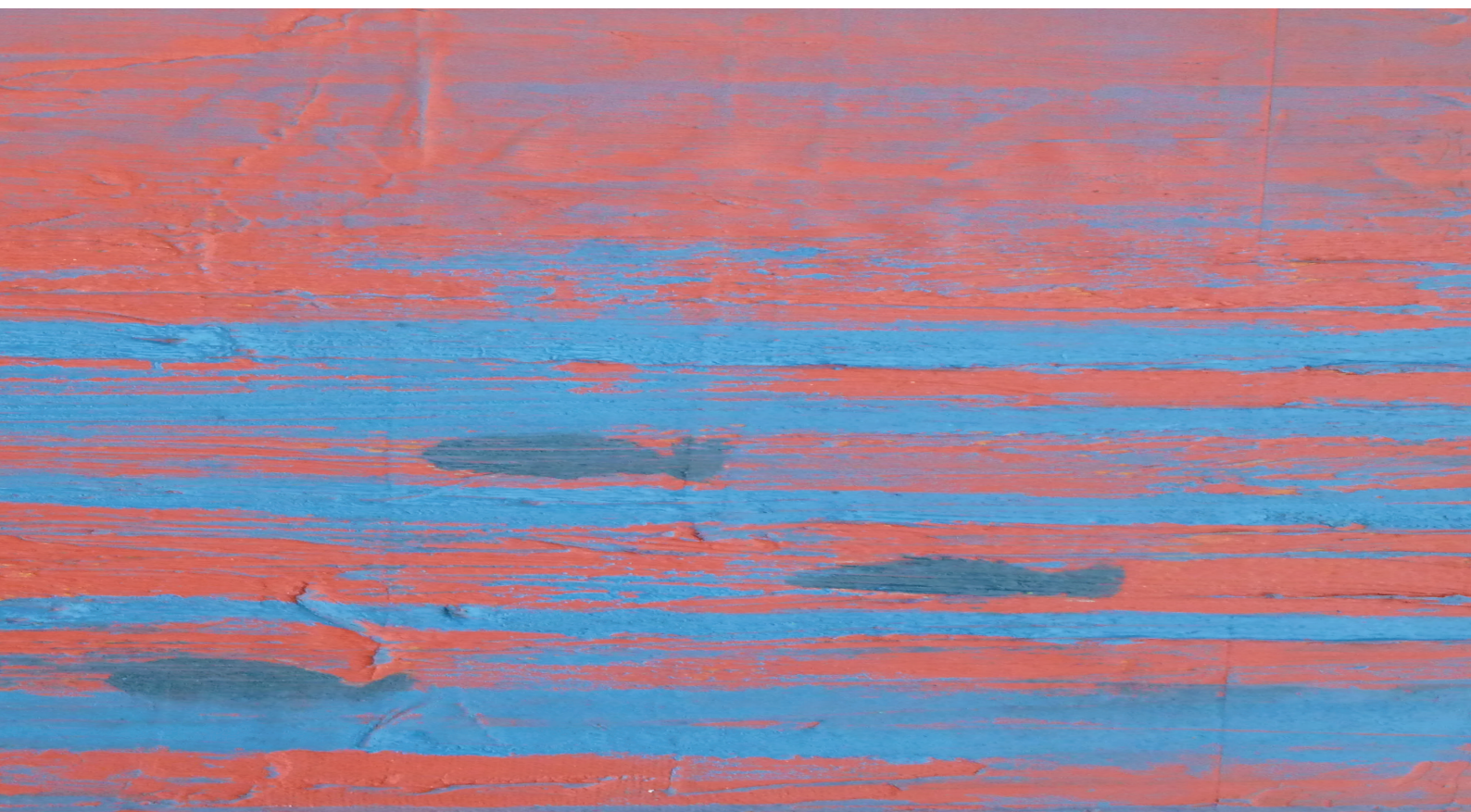


Jan Georg Christophersen

Organisert fiskerikriminalitet i et nordatlantisk perspektiv



1 - 2011

Organisert fiskerikriminalitet i et nordatlantisk perspektiv

av

Jan Georg Christophersen

Jan Georg Christophersen, 2011

Rapport til Fiskeri- og kystdepartementet

ISBN 978-82-998684-0-2 (Trykt)

ISBN 978-82-998684-1-9 (Digital)

Det må ikke kopieres fra denne rapporten i strid med åndsverksloven eller med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Utgitt av: Fiskeriforvaltningens analysenettverk (FFA)

Omslag: Gunnar Stølsvik

Organisert fiskerikriminalitet i et nordatlantisk perspektiv

av

Jan Georg Christophersen

Innhold

Organisert fiskerikriminalitet:

Et nordatlantisk perspektiv

Innhold

Forord	7
Akronymer	9
Ord og uttrykk	11
1. Innledning	13
2. Kort historikk	15
3. Regelverk	17
4. Begreper	21
4.1 Organisert kriminalitet	22
4.2 Ulovlig, urapportert, uregulert (UUU) fiske	24
5. Teori	27
6. Metode	33
6.1 Litteratur	33
6.2 Intervjuer	34
6.3 Informasjon og rapporter	34
6.4 Retts- og forvatningsavgjørelser	34
7. Modus operandi	37
7.1 Innledning	37
7.2 Råfiskloven – bedrageri med sluttседler	39
7.3 Bedrageri med sluttседler – kvoteregulering	40
7.4 Råfiskloven – merverdiavgift – regnskaps- og ligningsloven	41
7.5 Regnskapsbedrageri – falsk fakturering	42
7.6 Bedrageri – uregistrert landing	43
7.7 Underslag – underrapportering av kvoter	44
7.8 Bøtestraff for gjentakforbrytelser	45
7.9 Ulovlig fiske innenfor fiskerigrensen – bekvemmelighetsflagg – regnskapssvindel – fangsdagbok	46
7.10 Gjentakforbrytelser – under og overrapportering fra fiske i vernesonen ved Svalbard – ulovlig fiske i NØS – fangsmelding – fangsdagbok	47
7.11 Organisering av ulovlig handel med råfisk – og pengestrøm	49
7.12 Hvitvasking av fisk – fangst utenom kvote	50
7.13 Ulovlig transport – forelegg – forlot havnen uten å stille garanti	52
7.14 Ulisensiert fiske – ulovlig omsetning	53
7.15 Heleri – falsk fakturering – underprising – bedrageri med sluttседler	53
7.16 Råfiskloven – Straffeloven § 317 – Konkurens	54
7.17 Falsk forklaring – ulovlig omsetning – sluttседdel/bryggeseddel	55
7.18 Sammendrag	56
8. Analyse	59
8.1 Innledning	59
8.2 I hvilken grad har organisert kriminalitet infiltrert norsk fiskerinæring ...	59

8.3	Hvordan organiseres fiskeriene i det nordatlantiske området	62
8.4	Undergraving av fiskeriforvaltningens tiltak	64
8.5	Avskrekker sanksjonene tilstrekkelig	66
8.6	Er fastheten tilstrekkelig i den rettslige tilnærmingen	66
8.7	Hvor tilfredsstillende er dagens etterlevelse i fiskeriene	67
8.8	Behovet for forsterket tradisjonelle kontrollmetoder	68
8.9	Fordeler ved samarbeid mellom forvaltning, politi og påtalemyndigheter	71
8.10	Sammendrag	73
9.	Forslag til tiltak	75
9.1	Innledning	75
9.2	Hvorfor er bekjempelsen av fiskerikriminalitet viktig	76
9.3	Reformer rettslige og reguleringsmessige rammer	77
9.4	Mer samarbeid mellom kontrollorganene	78
9.5	Utvikling av forebyggende strategier	79
9.6	Lovgivningen	81
9.7	Håndheving og etterlevelse	83
9.8	Informasjon og overvåkning	84
9.9	Operasjonelt samarbeid	86
9.10	Spesialisering og opplæring	87
9.11	Utdanning	88
10.	Konklusjon	89
	Referanser	93

Forord

I dette arbeidet er det gjort forsøk på å vise hvordan kriminelle i og utenfor fiskerinæringen benytter organisering som virkemiddel ved lovbrudd og derved påfører samfunnet og naturmiljøet alvorlig skade. Tanken har vært å identifisere noen risikofaktorer, enkelte former for lovbrudd og noen lovbrutere i fiskerinæringen. Metoden som benyttes tar sikte på å bringe fram data og gjennomføre analyser som er nødvendig for etterretningsbasert kontroll og vitnebasert håndheving. Kunnskaper om hvordan regelverk forebygger lovbrudd i fiskerinæringen og på hvilken måte den sosiale kontrollen gjennomføres er svakt utviklet. Dette er en ulempe fordi kriminaliteten i næringen hindrer kyststater i beskyttelsen av naturressursene i havet. Det er et ønske at dette arbeidet kan bidra til at man skaffer seg den kunnskap som er nødvendig for å vurdere alvorret i situasjonen, sørge for nødvendige ressurser til de rette områdene, og tar nye skritt for å forebygge utviklingen av organisert fiskerikriminalitet. Dessuten at prosessen med å innføre nødvendige preventive tiltak kan styrke samarbeidet mellom internasjonale og nasjonale organer.

En takk til Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) som har finansiert prosjektet og til de personer som med sine kunnskaper og interesse har medvirket til at dette arbeidet kunne gjennomføres. De som leser dette oppfordres til å bidra til etterlevelse av god praksis for å forebygge organisert kriminalitet i fiskerinæringen.

Akronymer

Agenda 21	Program for Action for Sustainable Development
AIS	Automatic Identification System
Basel-konvensjonen	Konvensjonen er en internasjonal miljøavtale om farlig avfall
Bern-konvensjonen	Vern av europeiske arter av ville planter og dyr og deres naturlige leveområder
BOL, B/L	Bill of lading
Bonn-konvensjonen	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, også forkortet CMS – Convention on Migratory Species
CCAMLR	Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources
CBD	Convention on Biological Diversity
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
COFI	FAO Committee on Fisheries
CSD	Commission on Sustainable Development
EMK	Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen
EU	Europiske Union
FAO	United Nations Food and Agriculture Organization
FMP	Fisheries management plan
FSB	Russlands Føderale Sikkerhetstjeneste
FN	De forente nasjoner
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
ICP	United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law on the Sea (Consultative Process)
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
IMO	International Maritime Organization
IPOA-IUU	International Plan for Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing
IUCN	International Union for Conservation of Nature
IUU	Illegal, Unreported and Unregulated fishing

Kripos	Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
LRIT	Long Range Identification and Tracking
LRTAP	Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution From Ships
MLRC	Marine living resource crime
MFVR	Murmansk Fylkes Voldgiftsrett
NAFO	Northwest Atlantic Fisheries Organization
NEAFC	North-East Atlantic Fisheries Commission
NGO	Non-governmental Organization
NOU	Norges offentlige utredninger
NVDFVD	Det Nord-Vestlige Distrikts Føderale Voldgiftsdomstol
OKTBDR	Oktjabrskij bydelsrett Murmansk
OSPAR	Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic
RFMO	Regional Fisheries Management Organisation
SSB	Statistisk Sentralbyrå
S-VDR	Simplified Voyage Data Recorder
TAC	Total Allowable Catch
TF	Task force
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNESC	United Nations Economic and Social Council
UNFSA	The United Nations Fish Stock Agreement
UNGA	United Nations General Assembly
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNTOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime
UUU fiske	Ulovlig, urapportert, uregulert fiske
VAD13	Voldgifts-Ankedomstol nr. Tretten
VMS	Vessel Monitoring SystemVDR
	Voyage Data Recorder

Ord og uttrykk

Det vil framgå ved gjennomgangen av denne rapporten at visse begreper ofte anvendes og noen av dem er beskrevet nedenfor. En bør være klar over at betydningen av innholdet som er knyttet til begrepene ikke bør forstås som den eneste. De er her kun gitt som veiledning.

Betegnelse	Betydning
Alvorlig kriminalitet	En straffbar handling som er sanksjonert med maksimum frihetsberøvelse for minst fire år eller høyere straff.
Analyse	Analyse er en prosess for å innhente, gjennomgå og tolke en rekke data og gjøre en slutning og komme med anbefalinger.
Analyseteknikk	Metode som brukes i undersøkelsen av informasjon i en gitt hensikt.
Flaggstat	Staten der fartøyet er registrert. Denne staten er ansvarlig for at kvoten overholdes.
Fryseskip/Transportskip	Skip med stor lastekapasitet og fryserom som lander fisk i havner
Lovstridig fiske	Når fiske skjer uten kvote, når kvoten overskrides eller fangsten ikke rapporteres til myndighetene eller føres inn i fartøyets fangstdagbok. Det gjelder også om mengden fanget fisk avviker fra det som er innført i fangstdagboken, eller om feil fiskeslag er oppført.
Flernasjonalt selskap	Kan også benevnes multinasjonalt eller transnasjonalt selskap Er en virksomhet som er økonomisk aktiv i flere land, men som har en sentral ledelse.
Kvoter	Mengden fisk et fiskefartøy får fiske og videreselge. Tildeles av den stat hvis territoriale område fisket skal foregå.
Myndighet/styresmakt	Er en organisasjon som har avgjørelsesmakt til å vedta og håndheve lover for et område eller territorium. Styresmakt er ofte inndelt i lovgivende, utøvende og dømmende styresmakter (maktfordelingsprinsippet)
Omlasting	Når et transportskip mottar fisk fra et fiskefartøy til havs.
Organisasjon	En sammenslutning av flere personer med noenlunde felles interesser eller mål.

