til inndragning. Dersom Fiskeridirektoratet velger å ikke anmelde forholdet må det på

sin side vurdere om det skal gi redskapen tilbake og eventuelt anvende andre egnede virkemidler, som for eksempel overtredelsesgebyr.

Inndragning er for eksempel etter straffeloven kapittel 13 ikke ansett som straff i straffelovens forstand, jf. straffeloven § 29 som avgrensner de strafferettslige reaksjonene til fengsel, forvaring, samfunnsstraff, ungdomsstraff, bot og rettighetstap. Straffeloven skiller mellom reaksjoner som anses som «straff» og reaksjoner som anses som «strafferettslige». Strafferettslige reaksjoner kan brukes som reaksjon på en straffbar handling uten at reaksjonen nødvendigvis er ment å ha en pønalt funksjon. Dette illustreres blant annet ved at slike reaksjoner kan ilegges også overfor personer som mangler skyldene. Inndragning defineres som en strafferettslig reaksjon jf. § 30. Dette innebærer at en straffbar handling må ligge til grunn for reaksjonen.

Med utgangspunkt i de avgrensende definisjonene i straffeloven er det naturlig å legge til grunn at heller ikke beslag, og destruksjon eller avhending av utstyr, er å anse som straff. Hjemmel som gir Fiskeridirektoratet slik adgang vil derfor ikke være i strid med grunnloven § 96. Hjemmelskravet i Grunnloven § 113 vil ivaretas gjennom lovendring som sikrer enkeltpersoners mulighet til å forutse sin rettsituasjon.

Selv om en reaksjon ikke anses som straff etter norsk lov må det tas høyde for at den kan anses som straff etter folkeretten. Hvorvidt en reaksjon er å anse som straff etter EMK art. 6 må vurderes konkret for den enkelte reaksjonsform.

Kriteriene for at et forhold skal anses som straff etter EMK artikkel 6 er definert av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) i *Engel mfl. mot Nederland*, 8. juni 1976. EMD formulerte tre kriterier for vurderingen av om en reaksjon faller inn under bestemmelsens straffebegrep. Reaksjonen skal for det første anses som straff etter EMK art. 6 når reaksjonen er klassifisert som straff i nasjonal lovgivning. Videre skal det legges vekt på hva som er formålet med den aktuelle sanksjonen, særlig om den har som formål å virke individual- og samfunnspreventivt. I så tilfelle vil dette tale for at reaksjonen anses som straff etter EMK art. 6. Det tredje kriteriet baseres på reaksjonens innhold og alvorlighet.

Selv om de tre kriteriene oppstilt i Engel-dommen ikke er oppfylt hver for seg kan en sanksjon likevel bli ansett som straff etter art. 6 etter en samlet vurdering. Dette har blitt slått fast av EMD, blant annet i dommen *Zolotukhin vs. Russland*.

I Rt. 2002 s. 1216 fant Høyesterett at inndragning av førerkort etter veitrafikkloven var å anse som straff etter tilleggsprotokoll nr. 7 til EMK selv om sanksjonen ikke defineres som straff etter norsk rett. I dommen ble det lagt vekt på at inndragningen ikke var begrunnet i hensynet til sikkerhet, men var følge av en ordning med obligatorisk inndragning av førerkort ved alkoholinntak innen seks timer i etterkant av kjøring som kan medføre politietterforskning. Formålet med inndragningen var dermed utelukkende pønalt.

Høyesterett kom til samme konklusjon i Rt. 2004 s. 1500 som gjaldt Fiskeridirektoratets vedtak om bortfall av kjøperregistrering etter overtredelser av fiskerilovgivningen. Tilbakekallelsen var ikke begrunnet i sikkerhet som følge av at utøveren ikke lenger var ansett skikket for virksomheten og ble dermed primært ansett å være pønalt. Med utgangspunkt i Engel-kriteriene fant Høyesterett derfor at sanksjonen var å anse som straff etter EMK.

Høyesterett kom til motsatt resultat i HR-2021-2580-A som gjaldt vedtak om tilbakebetaling av stønad som en reineier hadde mottatt etter å ha oppgitt et for høyt antall rein i søknad om stønad til

fylkesmannen. Tilbakebetalingskravet gjaldt utelukkende tilskudd som reieneieren ikke hadde krav på, og inndragningen hadde dermed ingen pønål funksjon.