Organisert kriminell

gruppe

En strukturert gruppe bestående av tre eller flere personer, og har bestått over en tidsperiode og handler i henhold til målsettingen om å begå ett eller flere lovbrudd eller forseelser som definert i United Nations Convention against Transnational Organized Crime, for å oppnå direkte eller indirekte, en finansiell eller annen materiell fordel.

Overvåking

Overvåkning er den aktivitet som mennesker gjør for å samle informasjon om atferd, aktiviteter og hendelser utført av andre mennesker og dyr

Pelagisk fisk

Pelagisk fisk jager fritt i havområder. Mest kjent er sild, lodde og makrell. Men også kolmule, hestmakrell, tobis og øyepål er viktige pelagiske fiskeslag

Trampfart

Betegnelse på et handelsfartøy som fører den last som er å finne eller som tilbys til den rate det er mulig å oppnå til sitt bestemmelsessted.

1. Innledning

Fiskerikriminalitet er et globalt problem som foregår i alle kyststaters territorier og på det åpne hav. En rekke initiativ er tatt for å bekjempe ulovlige handlinger nasjonalt, regionalt og internasjonalt for å komme fram til effektiv regulering og sosial kontroll. Dette arbeidet er en empirisk studie som søker å vise om det foreligger organisert kriminalitet i fiskerinæringen samt hvordan reguleringen og kontrollen av fiskerier i et internasjonalt perspektiv foregår i praksis. Mer konkret tas det sikte på å identifisere nasjonale, regionale og internasjonale rettslige og administrative måter å bekjempe alvorlig organisert økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. I denne sammenheng blir det viktig å forstå lovbruddsformene, hvordan lovbrysterne samarbeider og hvilke kontrollmetoder som kan benyttes fra samfunnets side for å avdekke og sette søkelyset på virkningene av skadegjørende handlinger (White 2008). Videre diskuteres hva man kan lære av tradisjonell kriminalitetsforebygging for å redusere skadene på marine naturressurser. Det legges vekt på hvordan holdninger tilpasses intervensjon og strategier basert på ressurs og type skade, hensynet til sted, omfang og oppfatningen av trusselen for oppdagelse og sanksjoner (White 2007 og 2008).

I kriminologisk forskning er typologier viktig for å forklare hva som menes med begreper som for eksempel "organisert-, økonomisk og miljøkriminalitet". Eierselskapene til fiskefartøyene og deres ansatte vil normalt overtre regelverket dersom de oppnår fordeler som overstiger den antatte sanksjonen som knyttes til overtredelsen. Som oftest blir lovbruddene utført av selskapets representanter som handler på vegne av eieren eller selskapet. Dette fører til et behov for analyse av forholdet mellom den som handler på vegne av eieren eller eierselskapet og integrere denne analysen i en kriminologisk modell. Analysen blir derfor å observere et sosialt system gjennom skriftlige kilder, en såkalt casestudie av kriminalitet i selskaper ("corporate crime"). Ansatte som fartøyfører og mannskap oppnår nødvendigvis ikke direkte fordel fra det økonomiske lovbruddet. Selskapets eier, på den annen side, har fordeler av slik aktivitet. Intensjonen er her å rette søkelyset mot former for lovbrudd som initieres i selskapene, ikke i samme grad lovbrudd begått av enkeltpersoner ("occupational crime"). I undersøkelsen vil det bli redegjort for manglende etterlevelse av lover og regler i fiskeriselskaper vurdert opp mot implikasjoner som dette medfører for regulering og håndheving. Strategier for hvordan man skal omgå etterlevelse av reguleringer legges i selskapene og ansatte følger de retningslinjer som trekkes opp for virksomheten. Selskapene har ansvaret for etterlevelsen, men tar ikke alltid forpliktelsene seriøst. Derfor er det viktig å

rette oppmerksomheten mot hvordan det er mulig å oppnå økt etterlevelse av reguleringer gjennom preventive tiltak.

Etterlevelse av regulering i fiskerier er blitt identifisert som nøkkelen til bærekraftig forvaltning, og prinsipielt er dette nedfelt i flere offentlige dokumenter (NOU 2005: 10; NOU 2006: 16; NOU 2009: 19). Det er en alminnelig oppfatning at etterlevelse i selskapene i det vesentlige bør skje gjennom lov og håndheving (Sinclair mfl. 2002). Teorier om normative handlinger har utvidet tenkingen om etterlevelse fra en rasjonell tilnærming (Corveler 2002). Oppgaven blir derfor å ta argumentet videre ved å rette oppmerksomheten mot de individual- og allmennpreventive tiltakene mot kriminalitet i fiskerinæringen. Denne undersøkelsen bygger i det vesentlige på data fra nordområdene, altså det sirkumpolare Arktis (område mellom Nordpolen og Polarsirkelen) inkludert Barentsregionen og Barentshavet (NOU 2003:32). Det argumenteres for en ny tilnærming til forståelse av etterlevelse ved å gå utover tradisjonell forvaltning og se på konkrete lovbruddsformer. Videre argumenteres det for at informasjonen om loven samt makten og dynamikken som ligger i påvirkning av lovgivningsprosesser, er kritiske aspekter som man må ha kunnskaper om for å forstå teorier om etterlevelse. Det er et ønske at rapporten skal øke kunnskapen om regulering og kontroll i en lovgivningsmessig og politisk sammenheng.

Grenseoverskridende organisert fiskerikriminalitet er utøvd i mer enn en stat. Den ulovlige handlingen begås i en stat mens en betydelig del av forberedelse, planlegging, styring og kontroll skjer i en annen stat. Handlingen skjer i en stat, men har betydelig effekt i en annen stat. (United Nations General Assembly, Convention Against Transnational Organised Crime, A/RES/155/25 (2000), artikkel 3 UN Convention Against Transnational Organised Crime). Derfor er samarbeid over landegrensene avgjørende i bekjempelsen. Samarbeid vil kunne føre til mer presis overvåking, effektiv arrest og oppbringning av fartøyer, mer vellykket etterforskning og håndheving, beslag av fangst og redskaper og inndragning av utbyttet fra de ulovlige handlingene. Samarbeidet betyr gjensidig formell rettslig bistand og utveksling av uformell informasjon. Samarbeidende staters evne til å yte gjensidig assistanse avhenger av hvilke forberedelser og med hvilken grundighet de nasjonale rammeverkene blir implementert og benyttet.

2. Kort historikk

Alle kyststater har en fiskerihistorie. Fiskeri er sammen med jakt og sanking en av de eldste næringer. Fiskeriene har spilt en sentral rolle for menneskehetens spredning og for oppdagelsen og utforskningen av jorden. Med fiskerinæring forstås i dette arbeidet en hvilken som helst virksomhet eller aktivitet som har tilknytning til fangst, oppdrett, foredling, bevaring, lagring, transportering, markedsføring og salg av fisk og fiskeprodukter.

Kulturhistoriske sammenhenger viser hvor viktig fiskerier har vært, og er, særlig for kyststatene gjennom rettslige, økonomiske og historiske faktorer (Baird 2004). Dette er den positive siden av den nyere fiskerinæringens historie, men næringen har også en negativ næringspolitisk side som dreier seg om utøvernes manglende forståelse for bevaring av ressursene i havet. Det er i denne sammenheng nærliggende å peke på allmenningens tragedie (Hardin 1968) og norske forhold (Hersoug 2005). En side ved historieforskningen er den svake analysen av den delen av fiskerienes historie som dreier seg om manglende etterlevelse av reguleringer, fiskerikriminaliteten.

Dersom vi starter denne korte historiske gjennomgang ved oppgjøret etter den andre verdenskrig, så sa USA etter 1945 opp en rekke traktater med Japan, blant annet for å beskytte sine kystnære ressurser mot japanske fiskere, og fra 1949 begynte Island gradvis å utvide sin fiskerisone. I rask rekkefølge og under motstand fra Storbritannia ble fiskevernsonene utvidet fra midten av 1970-årene og fram til De forente nasjoners (FNs) havrettskonvensjon i 1982 etablerte en rett for kyststatene til å kreve 200 nautiske mil eksklusiv økonomisk sone.

Fra tidlig på 1980-tallet er handel med fisk blitt mer og mer globalisert (Album 2009). Fiskerisoner og kvoteordninger er i det vesentlige blitt innført for å beskytte fiskebestandene og nasjonale interesser (Pauly mfl. 2002), mens store fiskeri- og handelsselskaper opererer over hele verden (Stokke 2008). Eierne av de store havgående fabrikktrålerne kjøper lisenser til å fiske, særlig i den tredje verden, og fangsten distribueres hurtig fram til de store markedene.

Samtidig har det skjedd en rask sentralisering av foredlingsindustrien på land gjennom fryse- og filetselskaper. Mens fiskeri og fiskehandel enda omkring 1950-tallet var preget av små virksomheter, består næringen i dag av multinasjonale selskaper som hurtig lar seg omstrukturere og tilpasse stater med kaotiske politiske forhold.

Fiskeriene i nordområdene, som dette arbeidet i stor grad dreier seg om, er dominert av en høyt industrialisert fiskeflåte fra vesteuropeiske land, USA, Canada og Russland. Riktig

nok foregår det i enkelte områder et forholdsvis enkelt fiskeri med små båter. I flere europeiske land, blant annet Norge, består en forholdsvis stor flåte av små fartøyer eid av mindre private selskaper som danner grunnlag for store fangster. Dette fisket regnes imidlertid til det industrialiserte, fordi så vel redskap som utstyr til navigasjon og fiskesøking er like avansert som de som benyttes av de større fartøyene tilhørende store industriselskaper.

Det er ikke mulig å beskrive fiskerienes historie uten å komme inn på hvordan næringen kontrolleres. At Norge som stat har klart seg bra i fiskerikontrollen har sin begrunnelse i vår historie og kapital. Det har vært vist forståelse for nødvendigheten av regulering langs vår lange kyst, og det har vokst fram byer og virksomheter avhengig av fiskerier. I dette arbeidet er kontroll og håndheving av reguleringer i fiskerinæringen de sentrale tema.

3. Regelverk

Reguleringen av fiskerier starter med finansiering av næringen, og går via fangstkontroll til mottak, foredling, lagring, eksport og transport. Regelverket og de praktiske kontrolloppgavene er omfattende (van Duyne 1990). Flere internasjonale rettslig bindende konvensjoner og avtaler, som for eksempel United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS, heretter kalt havrettstraktaten) behandler, med noen unntak, så godt som all utnyttelse av havene. Havrettstraktatens art. 56 nr. 1 a) gir kyststaten suverene rettigheter over alle levende og ikke levende naturforekomster i vannsøylen over havbunnen. Artikkel 64 retter oppmerksomheten mot forvaltning av vandrende fiskearter (Payoyo 1994). Her har havrettstraktaten klare håndhevingsregler som gir kyststater rett til å forvalte slike bestander i internasjonalt farvann, og åpner derved for regionale ordninger: "cooperate directly or through appropriate international organizations with the view to ensuring conservation...". Artikkel 117 og 118 i havrettstraktaten, om fiske på det åpne hav, danner grunnlaget for plikten til samarbeid, enten direkte eller gjennom regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner (RFMOer), for å iverksette nødvendige tiltak for å beskytte fiskebestander i de områdene som organisasjonene forvalter.

Gjennom The United Nations Fish Stocks Agreement (UNFSA) etableres et sett av rettigheter og plikter for stater til å bevare og forvalte fiskebestander samt tilknyttede og avhengige arter, så vel som å beskytte biodiversiteten i marine miljøer. Det framgår av omfattende forskning at økologisk basert forvaltning er av avgjørende betydning (Pikitch 2004; Pitcher mfl. 2002, 2004, 2008, 2009; Walters og Martell 2004)). Det legges til rette for etablering av mekanismer for internasjonalt samarbeid, og det pekes på RFMOer som den organisasjonsform som statene kan benytte for å oppfylle sine forpliktesler til forvaltning og bevaring av bestandene. Fordi det er en klar sammenheng mellom RFMOer og UNFSA, bør alle medlemsstater av RFMOer også være medlemmer i UNFSA. Det er åpenbart at stater som driver fangst på vandrende fiskebestander (pelagisk fisk som jager fritt i havområder) og eventuelle kyststater har reelle interesser i og oppfordres til å inngå avtale om medlemskap i RFMOer. Det er også mulig å argumentere for at flaggstater involvert i landing og omlasting av fisk også har den samme interessen. Dette setter rammer for statenes forvaltning av fiskerier innenfor økonomiske- og fiskevernsoner. For Norges del gjelder blant annet lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova) av 2008 og lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) av 1999.

En rekke stater har implementert retningslinjer for internasjonal assistanse og samarbeid om forebygging av ulovlig fiske. Men likevel er mulighetene for statene begrenset av rettslige hindringer i saker som gjelder kriminalitet begått i to stater hvor lovgivningen beskytter egne borgere gjennom finansiell, profesjonell og kommersiell regulering. Slike rettslige hindringer avskjærer mulighetene til å overvåke, spore, identifisere, pågripe, håndheve og for eksempel konfiskere ulovlig fangst og andre verdier på måter som skulle være til felles nytte. Hertil kommer operasjonelle hindringer som for eksempel ulike rettslige systemer og utilstrekkelig finansielle og menneskelige ressurser som begrenser myndighetenes muligheter til å yte service og reagere på oppfordring om assistanse. Forespørsler om assistanse kan også hindres av ulik utforming av lover som kan gjøre forespørsler om assistanse vanskelig å imøtekomme, ofte med det resultat at forespørselen ikke blir besvart eller avslått.

Regulering av fiske har i mange stater blitt sett på som en oppgave for nasjonal fiskeriforvaltning alene, men slik kan reglene ikke oppfattes (Caddy 1999). I stor grad er forvaltningen avhengig av andre organer, det være seg Kystvakten, Luftforsvaret, politi- og påtalemyndighet samt skatt- og tolletatene. I denne sammenheng er det særlig viktig å peke på Kystvakten som en enhet i Sjøforsvaret som i tillegg til sine militære oppgaver bistår en rekke sivile forvaltningsorganer med kontroll av deres regelverk i havområdene.

Informasjonsutvekslingen mellom myndigheter på internasjonalt nivå er av vesentlig betydning. Nasjonalstatenes regelverk bygger på internasjonale konvensjoner, organisasjoner og avtaler. På miljøområdet finnes en rekke avtaler som for eksempel havrettstraktaten, UNFSA og RFMO, Agenda 21, Arktisk råd, Basel-konvensjonen, Bern-konvensjonen, Bonn-konvensjonen, Convention on Biological Diversity (CBD), Convention on International Trade in Endangered Species (CITES), SOLAS-konvensjonen, Klimakonvensjonen, Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR).

Beskrivelse av regelverket i de fleste kommersielle fiskerier blir å identifisere viktige bestemmelser som tar sikte på å regulere konkrete situasjoner, og finne sammenlignbare perspektiver som ofte mangler i empirisk litteratur. Hovedårsaken er fiskerienes karakter av felles eierforhold til ressursene i havet (Gordon, 1954; Hardin, 1968). For å unngå å skade på fiskebestandene, foreligger det reguleringer som begrenser fisket eller høstingsnivået.

Som et resultat av tilslutningen til de internasjonale reguleringene har man på norsk hold i det vesentlige implementert disse i nasjonal lovgivning, og utformet de nasjonale reglene etter målsettingene som framgår av St.meld. nr. 18 (1977–78), 93 (1982–83), 51 (1997–98), 19 (2004–05), 21 (2006–07) og Ot.prp. nr. 20 (2007–08). I tillegg til de politiske målsettingene kommer en lang rekke lover og regler, hvorav lov om forvaltning av villevende marine

ressurser (havressursloven) fra 2008 med ikrafttreden 1. januar 2009 er den siste tilveksten i den norske reguleringen. Imidlertid er det av betydning å merke seg at reglene i havressursloven ikke bare gjelder selve fiskeoperasjonen og fartøyene som har fisken om bord, men alle aktiviteter som støtter opp under eller medvirker til ulovlig aktivitet. Kravene i havressursloven er i noen grad utformet som ”funksjonskrav”, det vil si at reglene spesifiserer de resultatene som skal oppnås, men ikke de metodene som skal brukes. For eksempel må straffeutmålingen i havressursloven være i samsvar med utmåling i andre naturressurslover.

I dag er situasjonen ved utmåling av sanksjoner i fiskerinæringen i de fleste tilfeller forholdsvis lave bøter. Fordi det finnes begrensede kontrollressurser bør straffeutmålingen heves for derved å oppnå allmennpreventiv effekt. Det bærende prinsipp i havressursloven må klart komme til uttrykk ved at verken fartøyeier, fisker eller mottak/landanlegg kan sitte igjen med verdien fra lovbrudd. For kontrollvirksomheten er det av betydning at reglene er utformet fleksible slik som i den nye loven. Dermed kan myndighetene slippe å vedta lovendringer når det blir avdekket nye former for ulovlig fiskeriaktivitet. Dette stiller krav til at vedtektene som er under utarbeidelse klart utformer de metodene som skal benyttes i det praktiske kontrollarbeidet.

4. Begreper

Det kan konstateres at kontrasten er stor i begrepsbruken når man snakker om ”organisert kriminalitet” og den langt mer dempede bruken av ”økonomisk kriminalitet” som benyttes i større utstrekning av kriminologer enn i forvaltning og blant politikere og politi (Croall 2001; Nelken 2002). Økonomisk kriminalitet brukes i forskning for å beskrive det meste fra kredittkortbedrageri til konkurser, men langt sjeldnere om lovbrudd innen arbeidsmarkedet, helse, miljø og sikkert (HMS) for arbeidstakere og det ytre miljøet. Det er en gråsoner med overlapping mellom kontroll av organisert kriminalitet og kontroll av økonomisk kriminalitet. Eksempel her kan være hvitvasking, heleri, bedrageri, korrupsjon mfl., som inngår i handlinger hvor den sosiale kontrollen av fiskeriene berøres både gjennom ”varesporet” og ”pengesporet” (McCusker 2005). Her bør det presiseres at i dette arbeidet forstås korrupsjon som enhver transaksjon mellom offentlige og private aktører der offentlige goder ulovlig omgjøres til private fordeler. Korrupsjon foregår likevel også mellom private aktører – i privat sektor og i sivilsamfunnet. Det kan for eksempel gjelde ulovlig profitt fra privilegert informasjon og prissensitive opplysninger om selskapsforhold eller kontant betaling for fiskeleveranser som ikke bokføres. I næringslivet er det rimelig å anta at de som begår lovbrudd ved hjelp av organiserte økonomiske metoder i størst mulig grad søker å oppnå lovlig status for sine handlinger (Clarke 1992). Her bør man være klar over at når offentlige tjenestemenn og politikere konstruerer en kategori slik som for eksempel organisert kriminalitet, er intensjonen at den skal vise både det de anser som skadelig og hva de ikke ønsker skal bli behandlet på denne måten. Det man trolig ikke har vært klar over er hvilke analytiske problemer man forskningsmessig skaper.

Det har vært gjort mange forsøk på å avgrense begrepet organisert kriminalitet. Studier som viser de definatoriske vanskelighetene kan være Haller (1990) som ser på de ulovlige handlingene som dristige foretak, mens Smith (1982) har oppmerksomheten rettet mot likheten mellom ulovlig og lovlig forretningsvirksomhet. Bruk av ulike tilnærminger finnes også hos forfattere som Johansen (1996, 2008, 2009); Korsell (2008); von Lampe (2005); Larsson (2004, 2008).

Det er en nærliggende mulighet at for stor oppmerksomhet rettes mot det organiserte perspektivet som derved tar bort oppmerksomheten fra selve lovbruddet. Alle deler av næringslivet er bygget på former for organisering. Det er derfor ikke mulig å forstå næringslivets ulovlige handlinger gjennom å legge hovedvekten på organiseringen. I

fiskerinæringen er det handlinger som grovt tyveri, simpelt tyveri, underslag, bedrageri, utroskap, heleri, dokumentfalsk og hvitvasking av penger og råvaren fisk som bør være gjenstand for oppmerksomheten (Walter 1985, 1989). Derfor tas det i dette arbeidet utgangspunkt i hvordan organisering kun utgjør et virkemiddel i gjennomføring av lovbrudd (Block 1985).

Data til denne undersøkelsen viser at i flere typer lovbrudd i fiskerinæringen benyttes organisering som hjelpemiddel. Organiseringen har mer karakter av nettverk enn fast sammensatte organisasjoner. Nettverkene kan klassifiseres i forhold til strukturen i grupperingen og sammensetningen av individuelle medlemmer, deres aktivitet og ”markedet” (Chavez og Sagado 2005). Dette arbeidet må ses som en begynnende kartlegging av hvordan organiseringen er bygget opp, lovbruddene gjennomføres, det internasjonale samarbeidet fungerer i regulerings- og kontrollsammenheng og hvilke resultater samarbeidet har ført til. Undersøkelsen bygger på definisjonen av nordområdene som er beskrevet i NOU (2003:32).

Begrepsavklaringen i dette arbeidet gjennomføres fortløpende i teksten, men noen begreper krever en bredere gjennomgang og vil bli behandlet særskilt i dette kapitlet.

4.1 Organisert kriminalitet

Regulering innebærer en intervensjon og har en etymologisk grunnbetydning i et område for etterlevelse av regelverk. Regulering involverer en retning, en form for autoritet, som gjelder internt eller eksternt, for å oppnå orden på et område av livet hvor det oppstår tendens til uorden, urimelighet eller mangel på måtehold. En vellykket regulering, etterlevelse av regelverk, vil kreve at det legges betydelig vekt på å heve standarder. En regulering vil kreve tilstrekkelig makt til å påby etterlevelse selv om det ikke foreligger konsensus på området (Clarke 2000, s. 3)

En konsekvens av denne problemstillingen er at det stilles spørsmål ved ulike sider av reguleringen av fiskerier. I FNs generalforsamlings fiskeriresolusjon i 63. sesjon 25. november 2008 pkt. 59 stilles det spørsmål om lovgivningen som regulerer ”organisert kriminalitet” også kan komme til anvendelse for ulovlig fiske:

”Notes the concerns about *possible connections* between international organized crime and illegal fishing in certain regions of the world, encourages States, including through the appropriate international forums and organizations, to study the causes and methods of and contributing factors to illegal fishing to increase knowledge and

understanding of those possible connections, and to make the findings publicly available, bearing in mind the distinct legal regimes and remedies under international law applicable to illegal fishing and international organized crime”.

At en sammenheng mellom fiskeri og organisert kriminalitet ble vurdert i FNs generalforsamling kan betraktes som gjennombrudd, et tidsskille og resultat av lang tids arbeid fra flere medlemsstater. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) publiserte 4. april 2011 en rapport som konkluderer med at det er tilknytning mellom fiskerikriminalitet og en hel rekke andre former for organisert kriminalitet. Den 14. april 2011 vedtok etter norsk initiativ FNs kriminalitetskommisjon verdens første resolusjon mot organisert kriminalitet på havet (Combating the problem of transnational organized crime committed at sea). Dette må betraktes som et vendepunkt i arbeidet med vern mot fiskerikriminalitet. For øvrig kan det nevnes at UNODC ikke benytter begrepet ”IUU-fishing” men bruker det mer presise begrepet ”marine living resource crime” (MLR-Crime), se UNODC 2011: 98). Resolusjonen vil kunne medføre internasjonal endring i forståelsen av fiskerikriminalitetens konsekvenser. Dessuten vil samarbeidet over landegrenser i bekjempelsen av denne type lovbrudd måtte endre karakter.

For å kunne gjennomføre en systematisk studie av organisert økonomisk fiskerikriminalitet trenges en definisjon av lovbruddet som er konkret nok og som kan operasjonaliseres. I dette arbeidet defineres ”organisert kriminalitet” som i De forente nasjoners konvensjon mot grenseoversigende organisert kriminalitet (UNTOC) fra 2000. Formålet med denne konvensjonen er å fremme samarbeid for å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet mer effektivt. Artikkel 2 i denne konvensjonen gir følgende definisjoner:

- a) ”organisert kriminell gruppe”: strukturert gruppe på tre eller flere personer, som eksisterer i en viss tid, og som opptrer sammen med det mål å begå en eller flere alvorlige forbrytelser eller ett eller flere alvorlige lovbrudd fastsatt i samsvar med denne konvensjon, for direkte eller indirekte å oppnå en økonomisk eller annen materiell fordel,
- b) ”alvorlig forbrytelse”: atferd som utgjør et lovbrudd som kan medføre frihetsberøvelse i minst fire år eller en strengere straff,

- c) ”strukturert gruppe”: gruppe som ikke er tilfeldig opprettet for umiddelbart å begå et lovbrudd, og som ikke trenger å ha formelt definerte roller for medlemmene, kontinuitet i medlemskapet eller en utviklet struktur.

Den organiserte kriminaliteten som det skal redegjøres for i dette arbeidet er ofte av grenseoverskridende karakter, men ikke alltid. De fleste caser som er beskrevet i rapporten er ikke av grenseoverskridende art. I henhold til UNTOC Artikkel 3, 2. punktum er et lovbrudd av grenseoverskridende art dersom:

- a) det er begått i mer enn én stat,
- b) det er begått i én stat, men en betydelig del av forberedelsen, planleggingen, ledelsen eller styringen av det finner sted i en annen stat
- c) det er begått i én stat, men en organisert kriminell gruppe som bedriver kriminalitet i mer enn én stat, er innblandet, eller
- d) det er begått i én stat, men har betydelige virkninger i en annen stat.