Slik det er redegjort for er ikke inndragning, beslagleggelse og destruksjon/avhending å anse som straff etter norsk straffelovgivning. Primært foretas beslag for å hindre ulovlig uttak av fellesskapets ressurser og bruk av redskap som ikke er i forskriftsmessig stand, dette gjøres både for å kontrollere ressursuttaket og for å hindre skader på marine ressurser og er i tråd med formålsbestemmelsen i havressursloven § 1. Med hensyn til det andre Engel-kriteriet tilsier dette at tiltakene ikke er å anse som straff etter EMK art. 6. Det må også vurderes hvorvidt beslag og destruksjon eller avhending av ulovlig redskap er så alvorlig eller inngripende at det likevel må anses som straff etter EMK art. 6.

Verdien av redskapen som beslaglegges tilsier ikke i seg selv at sanksjonen er så inngripende at den må anses som straff etter EMK art. 6. Det ikke-pønåle aspektet ved beslagleggelse av umerket fiskeriredskap forsterkes ved at redskapen kan leveres tilbake til eier dersom det kan settes i lovlig stand og eieren melder seg innen rimelig tid.

Den foreslåtte hjemmelen omfatter Fiskeridirektoratets adgang til å beslaglegge, og destruere eller avhende redskap. Det er grunn til å skille mellom inndragning og beslag ved vurderingen av tiltakets inngripende karakter; inndragning må anses å utgjøre et mer inngripende tiltak overfor eieren av utstyret ettersom dette innebærer at man fratar noen deres eiendom. Den foreslåtte hjemmelen vil kun påvirke hvem som har adgang til å foreta den videre håndteringen av utstyret.

I henhold til norsk og internasjonal rettspraksis legges det til grunn at beslag og destruering eller avhending av fiskeredskaper ikke er å anse som straff etter EMK art. 6.

4.2.2. Preventive hensyn

Et grunnleggende formål med både strafferettslige og administrative reaksjoner er at reaksjonen skal bidra til å påvirke befolkningens atferd i ønsket retning. Preventive hensyn deles tradisjonelt opp i allmennpreventive hensyn og individualpreventive hensyn.

Allmennpreventive hensyn har sammenheng med at straffen gir et signal til allmennheten som påvirker folks villighet til å utøve ulovlig atferd. Vissheten om risiko for straff vil med andre ord redusere enkeltpersoners vilje til å begå straffbare handlinger. Den allmennpreventive effekten vil påvirkes av den reelle muligheten for at straffen faktisk gjennomføres. I dette tilfellet vil derfor den allmennpreventive effekten av straffen være begrenset fordi risikoen for å bli tatt er svært lav. Dette som følge av at storparten av redskapen som tas opp har ukjent eier.

Den foreslåtte endringen vil ikke være til hinder for at det foretas anmeldelse av forholdet dersom eieren av utstyret kan identifiseres. Forvaltningen har også mulighet til å ilegge eier administrative reaksjoner. Allmennpreventive hensyn vurderes derfor å være ivaretatt på samme nivå som etter dagens praksis ved gjennomføring av de foreslåtte endringene.

Individualpreventive hensyn handler om at ilagt straff overfor enkeltpersoner skal bidra til å hindre at personen begår straffbare handlinger på nytt. Individualpreventive hensyn vil først og fremst ha betydning i tilfeller der eier av den ulovlige redskapen kan identifiseres. Som nevnt vil ikke den foreslåtte lovendringen i seg selv stå i veien for at straff benyttes der eieren kan identifiseres og anmeldes. Et alternativ er administrative gebyrer som også vil ha en individualpreventiv effekt. I begge tilfeller vil den individualpreventive effekten avhenge av reaksjonens omfang. Man kan se for seg at den individualpreventive effekten ved bøter eller administrative gebyrer er begrenset der risikoen for å bli tatt er lav og vinningspotensialet er stort.

4.2.3. Forholdet til eiendomsretten

Inngrep i fysiske eller juridiske personers private eiendom krever hjemmel i lov. Eiendomsretten beskyttes i Grunnloven §§ 96 og 105 og i EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1. I henhold til Grunnloven § 96 tredje ledd kan ingen dømmes til å avstå fra fast eiendom med mindre «verdiane er nytta til eller er utbyte frå ei strafflagd handling». Dersom noen må gi fra seg fast eiendom eller løsøre til offentlig bruk skal vedkommende få fullt vederlag fra staten, jf. Grunnloven § 105. Sistnevnte bestemmelse er ikke relevant i denne sammenheng. Av EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 følger at «enhver fysisk eller juridisk person har rett til å nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet i lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper». Det følger videre av artikkel 1 andre ledd at bestemmelsen ikke skal «svække en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse (...)».