4.2 Ulovlig, urapportert, uregulert (UUU) fiske

En alminnelig internasjonalt akseptert definisjon av begrepet finnes i Food and Agriculture Organization's (FAO) internasjonale ansvarskodeks for ansvarlig fiskeri (Code of Conduct for Responsible Fisheries) artikkel 3.

Ulovlig fiske er handlinger hvor nasjonale eller fremmede fartøyer i havområder under jurisdiksjon av en stat, uten tillatelse fra denne stat, overtrer vedkommende stats lover eller forskrifter. Det samme gjelder når fartøy fører en stats flagg som er deltaker i en relevant fiskeriforvaltningsorganisasjon, men bryter bestemmelsene, eller forordninger under folkeretten. Overtredelse av nasjonal lov eller internasjonale forpliktelser, inkludert de som samarbeidende stater i relevante fiskeriforvaltningsorganisasjoner er bundet av.

Urapportert fiske viser til aktiviteter som ikke blir rapportert eller hvor det er gitt feil informasjon til relevant nasjonal myndighet i strid med nasjonal lov eller forskrift. Eller at fiske er blitt foretatt men ikke registrert i et område hvor en organisasjon for fiskeriforvaltning har myndighet, eller brudd på rapporteringsplikten til den aktuelle organisasjonen.

Uregulert fiske viser til fiske i konvensjonsområde hvor det foreligger krav om

tillatelse fra relevant regional fiskeriforvaltningsorganisasjon for fartøyer uten nasjonalitet, og for fartøyer som fører en stats flagg som ikke er medlem av organisasjonen. Eller at fisket foregår på en måte som ikke er i overensstemmelse med eller krenker målsettingen for organisasjonens forvaltningsmessige intensjoner. Det samme gjelder for fiskebestandene hvor forvaltningsmessig regulering ikke kommer til anvendelse, men som skjer på en måte som ikke er i overensstemmelse med en stats ansvar for bevaring av levende marine ressurser under folkeretten (FAO, 2001).

Ulovlig, urapportert og uregulert (UUU) fiske er et begrep som benyttes i byråkratisk litteratur. Det er sammensatt og lar seg ikke enkelt operasjonalisere fordi det teoretisk dekker ulike handlingsalternativer. Fra et forskningsmessig synspunkt forårsaker begrepet betydelige operasjonelle vanskeligheter. Den første Uen, det vil si ulovlig, er kun relevant innenfor en stats jurisdiksjon fordi den viser til en straffbar handling. Den andre Uen, urapportert, vil når dette skjer innenfor en stats jurisdiksjonsområde også kunne være ulovlig. Disse to tilfellene er relevante når lovbruddene skjer innenfor 200 nautiske mil økonomisk sone, fiskevernsoner og fiskerisoner. Håndhevingen innenfor disse områdene skjer etter den aktuelle stats straffelovgivning.

Utenfor en stats jurisdiksjonsområde finnes det såkalte uregulerte fisket, dvs. den tredje Uen. Er det et norsk fartøy som fisker her er det underlagt norsk jurisdiksjon og vil raskt kunne bli straffet hvis det bryter reguleringene for området. Er fartøyet derimot flagget i en flaggstatt som ikke har kriminalisert handlingen så vil fartøyet i praksis kunne fiske ”uregulert” og utnytte dette ”lovtomme” rommet. Fra et strafferettslig perspektiv er problemet at flaggstaten ikke har sanksjoner – administrative eller strafferettslige – mot slik aktivitet eller at flaggstaten ikke har evne eller vilje til å håndheve. Spørsmålene behandles inngående i (HSTF, 2006).

Av sentral betydning er havrettskonvensjonens bestemmelser om håndheving og kontroll som bekrefter flaggstattens hovedansvar for å sikre et forskriftsmessig fiske (Blakely, 2008). I tillegg inneholder konvensjonen bestemmelser om adgang for andre stater enn flaggstaten til å iverksette håndhevings- og kontrolltiltak av internasjonale reguleringsbestemmelser under den forutsetning at statene samarbeider. Stater som har ratifisert havrettstraktaten og er medlemmer av regionale forvaltningsorganisasjoner har således en generell adgang til å borde og inspisere fiskefartøy fra andre avtaleparter på det åpne hav.

Sanksjonsmuligheter som står til disposisjon for havrettskonvensjonens medlemsstater overfor fartøyer som har fisket i uregulerte havområder hvor flaggstaten ikke er samarbeidsvillig er flere. For eksempel svartelisting, som kan bestå i nekting av fisketillatelse i nasjonale soner, inndragning av fangst og redskaper når fartøyet kommer til havn, foretaksbøter, nekting av alle former for service og anløp i medlemsstatenes og de regionale forvaltningsorganisasjonenes medlemsstaters havner. Fartøyer som fører flagg fra stater som er medlemmer av havrettstraktaten og regionale forvaltningsorganisasjoner og handler i strid med reguleringen i havområder utenfor 200 nautiske mil er gjenstand for sanksjoner i henhold til vedkommende stats nasjonale regulering på linje med ulovlig, urapportert aktivitet innenfor økonomiske soner, fiskevernsoner og fiskerisoner.

Kriminalitet er lovbrudd med tilhørende straffesanksjon. Av den grunn kan fiske i uregulerte havområder i henhold til norsk rett være gjenstand for sanksjoner fordi Norge har ratifisert havrettstraktaten og er medlem av regionale forvaltningsorganisasjoner. Med andre ord er ulovlig, urapportert og uregulert fiske alle former for lovbrudd. Etter norsk rett skaper fangster tatt i uregulerte havområder verdier gjennom omsetning som er gjenstand for beskatning og annen avgiftsbelastning. Derfor rammes fiske i uregulerte havområder av det enkelte kaller fiskerirelaterte lovbrudd. I dette arbeidet er det derfor hensiktsmessig å benytte begrepet *fiskerikriminalitet* for alle de tre formene ulovlig, urapportert og uregulert fiske.

Hertil kommer at tiden for lengst er inne for å rydde opp i offentlig begrepsbruk når det dreier seg om grov kriminalitet. Blant begreper som heller ikke vil bli brukt her og som bør opphøre er ”fiskefusk”, ”fiskejuks”, ”svart landing” og ”utkast”, bare for å nevne noen begreper som i de aller fleste tilfeller viser til lovbrudd. Det er trolig riktig som enkelte forskere hevder at slike begreper virker utmerket i noen sammenhenger, men ikke like godt i andre. Språk er makt, og dette gjelder også i høy grad i næringslivet. Innenfor forskning derimot bør begreper brukes slik at de reduserer muligheten for misforståelser. I virkeligheten er ovenfor nevnte formuleringer egnet til å gi et uriktig bilde av situasjoner fordi handlingene ikke blir kalt ved sitt rette navn, nemlig grove lovbrudd av organisert, økonomisk og miljømessig karakter, lovbrudd som det er knyttet sanksjoner til – altså kriminalitet (Ot. prp. nr. 20 (2007 – 2008:164-165; Meld. St. 7 (2010-2011: 9, 71, 90-91).

Studien viser at bekjempelsen av organisert kriminalitet i fiskerinæringen ikke er tjent med begreper som svekker forståelsen av alvorlighetsgraden. Særlig fordi fiskerinæringen er sårbar overfor organisert kriminalitet og andre former for lovbrudd. Begrepsbruken kan forsterke denne angripeligheten og effekten av individual- og allmennprevensjonen reduseres.

5. Teori

Grunnforskning på tema fiskerikriminalitet er svakt utviklet. I dette arbeidet benyttes derfor generell kriminologisk, juridisk og økonomisk litteratur. Fiskerikriminalitet utøves ofte gjennom selskaper som har en offisiell fasade som skal indikere lovlig virksomhet (Passas og Nelken 1993). Skillet er uklart mellom lovlig virksomhet og kriminelle foretak. Av den grunn blir det feil å tro at organiseringen av lovbruddene er forskjellig fra individuelle lovbrudd og at det derfor kreves et annet sammenligningsgrunnlag. Coleman (1987: 406) argumenterer for at den symbolske konstruksjonen som motiverer til organisert økonomisk kriminalitet "are to be found in the social structure of industrial capitalism and the 'culture of competition' to which it gives rise". Braithwaite (1988) tar imidlertid det utgangspunkt at før man kan bygge på Coleman sin sammenstilling, må en søke en mer teoretisk fruktbar konkretisering av begrepene konkurranse og kapitalisme.

Forklaringspotensiale for organisert økonomisk kriminalitet ligger i mulighetsteorier (Merton 1957; Cloward og Ohlin 1960) og i teorier om subkulturer (Cressey 1978; Geis 1967; Braithwaite 1984 og 1989). Men problemstillingen kan føres videre til læringsteorier og teorier om stigma (Sutherland 1983; Gross 1978). Hertil kommer at ulovlig fiske også må ses innefor kontrollteorier (Sutherland og Cressey 1978:81; Vaughan 1983; Simpson 2002). Det er grunn til å tro at de fleste selskaper definerer sin rolle i favør av etterlevelse av reguleringer og i disfavør av kriminelle handlinger (Wikström og Sampson 2006). Men det finnes også forskning som viser at selskaper som normalt holder seg innefor reguleringene, begår lovbrudd når muligheten byr seg (Sutherland 1983; Clinard og Meier 1979; Clinard og Yeager 1980; Clinard 1986 og 1983).

En økonomisk modell som kan benyttes til å forklare næringsdrivendes beslutninger om å begå lovbrudd finner en hos Backer (1968). Senere har det i kriminologisk og økonomisk litteratur kommet til en lang rekke teoretiske og empiriske forklaringsmodeller, som beskriver hvorfor personer engasjerer seg i ulovlig virksomhet (Sutinen og Andersen 1985; Anderson og Lee 1986). I disse teoriene framgår det at kriminelle i det vesentlige opptrer på samme måte som andre personer ved å ta hensyn til den aktuelle, økonomiske situasjonen. En slik forståelse av økonomi har ført til det man i dag gjerne kaller en handlingsmodell (Charles mfl. 1999; Kuperan og Sutinen 1998; Hatcher 2005). Denne modellen går ut på at personer begår kriminelle handlinger dersom fortjenesten overstiger det man kunne oppnå ved å følge loven. Noen av disse teoriene viser til alvorlighetsgraden i

sanksjonene som nøkkelen til etterlevelse. Annen forskning vektlegger motiver hvor etiske og moralske forhold spiller en avgjørende rolle i personers beslutninger om å begå lovbrudd eller ikke (Sutinen og Andersen 1985; Sutinen og Kuperan 1999; Tyler, 1990). I modellene inngår tre hovedfaktorer, for det første fortjeneste fra de ulovlige handlingene, for det andre antatt sjanse for og konsekvens av å bli oppdaget, og for det tredje moralske og sosiale betraktninger (Clinard 1983; Fridman 1962; Galbraith 1967). I tillegg til teoriene finnes det en rekke empiriske arbeider som her kan nevnes (Furlong 1991; Hatcher m/fl., 2000; Hatcher og Gordon 2005).

Når man i en undersøkelse går fra den teoretiske diskusjonen av fenomenet til formuleringen av problemstillingen og derfra til det empiriske studiet, vil de teoretiske definisjonene ikke alltid gi tilstrekkelig entydige anvisninger. I slike situasjoner innfører man gjerne en ny definisjon av begrepet – en operasjonell definisjon – fordi den angir hvilke operasjoner som må utføres for å ta stilling til om et empirisk fenomen faller inn under begrepet. Begrepet organisert kriminalitet er vanskelig å avgrense, og derved oppstår det problemer med å operasjonalisere og gjøre det anvendelig i forskningssammenheng (Ermann og Lundman 1982). Noe av grunnen til de definisjonsmessige vanskelighetene ligger i at formene for lovbrudd er ulike, handlingene er strukturert på forskjellig måte og gjennomført på ulikt vis slik at begrepet blir uhensiktsmessig i vitenskapelige arbeider.

Organisering av lovbrudd er ikke noe som oppstår spontant, det dreier seg om planlagte overtredelser ofte skjermet av en tilsynelatende lovlig virksomhet. Handlingsmønsteret ved organiserte lovbrudd skiller seg fra former for økonomisk kriminalitet hvor selskapet eller den næringsdrivende primært ønsker at selskapet skal overleve og lykkes, ved for eksempel unndragelse av skatter og avgifter (van Duyne 2003). Selskaper som driver organisert ulovlig virksomhet er ofte ikke særlig opptatt at bedriften skal utvikles og drives lenge. En årsak kan være at i motsetning til handel med lovlige varer og tjenester styres ikke handlingene i kriminelle organisasjoner av mekanismer som tilbud og etterspørsel. Det viktigste verktøyet for organiserte kriminelle næringsdrivende er evnen til å bygge tillit, og at kontakten med andre har bestått lenge nok til å virke ”seriøs”. Derved øker muligheten til å slippe oppdagelse og rettsforfølgelse, og selvsagt kunne gå ut av samarbeidet med akseptabel fortjeneste.

Innenfor kriminologien var Cressey (1969: 319) blant de første som benyttet begrepet organisert kriminalitet med fokus på den amerikanske mafiaen. Etter dette har diskusjonen om definisjon gått og mye kritikk har kommet, særlig med tanke på hans beskrivelse av oppbyggingen gjennom en hierarkisk struktur. Begrepet har siden vært benyttet på ulike

måter, noen setter opp en liste over aktuelle forhold som bør omfattes av begrepet organisert kriminalitet (se ovenfor FNs definisjon, som vil bli benyttet i dette arbeidet). Det samme finner en under den Europeiske Union (EUs) ellevepunktets definisjon og i Metodeutvalgets innstilling (NOU 1997: 15, s. 26) og straffelovens paragraf 60a. Ved å benytte denne strategien omgår man problemene som knytter seg til en konkret definisjon, men løser ikke forskningens krav om presisjon. I praksis er det i mange tilfeller ikke mulig å trekke grensen mellom grovt tyveri som utføres på en systematisk måte, økonomisk lovbrudd begått i et lovlig selskap og organisert kriminalitet (Dennis og Ruggiero 1996; Larsson, 2004 og 2008). Som en hovedregel kan man si at økonomisk kriminalitet begås innenfor rammene av lovlig virksomhet. Derfor kan en konkret tilnærming være å studere empirisk hva næringsdrivende foretar seg for å skaffe seg fortjeneste. Gjennom studier av handlingsmønsteret i markedene kan man undersøke om det finnes organisert samhandling og systematiseringen av lovbrøytens virksomhet. Disse synspunktene er i det vesentlige overensstemmende med Bersten (1990: 39–59), som definerer ”organized crime as the field of transaction materially connected to markets in illegal goods and services”.

Svindlernes organisasjoner er vanskelig å klassifisere. Noen lovbrøyttere selger ikke noe annet enn drømmer om å tjene store penger i en fart, og da er organisasjonens utforming uten særlig betydning. Det finnes selskaper som er etablert med en seriøs fasade, men hvor intensjonen er lovbrudd. Denne situasjonen er nøye beskrevet av Levi (1981, 2008) i hans klassiske undersøkelse av ”long-firm fraud” (handelsselskap opprettet for å begå ulovlige handlinger).

Det er forbundet med betydelige vanskeligheter med utgangspunkt i empiriske data å måle effekter av straff i forebygging av ulovlige handlinger, særlig når det gjelder enkeltpersoners beslutninger om å delta i slik virksomhet. Det oppstår et viktig spørsmål med betydelig relevans til fiskerinæringen – ønsker man optimal avskrekking i denne næringen (Sunstein mfl. 2000)?

Bruken av avskrekking som muligheten for oppdagelse, bøter og fengselsstraffens lengde i arbeidet med å forebygge ulovlige aktiviteter er teoretisk godt forstått. Avskrekking øker de antatte kostnadene forbundet med lovbrudd og derved reduseres antallet lovbrudd. Begrepet avskrekking kan følges i skrevne kilder tilbake til det 18-århundre, da Jeremy Bentham lanserte ideen om at kriminalitet var et produkt av utøvelse av den frie viljen og kunne som sådan avskrekkes ved at det ukomfortable ved straffen oppveier gleden ved å drive ulovlige aktivitet. Teori om regulering og kontroll av kriminalitet i fiskerinæringen er tilnærmet utviklet. Derimot finnes det en betydelig litteratur om disse spørsmål innenfor

generell økonomi som kan anvendes på fiskerinæringen. Teoriene behandler gjerne grunnlaget som avskrekking bygger på. Her kan det vises til Backer (1968); Backer og Stigler (1974); Stigler (1970); Polinsky og Shavell (1979); Ehrlich (1996). En oppsummering av de teoriene som finnes er gjort av Garoupa (1997a, 1997b); Polinski og Shavell (2000). Innenfor fiskeriøkonomi er det grunn til å merke seg en rekke arbeider som bygger på ovenfornevnte basisteori som for eksempel Sutinen og Andersen (1985); Anderson og Lee (1986); Milliman (1986); Charles mfl. (1999), Arnason (2003), Hatcher (2005) og Hansen mfl. (2006). Ingen av disse oppfølgende arbeidene retter seg konkret mot sannsynlighetsberegning og statistikk som viser ulike sider av etterlevelse av reguleringer.

Fra et handlingsperspektiv har forskere begynt å stille fundamentale spørsmål ved enkeltpersoners samhandling med rettslige institusjoner. Sunstein (1997); Jolls, Sunstein og Thaller (1998) har utviklet noen av de tidligste analysene av verdien av å kombinere kompetansen fra økonomi og rettsvitenskap. Disse forskningsarbeidene banet vei for forskning på området handlingsøkonomi og rett. Garoupa (2003) publiserte et essay om betydningen av handlingsøkonomi i bestemmelsen av det optimale nivå for avskrekking. Et viktig forhold er i hvilken grad de involverte forstår begrepet avskrekking. Med andre ord, er avgjørelsen om å delta i en konkret aktivitet forstått i forhold til de antatte kostnadene forbundet med handlingen? Er avskrekningsmekanismene ikke forstått, kan effektiviteten av de forebyggende tiltakene svekkes eller til og med forsvinne helt.

Det finnes få empiriske arbeider publisert om håndheving i fiskerinæringen og de som er utgitt er av begrenset omfang (Schrank mfl. 2003; Hatcher og Gordon 2005). Det har ikke vært mulig finne noen grunnleggende modell for håndheving i næringen. Men her skal det også sies at flere av ovenfor nevnte arbeider inneholder elementer av slike modeller. Blant de mer eller mindre utviklede modellen av dette slag er Mogden Residents' Action Group (UK) MRAG mfl. (2004) utarbeidet for Den europeiske union (EU).

Den teoretiske tilnærmingen tar i dette arbeidet først sikte på klart å definere problemstillingen, inkludert en klassifisering av hvilken type fenomen som faller inn under kategorien "organisering av lovbrudd" (skriftlig klassifisering). For det andre empirisk å dokumentere problemets karakter gjennom pålitelig og gyldig indikasjoner (dvs. omfang og alvorlighetsgrad). For det tredje å forstå og forklare hvorfor organisering av lovbrudd skjer (utvikle og teste teoriene). Under enhver omstendighet, kriminologi er en politisk orientert disiplin, som betyr at resultatene av forskningen og teoretisk tenking nødvendigvis må omformes til anvendelige politiske instrumenter. Intensjonen er å bidra med teoretisk og

empirisk begrunnede anbefalinger for hvordan man bekjemper konkrete kriminalitetsproblemer. Kriminologien søker å bidra til løsning av konkrete problemer gjennom presise evalueringsstudier. For eksempel foreligger det en omfattende vitenskapelig evalueringsforskning av "best praksis" knyttet til virkningene av regulering og kontroll i konkrete områder av næringslivet. Det er derfor ikke urimelig å anta at det burde være mulig å trekke noen slutninger fra de data som foreligger i dette arbeidet med hensyn til konvensjonell rettslig regulering, kontroll og håndheving av organisert økonomisk kriminalitet i fiskerinæringen.

Eierselskaper og de som driver fiskefartøyer bryter reguleringene dersom de finner at lønnsomheten oversiger de antatte sanksjonene for den aktuelle overtredelsen (Sutinen og Andreson 1985; Furlong 1991). I denne modellen forutsettes det at handlingsmønstret hos selskapet er nøytralt, og at sanksjonene for overtredelse av reguleringene utligner de ytre kostnadene (Anderson og Lee 1986). I den fiskeriøkonomiske litteraturen finner en mange utvidede teorier av basismodellen for regulering hvor det teoretiske skillet går mellom lønnsomhet og overfiske (Gissurson 2000). Disse studiene har det til felles at de betrakter fiskeriselskapet som en individuell eller sammenhengende enhet. Det tas altså ikke hensyn til at selskapene kan ha en helt annen struktur.

Reguleringsmessige overtredelser i fiskerinæringen, som i annen industri, er i mange tilfeller begått av representanter (agenter) på vegne av eierne (Kornhauser 1982). Dette vil særlig være tilfelle i saker som gjelder selskaper som opererer større fiskefartøyer og har profesjonelle besetninger. I mange tilfeller er eieren selv ikke om bord i fiskefartøyene, men driver disse fra land eller bare er investor. Det er med andre ord ikke nødvendigvis slik at målsettingene til fartøyføreren og resten av besetningen er i overensstemmelse med eier av fartøyet. Dersom fartøyeieren eller selskapet ikke tar hensyn til dette forhold, kan det virke slik at verken mannskap eller fartøyføreren har incentiver til å handle i overensstemmelse med eierens interesser.

Her tas det utgangspunkt i en hypotese om at det kan være en interessekonflikt mellom ansatte (oppdragstaker) og eieren (oppdragsgiver) av fiskefartøyet. Derved kan man benytte teorien om den som handler på vegne av eieren (prinsipal) og fartøyføreren og mannskap (agent) "prinsipal-agent-teorien" på fartøyet som potensielt ikke følger reguleringene. På denne måte utvides perspektivet på fiskerireguleringer. Analysen tar utgangspunkt i at det foreligger tilstrekkelig informasjon mellom eier av fartøyet og fartøyføreren. Derved følges modellen til Laffont og Tirole (1993) som definerer en oppdragsgiver- og oppdragstakermodell etter de restriksjonene den omfatter. Under perfekt informasjon, er

deltakerrestriksjoner inkludert og gjør den modellen som benyttes her til en oppdragsgiver- og oppdragstakermodell. Modellen er mest relevant når det foreligger systematisk informasjon mellom oppdragsgiver og oppdragstaker og når økonomiske aktører handler økonomisk strategisk. I denne aktuelle settingen er full informasjon og fravær av strategiske handlingsmønstre vel ivaretatt og oppmerksomheten rettet mot ansvarsreglene i fiskeriene. En diskusjon av disse reglene forutsetter at det skilles mellom en oppdragsgiver og en oppdragstaker selv i en situasjon med perfekt informasjon og mangel på strategisk handlingsmønstre. Dette er en vanlig tilnæringsmåte både i fiskeriokonomisk litteratur (Clarke og Munro 1987), så vel som i andre deler av økonomisk litteratur om ansvar (Segerson og Tietenberg 1992). Derfor er forutsetningen om perfekt informasjon og strategisk handlingsmønstre vel ivaretatt.

Det finnes en omfattende litteratur som analyserer selskapers kriminalitet ("corporate crime") i oppdragsgiver- og oppdragstakerperspektiv (Mullin og Snyder 2005). Hoveddelen av denne litteraturen studerer saker hvor den ansatte handler i egeninteresse når vedkommende begår lovbrudd i selskaper. I fiskerisaker ser det imidlertid ut som om den motsatte situasjonen er en mer rimelig forklaring. Nemlig at eieren av selskapet har fordeler av overtredelser av reguleringer, mens fordelene for ansatte (agenten) avhenger av andre forhold, som for eksempel kompensasjon og lønnforhold i selskapet. Ved å innføre oppdragsgiver- og oppdragstakerteori i den tradisjonelle modellen om etterlevelse, får man fram nye aspekter av regulering og håndheving i fiskeriene og manglende etterlevelse kan derved studeres.

Dersom selskapet gjennom kompensasjonsmåter kan overtale sine ansatte til å handle i selskapets beste interesse, og selskapet direkte har fordeler av overtredelsen, synes det opplagt at selskapet bør være gjenstand for sanksjon hvis overtredelsen oppdages. En av flere forlengelser av denne basismodellen er etterlevelse og håndheving av fiskerienes vanlige deling av utbytte. Dette setter begrensninger for kompensasjonsmåter og har viktige implikasjoner for optimal sanksjonering og ansvar.

6. Metode

Det benyttes ustrukturert metode for innsamling av data noe som gir større åpenhet for nye og uventede inntrykk. Ustrukturert observasjon innebærer forsøk på å gi en fyldigst mulig beskrivelse av alle forhold som ses som relevant for undersøkelsens problemstilling. Metoden er i denne sammenheng hensiktsmessig fordi den i stor utstrekning benytter data som er samlet inn for andre formål for eksempel gjennom kontroll, etterforskning og rettslig behandling av straffbare forhold. En svakhet ved denne form for datainnsamling er at den øker faren for selektiv utvelgelse. For å motvirke en slik situasjon benyttes data innhentet gjennom litteratur og intervjuer for derved å hindre at det gjøres ubevisst utvelgning av data som er i samsvar med forfatterens forhåndsoppfatninger av fenomenet som undersøkes. I dette arbeidet vil sosiale systemer bli undersøkt, metoden som benyttes blir gjerne kalt casestudier. Her samles det inn data om en rekke ulike aspekter ved utvalgte tilfeller av avfiskerikriminalitet. Saksstudiene baserer seg på en kvalitativ sammenligning av de ulike tilfellene. Metoden har både svakheter og styrker. Fordeler ved metoden er at studier konsentrerer oppmerksomheten om spesielle områder, konkrete hendelser eller situasjoner. Hendelser kan brukes ved testing av hypoteser om objekter eller grupper av for eksempel personer. Casestudier gir dessuten rom for subjektiv tolkning, noe som har betydning for analysen.