Både Grunnloven og EMK gir med andre ord staten adgang til å gjøre inngrep i eiendomsretten der en privat gjenstand brukes i forbindelse med en ulovlig handling, dette forutsatt at adgangen har hjemmel i lov.

Beslag, og destruering eller salg av inndratt utstyr vil innebære et inngrep i eiendomsretten med mindre redskapen må defineres som eierløst. En lovendring som utvider Fiskeridirektoratets kompetanse til å omfatte beslag, og destruering eller avhending, vil bidra til å oppfylle hjemmelskravet. Hensynet til eiendomsretten tilsier at inngripen ikke bør gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med reaksjonen. Eiendomsretten tilsier videre at eier, dersom vedkommende kan identifiseres, gis utstyret tilbake dersom utstyret kan settes i lovlig stand.

Som beskrevet i kapittel 4.1. anses krav om lagring i en viss periode før destruksjon eller avhending som hensiktsmessig.

4.3. Anbefalte tiltak og forutsetninger for gjennomføring

Nærings- og fiskeridepartementet anbefaler at Havressursloven endres slik at Fiskeridirektoratet gis hjemmel til å beslaglegge og destruere eller avhende fiskeredskap der kravene til merking ikke er oppfylt slik at eier ikke kan identifiseres. Basert på vurderingen som følger av de foregående kapitlene fremstår de samlede positive virkningene av forslaget som større enn de negative virkningene. Anvendelsen av en slik hjemmel vil kreve at Fiskeridirektoratet har tilgang til oppbevaringsplass langs kysten slik at beslaglagt fiskeredskap kan lagres frem til destruering eller avhending.

Det anbefales at hjemmelen inneholder et krav om at umerket utstyr oppbevares i minst en måned før det destrueres eller avhendes. Der det vil være aktuelt å avhende redskap i form av salg anbefales det en ordning der Fiskeridirektoratet kan velge om de vil gjennomføre avhendingen selv eller levere redskapen til politiet som så gjennomfører avhendingen.

5. Administrative og økonomiske konsekvenser

Formålet med de foreslåtte endringene er i hovedsak en mer effektiv håndtering og vil medføre en mer effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Rent praktisk vil endringen først og fremst få virkning for forvaltningen. Forslaget forventes å medføre noen budsjettendringer ved at oppgaver overføres fra politiet til Fiskeridirektoratet. Samtidig forventes forslaget også å ha en besparende effekt for direktoratet ved at man unngår saksbehandling og levering i forbindelse med anmeldelse av umerket fiskeredskap til politiet. Forslaget forventes også å ha en positiv virkning på naturen og miljøet som følge av at mer effektiv håndtering av umerket fiskeredskap vil redusere ulovlig uttak av ressurser.

5.1. Virkninger for enkeltpersoner og næringen

Den foreslåtte endringen vil først og fremst påvirke hvem som gis myndighet til å beslaglegge, destruere eller avhende ulovlig fiskeredskap. Omfanget av typen redskap som beslaglegges vil ikke påvirkes av forslaget ettersom det kun omhandler den videre håndteringen av utstyret. For eier av redskapen vil dermed konsekvensene være de samme, både i tilfeller der eier ikke kan identifiseres og i tilfeller der forhold anmeldes og redskapen overleveres til politiet. For å sikre enkeltpersoners mulighet til å forutse sin rettsstilling må konsekvensene av å bruke ulovlige fiskeredskaper fremkomme gjennom tydelige lovhjemler.

5.2. Virkninger for offentlig forvaltning

Forslaget vurderes i hovedsak å ha positive virkninger for forvaltningen. Dagens ordning beslaglegger store ressurser både hos Fiskeridirektoratet og politiet. Dette er blant annet knyttet til omfattende saksbehandlingsarbeid i forbindelse med anmeldelse og strafferettslig behandling av forholdene som beskrevet i kapittel 2. Endringen forventes å medføre en forenkling av arbeidet i begge etater.

5.3. Forventede budsjettvirkninger

Det foreslåtte tiltaket forventes å medføre noe økning i utgifter for Fiskeridirektoratet. Dette knytter seg i hovedsak til økt behov for oppbevaring og i forbindelse med destruksjon av beslaglagt fiskeredskap. Hvor stor økningen vil være vil samtidig avhenge av om det velges løsninger basert på etablerte ordninger for henting og oppbevaring av redskap, eller om direktoratet må lage "nye" ordninger. Tidligere har direktoratet i enkelte regioner oppbevart redskap på vegne av politiet, men hovedregelen har vært at politiet har overtatt redskapet sammen med anmeldelsen.