En svakhet er at sammenligningen blir vanskelig om observasjonene er for usystematisk, noe som medfører vanskeligheter dersom en ønsker å generalisere resultatene. Ved casestudier generelt vil det være usikkerhet om hvor typisk den ene enheten som er observert kan være for alle enhetene av samme type som en ønsker å si noe om. Av denne grunn vil det i dette arbeidet ikke være mulig å si noe generelt om fiskerikriminalitet.

6.1 Litteratur

Det har vært gjennomført en omfattende gjennomgang av litteratur om fiskerinæringen. Mye av litteraturen på feltet gjelder forvaltningstekniske forhold. I tillegg finnes det en omfattende forskningsbasert litteratur om økonomiske spørsmål knyttet til ressursforvaltning, kontroll og markedsspørsmål. Derimot er lovbruddsaspektet ved forvaltning, kontroll og håndheving ikke i særlig grad behandlet i vitenskapelig litteratur. Noe økonomisk litteratur berører lovbruddsperspektivet, men gir ikke noen gjennomgående diskusjon av problemstillingen.

Derfor er det i dette arbeidet særlig lagt vekt på litteratur om organisert- og økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet i kriminologisk og rettssosiologisk perspektiv.

6.2 Intervjuer og samtaler

Det er gjennomført 15 intervjuer i fiskeriforvaltningen, med representanter for rettshåndhevende myndigheter i det nordatlantiske området og med personer i ledende stillinger innfor fiskerinæringen. Videre har det vært ført samtaler om relevante fiskerifaglige spørsmål med advokater som har hatt forsvaret i fiskerisaker som har kommet for retten. I dette arbeidet blir disse samtalene benyttet som data i konkrete sammenhenger.

6.3 Informasjon og rapporter

Det benyttes informasjon innhentet fra det nordatlantiske kystvaktforum North Atlantic Coast Guard Forum (NACGF). Hertil kommer en rekke rapporter fra vitenskapelige institutter og andre organisasjoner som driver fiskeri- og oseanografisk forskning. Det er innhentet statistisk informasjon om effektiviteten av havnestatskontrollen fra ulike kilder i det nordatlantiske området.

6.4 Retts- og forvaltningsavgjørelser

I casestudiene inngår et omfattende domsmateriale som utgjør en vesentlig del av empirien i dette arbeidet. Rettsavgjørelsene som benyttes er inntatt i Norsk Retstidende for perioden 1957 til 2008 og utgjør 56 saker. Likeledes er det gjennomgått lagmannsrettsavgjørelser for perioden 1994 til 2008, som besto av 44 saker.

I tillegg kommer tingretts- og forvaltningsavgjørelser som benyttes for å illustrere tilfeller tatt inn i casestudiene. Rapportene fra ressurskontroll inneholder mulige ulovlige fiskeriaktivitet i Barentshavet av utenlandske fartøy i perioden 2005–2008 utarbeidet av Fiskeridirektoratets kontrollavdeling. Det er gjennomgått 2 rapporter fra 2008, 10 rapporter fra 2007, 24 rapporter fra 2006 og 17 rapporter fra 2005.

Som data benyttes også en rekke forvaltningssaker. Norske kontrollmyndigheter praktiserer en ordning hvor saker som angår russiske fartøyer som beviselig har bedrevet ulovlig fiske i norsk kontrollert område utredes ferdig etter norsk rett, deretter sendes sakene over til russisk påtalemyndighet for rettslig prøving. Til og med 12. november 2008 er det oversendt 24 saker som er blitt behandlet i ulike russiske rettsinstanser. Sakene har vært behandlet i Russlands Føderale Sikkerhetstjeneste (FSB), Oktjabrskij byrett Murmansk (OKTBDR), Murmansk fylkes Voldgiftsrett (MFVR), Voldgifts-Ankedomstol nr. tretten (VAD13) og Det Nord-Vestlige Distrikts Føderale Voldgiftsdomstol (NVDFVD).

Etter norsk rett er alle ovenfor nevnte saker antatte straffbare forhold, men norske myndigheter mangler muligheter for iretteføring av jurisdiksjonsmessige og andre grunner, for eksempel at muligheten for å pågripe og ta arrest i fiskefartøyet ikke har vært til stede. Eksempler på overtredelser i disse sakene er at fangstene er tatt ved overskridelse av kvoter, manglende rapportering, fiske gjennomført i områder hvor det var fiskestopp, omlasting til havs og levering i havner utenfor norsk jurisdiksjon bare for å nevne noen former.

Saksbehandlingen i Russland etter oversendelsen synes formelt riktig med adgang til anke over resultater i lavere instanser. De fleste saker ender imidlertid i voldgiftsdomstoler og blir i det vesentlige avvist som ikke noe ulovlig forhold.

7. Modus operandi

7.1 Innledning

Data til denne undersøkelsen gir en oversikt over hvordan noen næringsdrivende velger å organisere sine ulovlige handlinger. Ved å sammenligne de forskjellige konstruksjonene er det mulig å skissere noen brede typologier. Det understrekes at i hele materialet, som består av 55 rettsavgjørelser i Høyesterett og 44 i lagmannstett, 13 tingrettssaker, 53 forvaltningssaker og 15 intervjuer som angår fiskerikriminalitet, utgjør utvalget eksempler på typologier som suppleres av andre som framgår av litteraturen.

Casestudiene består av saker behandlet i Høyesterett, lagmannsrett, tingrett, forelegg fra påtalemyndigheten og ferdigbehandlede saker i fiskeriforvaltningen. Referatene tar sikte på å beskrive sosiale systemer hvor manglende etterlevelse har funnet sted, og de rettslige spørsmålene som knyttes til organiserte handlingsmønstre ved fiskerikriminalitet synliggjøres (Fause 2008a, 2008b; Edeson 1996; Jensen 2009). Alle sakene er verifiserbare rettsavgjørelser inntatt i Norsk Rettstidene og Lovdata samt rapporter fra forvaltningsmyndigheter og vedtatte forelegg fra påtalemyndigheten.

Alle sakene kan betraktes som organisert økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet i henhold til definisjonen som legges til grunn (se kapittel Begreper ovenfor, Artikkel 2, a. i UNTOC konvensjonen).

Det benyttes tilfeldig utvalg fordi det tas sikte på å belyse nettverkskarakteren i lovbruddene og gjennomføringen av de organiserte handlingene. Noen selskaper og personer er gjengangere hos politi- og påtalemyndighet og i forvaltningskontrollens registre, andre er ikke kjent fra tidligere. Sakene grupperes etter lovbruddets karakter som angis gjennom overskriften og innholdet i en kort ingress for hver enkelt sak.

Når det gjelder fiskerikriminalitet er dette organiserte økonomiske og miljømessige lovbrudd som det fra norsk myndigheters side settes mye inn på å bekjempe. Derfor bør det her presiseres at forvaltningen og politi- og påtalemyndighetenes oppgaver er atskilt, men har samme målsetting som er bekjempelse av kriminalitet. Fiskeriforvaltning er Kystvaktens mest omfattende oppgave. Det vil framgå av casestudiene at organisert kriminalitet i fiskeriene kan bestå av skjulte uttak av kvotebelagt fisk i samarbeid mellom flere aktører både til havs og på land. Kriminaliteten kan bestå av uregistrerte leveranser til omlastingsfartøy. Det avtales høyere priser for å levere større kvantum til mottak enn det som er meldt inn. Hvitvasking av fisk skjer ved at fisk fra en sone rapporteres fanget i en annen sone.

Sakene eller typologiene er viktig fordi de gir større grad av detaljer til hva som menes med ”organisert kriminalitet”. Fra typologier kan det utledes variasjoner i strukturer, aktiviteter og resultat som omfattes av begrepet organisert kriminalitet. Identifisering gjennom typologier gir derved et bilde med flere detaljer som bidrar til å skape større klarhet.

Ved å benytte typologiene framkommer viktige fiskeripolitiske implikasjoner som har betydning for håndhevingen av reguleringene. Ulike strategier benyttes i bekjempelsen av forskjellige formene for organisert kriminalitet. Derfor vil typologier som hjelpemiddel kunne ha betydning i det forebyggende arbeidet. I forhold til dette prosjektet gir typologiene viktig informasjon om hvordan man kan overvåke tendenser i utviklingen av organisert fiskerikriminalitet, ved å identifisere hvilke organisasjonsformer som er mest alminnelig i konkrete sosiale sammenhenger. Norsk fiskeriforvaltning, politi- og påtalemyndighet har lenge undervurdert de løse nettverkens skadepotensiale og evne til raskt å tilpasse seg forhold i markedene og derved gjøre det vanskelig å oppdage fordi de holder en lav profil og har en løs struktur.

De tradisjonelle, hierarkiske formene for organiserte kriminelle grupper har minsket og blitt avløst av løsere nettverk som samarbeider for å utvikle nye markedsmuligheter. For eksempel nettverk som er involvert i fiskerikriminalitet. Denne utviklingen krever en mer integrert tilnærming for en mer effektiv bekjempelse. Derfor kan man si at innføringen av The United Nations Convention against Transnational Organized Crime, som trådte i kraft i september 2003, er det internasjonalt viktigste instrumentet i bekjempelsen av organisert kriminalitet (Vlassis 2001). Hjelp til å implementere konvensjonen gis av UNODC som bistår med råd og veiledning ved å beskrive hvordan man kan oppnå felles rettslig assistanse, tilbakesending av lovbrutere, samarbeid om håndheving, teknisk assistanse og opplæring. UNODC (September 2002: 34) lanserer fem typologier. Disse er: Standardhierarki, regionalt hierarki, hierarkiske klyngegrupper, sentralgruppe i organisasjonen (hard kjerne) og kriminelle nettverk.

Søker man å gruppere former for organisering på denne måten er det viktig å være klar over at de fleste typologier av organisert kriminalitet er avhengig av gruppenes struktur som hovedprinsipp i organiseringen. I dette arbeidet kan de første tre formene uteslutes fordi de ikke passer. De to sistnevnte formene, kjernegruppe og kriminelle nettverk, kan relateres til den organiserte fiskerikriminaliteten og framgår av de empiriske data som casestudiene viser.

Fiskerikriminalitet er i de aller fleste tilfeller forårsakede handlinger. Med det menes at bak de kriminelle handlingene ligger det planlegging. Lovbrudd i fiskerinæringen skjer ikke ved tilfeldigheter. Det betyr at det foreligger høyt bevissthetsnivå hos de involverte om

betydningen av egne handlinger. Grensene for forsett, vinnings hensikt og grovt bedrageri er overtrådt. Det foreligger kvalifisert klanderverdig opptreden som bør foranledige sterk bebreidelse for manglende etterlevelse av reguleringer, og den tillit fellesskapet viser næringen ved å tillate utnytteles av havets ressurser. Casestudiene nedenfor vil vise eksempler på dette.

7.2 Råfiskloven – bedrageri med sluttsedler

Høyesterett

Daglig leder, tre ansatte og en fiskeriindustribedrift domfelt for omfattende og langvarig brudd på råfisklovens bestemmelser. Den ene type overtredelser omfattet tilfeller hvor fisken ble levert ett år mens brygge- og sluttsedler ble utferdiget neste år. Den andre omfattet tilfeller hvor brygge- og sluttsedler ble utstedt mot slutten av ett år, mens fisken ble levert tidlig neste år. Den tredje type overtredelser omfatter tilfeller hvor det på brygge- og sluttsedler ble registrert på et annet fartøy enn det som hadde levert fangsten. Dette handlingsmønster viser at organiseringen krever samarbeid innad i fiskeribedrifter. Lovbruddene kunne ikke vært utført dersom ikke eierselskapene til fartøyene og fartøyførerne hadde vært enige om framgangsmåten. Det foreligger altså et organisert nettverksmønster.

Lagmannsretten la til grunn at alle de nevnte overtredelsene var å anse som ulovlig fanget fisk. Høyesterett oppsummerte med at overtredelene dreide seg om kvoteforskyvning, der brygge- og sluttsedlene ble uriktig utfylt for å tildekke at fangsten ikke hadde skjedd innenfor lovlig kvote eller for å legge forholdene til rette for overskridelsene året etter. Dette har fiskerne hatt fordel av, men også foredlingsbedriften, som ble tilført mer fisk for bearbeiding og salg enn den ellers ville fått. Omgåelsene kunne også ha virket konkurransevridende i forhold til andre fiskemottak. Førstehåndsverdien av fisken – som omfattes av de straffbare forhold – ble anslått til ca. 6,7 millioner norske kroner.

Lagmannsretten hadde lagt til grunn at bedriftens nettofortjeneste var ca. 400 000 norske kroner. Etter vurdering av generelle prinsipper om idealkonkurrens, kom Høyesterett til at straffeloven paragraf 166 ikke kan benyttes ved siden av råfiskloven paragraf 9, jf. paragraf 7, annet ledd, jf. bryggeseddelforskriften. Det ble lagt vekt på at bestemmelsene rettet seg mot samme sider av et straffbart forhold, og at begge bestemmelsene beskytter offentligrettslige interesser. På bakgrunn av en rekke lovovertridelser av betydelig omfang,

begått over lang tid, ved næringsvirksomhet i fiskeindustrien, ble daglig leder dømt til rettighetstap, jf. strl. paragraf 29 nr. 2, samt fengsel i 6 måneder. Tre ansatte ved samme bedrift ble dømt til bøter på 500 000 norske kroner hver. Bedriften ble ilagt inndragning med 4,3 millioner norske kroner, samt foretaksstraff med 700 000 norske kroner.

7.3 Bedrageri med sluttsedler – kvoteregulering ved landing av fangst

Forvaltningskontroll og inndragning etter forelegg fra politiet

Etter en omsetningskontroll i et vestnorsk fiskeriindustrielskap, ble det avdekket at selskapet hadde tatt imot ca. 750 tonn makrell og 85 tonn sild i løpet av en sesong fra et betydelig antall fartøyer, uten at det var kvoteregistrert. Større og mindre kvanta hadde gjennom organisering over tid blitt holdt utenom sluttseddelregistrering, både med og uten fiskernes medvirkning. Lovbruddsmønstret viser handlingenes organiserte karakter.

Forholdet ble anmeldt av Fiskeridirektoratets kontrollavdeling og Hordaland politidistrikt etterforsket saken. Politiet klarte ikke å avbryte foreldelsesfristen eller avgjøre saken ved siktelse innen toårsfristen slik at saken ble strafferettslig foreldet.

Fiskeridirektoratet klaget saken inn for Statsadvokaten i Hordaland med henvisning til straffelovens paragraf 70 hvor det framgår at ulovlig vinning kan inndras innenfor en tiårsfrist. Dette førte til at politidistriktet til slutt utstedte et inndragningsforelegg på 1,2 millioner kroner som er halvparten av den påviste, uberettigede vinningen på 2,1 millioner kroner. Forelegget ble vedtatt etter kort tid.

Saken viser at selv om det ble avdekket ”grov” organisert økonomisk kriminalitet så beholdt fiskekjøper ca. halvparten av vinningen og slapp tiltale etter straffeloven.

Det er på det rene at det i denne saken foreligger grovt heleri som rammes av straffelovens bestemmelse paragraf 317, 3. ledd. Foretakets handlinger i samarbeid med fiskeren førte til at det sedvanemessig og over tid ble opparbeidet betydelig profitt for fiskeriselskapet som økte sin omsetning ved å medvirke til at fiskeren kunne foreta underslag ved å fiske mer enn det kvotene tillot. Det foreligger grovt tjuveri fra fellesskapet som reduserer beskyttelseverdige ressurser og må derfor vurderes som særlig straffverdig. Henføringen under ovenfornevnte bestemmelse synes derfor å være riktig.

Ser man på kontrollfrekvensen, oppdagelses- og reaksjonsfrekvens ved landing av fangsten, og rettsapparatets behandling av saken, kan det stilles spørsmål ved den

allmennpreventive effekten. Sakene ble løst gjennom noen rettsavgjørelser i lavere instanser og vedtak av forelegg.

7.4 Råfiskloven – merverdiavgift – regnskaps- og ligningsloven

Høyesterett

Av denne dommen kan det sluttet at uten fiskekjøper som er villig til å begå straffbare handlinger i forbindelse med utstedelse av sluttsedler vil ikke selskapene som eier fartøyene og de ansvarlige om bord ha omsetningsmuligheter for fisk som tas utover kvote. Med andre ord de ulovlige handlingene må være kjent for partene, det vil si etter den definisjon som benyttes i dette arbeidet tre eller flere personer, altså organisering i nettverk.

Fiskeridirektoratets vedtak om bortfall av kjøperregistrering etter lov av 24. 06. 1994 nr. 34 om registrering av kjøper i første hånd av råfisk m.v. paragraf 3 tredje ledd, ble ansett for å være truffet som ledd i straffeforfølging og stengte for en senere straffesak for de forhold som lå til grunn for vedtaket, jf. forbudet mot gjentatt forfølgning i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMKs) protokoll 7, artikkel 4. Fiskekjøperen ble etter dette frifunnet i forhold til spørsmålet om straff etter tiltalens post I.

I forhold til spørsmålet om inndragning ble det lagt til grunn – som nevnt i tiltalens post I – at fiskemottaket ved flere anledninger i perioden 1999 og 2000 hadde ført for lite fisk på bryggesedler eller unnlatt å føre bryggesedler ved leveranser av til sammen 191 tonn fisk, tilsvarende en verdi av ca. 2,4 millioner norske kroner. Lagmannsrett domfelte fiskemottaket til å tåle inndragning av bruttoverdien av nevnte førstehåndsomsetning av fisk, med den begrunnelse at hele det ulovlige utbyttet skulle inndras. Høyesterett var imidlertid ikke enig i dette og førstvoterende uttalte:

”Et grunnvilkår for inndragning i denne bestemmelsen er at det er årsakssammenheng mellom den straffbare handlingen og den vinning som er oppnådd. Det forhold at fiskemottaket har unnlatt å føre bryggesedler/sluttsedler ved kjøp av råfisk i første hånd til en samlet verdi som nevnt, innebærer ikke uten videre at det kan skje inndragning i et slikt omfang. Jeg finner grunn til å framheve at det ikke har vært bevistema for tingrett og lagmannsrett om de ca. 190 tonn fisk helt eller delvis har vært fisket ut over kvoter som er fastsatt. Og fiskemottaket var registrert som førstehåndskjøper, slik at omsetningen som sådan var lovlig.”

Høyesterett fant at det ikke var grunnlag for å beslutte inndragning i forhold til tiltalens post I. Det var da heller ikke nødvendig å drøfte hvorvidt inndragning var å anse som straff i forhold til EMK protokoll 7 artikkel 4.

Fiskekjøper ble dømt til fengsel i 10 måneder for overtredelse av råfiskloven, merverdiavgiftsloven, regnskapsloven og ligningsloven, samt inndragning med 281 000 norske kroner. Straffen innbefatter også en tidligere dom, jf. strl. paragraf 64. Rettighetstap ble ikke gitt.

7.5 Regnskapsbedrageri – falsk fakturering

Tingrett

Sett i ettertid er det viktig å peke på at ved innlysende organiserte lovbrudd som dette er det viktig aldri å ta for gitt at regnskapet er riktig. Et regnskap kan gi et riktig bilde av realitetene, men det kan også benyttes til å gi det bildet man ønsker å gi. Rent objektivt er regnskapet et viktig sporsted når det ikke er manipulert. Et regnskap som er manipulert er et særlig godt sporsted også subjektivt. Grunnen er at man må ha kunnskap om problemene for å være i stand til å foreta kvalifiserte manipulasjoner i nettverk.

Etter mistanke om omskrivning av fisk ble det satt i gang kontroll av innkjøpt og solgt kvantum i et norsk selskap for november 1999. Gjennom undersøkelsene framkom store avvik, men fraktbrev som ”dukket opp” mens undersøkelsene pågikk gjorde at de største avvikene forsvant. Gjennomgangen av hele regnskapet for 1999 konkluderte med at de fleste avvikene ble kraftig redusert for året sett under ett. Inspektørene fra Fiskeridirektoratet kunne ikke forstå hvorfor regnskapet ble som det ble. Regnskapet for 1999 var dessuten revidert og godkjent, og burde således etter forutsetningene være riktig.

Etter innhenting av materiale fra kjøper av fisken ble det avdekket at regnskapet for den aktuelle fiskeribedriften inneholdt fiktive fakturaer og fraktbrev på salg av store kvanta av noen fiskearter, samtidig som fakturaer på reelle salg av andre arter var holdt utenfor. Man hadde laget et regnskap som var spesielt tilpasset et konkret formål, nemlig å føre Fiskeridirektoratets inspektører bak lyset og hindre at omsetningskontrollen avdekket avvikene. Med andre ord et handlingsmønster som rammes av reglene om organisert ulovlig virksomhet. Kvalifisert manipulering av regnskaper krever at flere kjenner til handlingene. Eller sagt på en annen måte, så må handlingene av dette slag være organisert. I denne saken

ble det gjort en rekke regnskapsmanipuleringer for år 2000 med falske sluttsedler og fakturaer, alt syntes å være kommet i regnskapsmessig og skattemessig orden.

Saken kom opp i tingretten og en bryggeformann ble dømt for uriktig føring av bryggesedler med omskriving av kvoteregulerte fiskeslag til ikke kvoteregulert fiskeslag for tilnærmet 13 millioner norske kroner. Vedkommende avgav full tilståelse og ble dømt til 1 år og 6 måneders fengsel – sonet 1 måned. Videre ble daglig leder i selskapet dømt for å la en rekke fartøyer levere kvotebelagt ca. 1, 1 millioner kilo torsk og ca. 172 000 kilo hyse uten at fangsten ble forskriftsmessig ført på bryggesedler/sluttsedler. Dømt for brudd på råfiskloven/regnskapsloven – fikk betinget dom.

Saken var oppe til behandling i lagmannsrett i 2007. Kun lovanvendelsen ble prøvet og ikke ”bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet”. Tingrettens beskrivelse av de faktiske forhold skulle legges til grunn. Resultatet ble frifinnelse for feil lovanvendelse, straffelovens paragraf 317 (heleri) kunne ikke benyttes på det forhold som var beskrevet.

7.6 Bedrageri – uregistrert landing

Tingrett

Saken er typisk for organisert økonomisk kriminalitet i fiskerinæringen hvor flere parter samarbeider i nettverk, saken dreier seg om store verdier, lovbrudd som går over lang tid.

Saken gjaldt uregistrert kjøp av sild hvor store kvanta ble holdt utenom ved såkalt ”selvproduksjon” ved eget anlegg.

Verdien av uregistrert sild ble blant annet inntatt i fakturaer på produksjonskostnader for registrert sild. Omsetningskontroll kunne avdekke uregistrert kjøp av minst 4,7 millioner kilo sild, og konstaterte uregistrerte landinger fra flere navngitte fartøyer. Det ble reist tiltale etter straffelovens paragraf 317 om heleri. Her gikk mye galt i forsøkene på å håndheve reguleringen, bortsett fra etterforskningen.

Bruken av straffeloven paragraf 317 i tiltalen førte til at hovedtiltalte ble frifunnet på grunn av sin medvirkning til primærforbrytelsen, som igjen sperret for inndragning hos anlegget. Derimot ble alle inndragningsforelegg mot involverte eiere/fartøyførere opprettholdt. Det faktiske grunnlaget var til stede (medvirkning til primærforbrytelsen), men lovanvendelsen ble ikke godtatt, ingen kan straffes uten hjemmel i lov.

Lærdommen for påtalemyndigheten bør være at en sak ikke er i mål før dommen faller, og at en kan risikere frifinnelse selv om det er ført bevis for gjerningsbeskrivelsen i tiltalebeslutningen. I denne saken var det trolig ikke noe å utsette på etterforskningen som kunne medvirket til et annet resultat.

Dommen i saken resulterte i at landanlegget ble dømt for brudd på råfiskloven – og til en bot på 30.000 norske kroner. Fartøyfører nr. 1 ble dømt til bot på 30 000 samt inndragning av 830 000 norske kroner. Fartøyfører nr. 2 ble dømt til bot på 25 000 samt inndragning på 750 000 norske kroner.

7.7 Underslag – underrapportering av kvoter

Tingrett

I sakskomplekset rundt et Sørvestnorsk industrielt tilvirkningsanlegg (mjøl og olje) framkommer overtydelige organiserte nettverkstrekk når det gjelder kvoteoverskridelser satt i system i felleskap mellom foredlingsbedriftens kaiformann og 23 fartøyer.

Ved rettslig kjennelse ble det gitt tillatelse til ransaking i selskapet hvor det ble beslaglagt dokumenter som gav grunnlag for 23 anmeldelser mot fartøyer og selskapet som også ble etterforsket av politiet.

Kvoteoverskridelsene foregikk i hovedsak ved at det ble underrapportert i forhold til sluttsedlene ved landing av fangst av kvotebelagte fiskeslag. Mottaksbedriften fungerte her som ”bank”. Fartøyene ble godskrivet en del av den kvotebelagte fisk som de leverer. Kvantumet tas deretter ut igjen senere ved levering av ikke kvotebelagte fiskeslag. Tilgodehavende godtgjøres så ved en overrapportering av dette fiskeslaget. I noen tilfeller synes det som om bedriften tar del i utbyttet direkte ved at det ikke godtgjøres med identisk fiskeverdi. Avvikene mellom det som reelt landes og det som føres på sluttsedlene varierer sterkt.