I forbindelse med forventet behov for lagerplass anslår direktoratet at et lager med plass til 8-10 stk. 20 fots containere ville være tilstrekkelig. Det anslås et behov for minst to slike lagre i nord på grunn av avstandene. Videre vil det være behov for flere lagre på Vestlandet og Sørlandskysten ettersom fritidsfisket i disse områdene er mer intenst.

På den annen side vil tiltaket ha en kostnadsbesparende side for direktoratet ved at administrative oppgaver knyttet til anmeldelse i stor grad faller bort. Dette frigir kapasitet til andre oppgaver. Salg av fiskeredskap vil også gi en viss inntekt.

For politiet vil tiltaket ha en utelukkende besparende effekt ved at det vil medføre reduserte utgifter og ressursbruk i forbindelse med oppbevaring, destruksjon og saksbehandling. Det understrekes at politiet vil fortsatt ha behov for å kunne hente og oppbevare redskap hvor det er kjent gjerningsmann.

Ettersom både direktoratet og politiet må ha kapasitet til å oppbevare redskap kan det potensielt medføre en økning i utgiftene, men det må legges til grunn at de nye reglene vil åpne for en mer effektiv håndtering og dermed redusert oppbevaringstid og redusert behov for oppbevaringskapasitet. Det må søkes unngått at begge etater etablerer oppbevaringskapasitet slik at de mulige utgiftene fordobles. Dette kan sikres gjennom god dialog mellom direktoratet og politiet om hvilke løsninger som velges for den praktiske håndteringen av redskapet langs kysten.

Samlet sett anses tiltaket å ha en begrenset kostnadmessig effekt, selv om tiltaket vil ha budsjettmessige virkninger ved at oppgaver blir flyttet fra politiet til Fiskeridirektoratet.

6. Forslag til endringer i lovteksten

Det foreslås et nytt femte ledd i havressursloven § 46:

§ 46. Gjennomføring av kontroll

Fiskeridirektoratet skal ha uhindra og direkte tilgang til fartøy i gjennomføring av kontroll etter § 44. Same tilgangen skal Fiskeridirektoratet ha til reiarlagskontor og fiskemottak og hos alle andre som i ervervssamanheng rår over, transporterer, oppbevarer, produserer eller på andre måtar handterer viltlevande marine ressursar, og til stader der relevante dokument og opplysningar er å finne. Det same gjeld også hos dei som i forskrift er pålagde å gje opplysningar i medhald av § 22 femte ledd.

Fiskeridirektoratet skal ha uhindra og direkte tilgang til rekneskapar, relevante dokument, gjenstandar og opplysningar hos alle som er nemnde i første ledd.

Ansvarshavande eller representant for ansvarshavande skal gje tilgang til og leggje fram relevante gjenstandar, relevante og korrekte opplysningar og dokument og stadfeste kopiar av desse. Vidare skal han tillate merknader i fangstdagbok, mottaksjournal og liknande og skrive under kontrollrapporten som vert sett opp. Ansvarshavande eller representant for ansvarshavande kan føre merknader på rapporten.

Fiskeridirektoratet kan gje pålegg om å stanse fartøy, trekkje reiskapar eller sjølv trekkje reiskapar og forankring til slike og stanse andre pågåande aktivitetar om bord i fartøy eller på land.

Fiskeridirektoratet kan vidare gje pålegg om å stanse transportmiddel. Fiskeridirektoratet kan plombere reiskapar og oppbevaringsstader for viltlevande marine ressursar, dokument, relevante opplysningar og gjenstandar.

Når eigaren ikkje kan identifiserast, kan Fiskeridirektoratet beslaglegge fiskereiskapar som ikkje oppfyller krava til merking fastsette i eller i medhald av lova her. Melder ikkje eigaren av reiskapen seg innan ein månad etter beslaglegginga, kan Fiskeridirektoratet destruere eller avhende reiskapen. Reiskapen kan leverast til politiet for avhending. Departementet kan fastsetje forskrift med nærmare reglar om gjennomføring av beslag, destruering og avhending.

Fiskeridirektoratet kan gjennomføre produksjonsprøver, opne emballasje og ta prøver av vareparti, mellom anna tine fryst vare. Dersom eigaren av vara eller andre vert påførte utgifter gjennom slike undersøkingar, kan utgiftene ikkje krevjast refunderte.

Politiet skal yte Fiskeridirektoratet nødvendig hjelp og vern ved gjennomføring av kontroll.