Fordekte kvoteoverskridelser ved underrapportering og liknende må kunne anses som overlatt forbrytelse mot det offentlige og har karakter av underslag og organisert form. Når det også føres feil opplysning i dokumenter (sluttseddel) i samarbeid mellom fiskebåtselskap eller eier, fartøyfører og mottaker på land snakker vi om dokumentfalsk. Fra et forvaltningsmessig synspunkt bør det være av interesse å få slike handlinger politietterforsket og pådømt, særlig med tanke på det allmennpreventive aspektet. Hertil kommer at det kunne

være av betydning for ressursforvaltningen å kunne vise til fellende dommer med hjemmel i straffelovens paragrafer 255, 256 og 317. Det kunne også ha preventiv virkning på fiskebåteier og fartøyfører og trolig lette arbeidet for politi og påtalemyndighetens tilnærming til fiskerisaker. Trolig er den avskrekkende effekten større fordi strafferammene og de forlengede foreldelsesfrister som løper, gjøre rettsanvendelsen mer relevant.

I fiskerisammenheng tilfaller verdien av overfisket kvote i henhold til havressursloven paragraf 54, 1. ledd vedkommende salgslag eller staten. Fiskerne er de faktiske eierne av salgslagene. Det er derfor av prinsipiell interesse med rettslig avklaring av hvordan regelen skal praktiseres. Her er det særlig grunn til å være oppmerksom på ”sistetursproblematikken” i forhold til avregning av kvotene. Under enhver omstendighet rammer underslaget de lovlydige eierne av salgslagene. Det er etter dette grunn til å anta at dersom det kunne lykkes i større grad å anvende straffelovens underslags- og heleribestemmelser på fiskeriene, kunne det bety en preventiv tilnærming til bevaring av ressursene i havet.

Sakens utfall ble dom i tingretten for mottaksbedriften og fartøyeierne vedtok forelegg. Her har vi altså et eklatant eksempel på omfattende organisert økonomisk kriminalitet med lang varighet og omfattende økonomisk vinning for lovbrysterne.

Generelt kan det sies at alvorlige fiskeriforbrytelser mot det offentlige som for eksempel kvoteoverskridelser ikke bør behandles lempelig. Det er vanskelig å se at saker som gjelder grov økonomisk organisert fiskerikriminalitet skal behandles annerledes enn skattesvik eller andre former for formuesforbrytelser. Fiskere er tvert om gitt en særlig tillit ved utøvelse av sin yrkesaktivitet, idet de fra fellesskapet har fått anledning til å ta en bestemt mengde fisk fra fellesressursen (formuen) i havet. Det forplikter. Det har for denne forfatteren ikke vært mulig å finne eksempler på at slike saker er prøvd for domstolene.

7.8 Bøtestraff for gjentakforbrytelser

Forvaltningsvedtak

I denne saken framgår det hvordan selskapet søker å manipulere norsk fiskerikontroll gjennom ”gjentakforbrytelser” som i dette tilfelle er grov organisert økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Den organiserte strukturen i lovbruddene er påfallende like fra gang til gang. Det er hevet over tvil at fartøyfører ikke kan gjennomføre stadige overtredelser av

reguleringer i andre staters lovområde uten at dette er en del av et samarbeid mellom eierselskapet, fartøyfører og mottaksapparatet for den ulovlige fangsten.

Fartøyet "X" ble inspisert av Kystvakten i 2010. Under inspeksjonen ble det avdekket at fartøyet fisket med ulovlig sorteringsrist. I tillegg hadde fartøyet for stor innblanding av torsk og hyse under minstemål. I henhold til utøvelsesforskriften paragraf 46 er det tillatt å ha inntil 15 prosent torsk, hyse og sei under minstemål. Fartøyet er tidligere tatt for lignende forhold. Fartøyet ble arrestert og oppbrakt til norsk havn. På denne bakgrunn utferdiget Politimesteren et forelegg på 35 000 kroner for fartøyføreren og inndragningsforelegg på 150 000 kroner for eierselskapet på grunn av for høy innblanding av småfisk i fangsten. Foreleggene ble vedtatt samme dag.

Fartøyet "X" ble også i 2009 oppbrakt av Kystvakten på grunn av manipulering av redskap. "X", som eies av eierselskapet Y hadde også denne gang for høy innblanding av småfisk i fangsten. Fiskeridirektoratet fattet 26. mars 2010 vedtak om at "X" får trukket tilbake sin lisens for fiske i Norsk økonomisk sone (NØS) i en tidsbegrenset periode. På grunn av dobbelstraffeproblematikken (samme fartøy oppbrakt og sanksjonert flere ganger) ble vedtaket oversendt til EUs kontrollorgan i Brussel. Utfallet av denne oversendelsen er i skrivende stund ikke kjent.

7.9 Ulovlig fiske innenfor fiskerigrensen – bekvemmelighetsflagg – redskapsovertredelse - fangstdagbok

Forelegg (politi)

De organiserte økonomiske nettverkene krever relevant håndheving. Særlig gjelder dette i forhold til gjentakelsesforbrytelser for å oppnå større grad av allmenn- og individualprevensjon. Det er derfor viktig at norske myndigheter tar i bruk de forebyggende tiltak som lovgivningen gir anledning til i form av nekting av kvoter og svartelisting. Denne saken er også av grenseoverskridende karakter da den involverer en rekke forskjellige jurisdiksjoner.

Før innseiling til havn N i en europeisk stat 14. januar 2006 skiftet fartøyet "A" flagg fra staten Togo til staten Guinea. Etter avgang havn N i mai samme år endret fartøyet flagg tilbake til staten Togo. Noe senere i mai 2006 i internasjonalt farvann "Smutthavet", skiftet fartøyet igjen flagg denne gang til staten São Tome og Principe, samtidig ble navn endret fra "A" til "B". Tidlig i juni samme år ble tråleren "B" bordet og kontrollert etter å ha fisket

innenfor norsk økonomisk sone (NØS) i Barentshavet. I forbindelse med ny kystvaktinspeksjon den 29. juni 2006 denne gangen i "Smuthullet" i Barentshavet påberopte fartøyføreren seg at skipets navn var "B" og seilte under flagget til staten São Tome og Principe.

Skipsdokumentene var ikke i overensstemmelse med fartøyet. Fartøyet ble tatt i arrest, trålen ble kappet og båten tvangsslept til norsk havn.

Opplysninger i fartøyets dokumenter stemte ikke overens med fartøyet, herunder var skipets lengde oppgitt til 60 meter til tross for at fartøyets lengde var 74 meter. Fartøyføreren opplyste senere til politiet at fartøyets navn var "A" med oppgitt flaggstat Guinea. Heller ikke dette stemte overens med internasjonale registreringsopplysninger idet fartøyets kallesignal tilhørte fartøyet "A" registret i Togo og lengde på 78 meter. Det framkom videre at fartøyet den 22. mai 2006 i internasjonalt farvann/"Smuthullet" skiftet flagg fra staten Togo til staten São Tome og Principe og samtidig skiftet navn fra "A" til "B". Fartøyet fisket med mindre maskevidde og kortere rundstropper enn tillatt. Fartøyføreren framla uriktige eller falske skipsdokumenter for Kystvakten. Han etterkom heller ikke ordre fra Kystvakten under inspeksjonen. Fartøyet førte ikke fangstloggbok. Fartøyet ble i tillegg observert i fiske innefor grensen til Norges økonomiske sone (NØS) den 12. juni 2006 til tross for at fartøyet ikke var lisensiert av Norge. Fartøyfører vedtok forlegg med bot på 50 000 norske kroner. Grunnlaget for forelegget var blant annet at flaggskiftet ikke var i overensstemmelse med havrettstraktaten artikkel 92 nr. 1 – jf. artikkel 2 som fastslår at et skip bare skal føre en stats flagg. Fartøyet ble derfor betraktet som statsløst skip. Selskapet vedtok fortaksstraff på 300 000 norske kroner og inndragning av 3,5 millioner norske kroner.

Fartøyet "A"/"B" viste seg allerede i 2006 å tilhøre et bestemt utenlandsk selskap, som over lang tid har hatt fartøyer i norsk sektor, og etter eget utsagn kontrollerer 48 prosent av EUs torskekvote i nordområdene. På tross av denne meget betydelige lovlige andel av fangstknoten, organiserte eierselskapet i samarbeid med flaggstater og fartøyenes ledelse systematiske ulovlige handlinger.

7.10 Gjentakforbrytelse – under og overrapportering fra fiske i vernesonen ved Svalbard – ulovlig fiske i NØS – fangstmelding – fangstloggbok

Tingrett

Kystvakten bordet 19. august 2009 fartøyet "O" tilhørende selskap X som er et enkeltskipsselskap (datterselskap) eid av hovedselskapet (moderselskapet) Y, som over lang

tid og med flere fartøyer har drevet fiske i NØS og vernesonen rundt Svalbard. Fartøyet ble samme dato beordret inn til norsk havn på grunnlag av sjellig grunn til mistanke om ulovlig fiske. Aktørene bak denne saken har gjentatte ganger vært involvert i fiskerikriminalitet. I tillegg er det her snakk om et organisert nettverk med grenseoverskridende handlinger.

Ved ankomst norsk havn ble all last beordret losset for kontrollveiging under oppsyn av politi, Fiskeridirektoratet og Mattilsynet. Etterforskningen ble iverksatt på basis av feilføring av fangsdagbok og underrapportering.

Grunnlaget for arresten var at fartøyføreren i juli 2009 i Norges økonomiske sone og i perioden juli til august i fiskevernsonen ved Svalbard under fiske med selskapets tråler "O" under-, og overrapporterte løpende i fangsdagboken.

Vedkommende politidistrikt utferdiget forelegg med hjemmel i Lov om Norges økonomiske (NØS), Forskrift om utlendingers fiske og fangst i NØS, forskrift av 3. juni 1977 om fiskevernsonen rundt Svalbard med tilhørende forskrifter, samt straffeloven paragraf 48a.

For overtredelsen ble det for selskapet ilagt bot på 500 000 og inndragning på 3 millioner norske kroner. Saksomkostninger 500 000, og fartøyføreren en bot på 100 000 norske kroner. Forelegget ble godtatt og fartøyet kunne starte innlastingen av den tidligere lossede og kontrollerte fisken og avgikk norsk havn i september 2009.

I mars 2010 ble fartøy "O" igjen arrestert av Kystvakten og ført inn til norsk havn, og anmeldt for grov underrapportering av fangster i norsk økonomisk sone og i vernesonen rundt Svalbard. Den formelle siktelsen er som ved arresten i 2009 feilføring av fangsdagbok. Oppbringelsen resulterte i at saken ble henlagt på grunn av bevisets stilling.

Her framkommer et konkret handlingsmønster fra selskapet og fartøyførers side hvor fartøyet benyttes som redskap ved gjentakforbrytelser som er organisert. Man kalkulerer sannsynlighetene for å bli kontrollert opp mot kostnadene ved å bli tatt som utgift til inntekts ervervelse. Med andre ord det er så lønnsomt å drive ulovlig fiske i nordområdene at man gjentar forbrytelsene år etter år.

Det viser seg at det samme selskapet med den samme eier, utøver gjentakforbrytelser med flere fartøyer. Noen fartøyer i flåten kan synes å være utpekt til å fiske ulovlig, mens andre fartøyer tilhørende samme selskap benyttes til lovlig lisensiert fiske. I tillegg til fartøy "O" i denne saken, og fartøy "A"/"B" omtalt i ovenstående sak, kan nevnes at fartøy "C" ble oppbrakt i 1997 for ulovlig innblanding av fiskearter som det ikke skal fangstes på eller hvor innblandingsprosenten er for høy i fangsten. Selskapet ble ilagt bot på 10 000 kroner og

inndragning av 50 000 kroner. Fartøy "D" ble oppbrakt i 2008 for manglende bruk av sorteringsrist. Dette resulterte i bot til fartøyfører på 50 000 kroner og bot til selskapet på 150 000 kroner.

Fra 2007 har Norge hatt hjemmel i havressurslovens paragraf 51b til å svarteliste selskap som driver ulovlig fiske. At dette ikke er gjort kan forklares med at faktum om eierskap ikke kan etableres med sikkerhet fordi fartøyene fører bekvemmelighetsflagg og selskapene som eier fartøyene er registrert i skatteparadiser.

7.11 Organisering av ulovlig handel med råfisk – og pengestrøm

Forvaltningssak under utredning

I Norge har oppmerksomheten i hovedsak vært rettet mot fiskeriforvaltning og ulovlig fiske i det russiske Nordvestområdet. Eksemplene ovenfor viser at norskbaserte selskaper opererer i nært samarbeid med utenlandske organiserte kriminelle nettverk som også har en kjernegruppe som benytter vold og korrupsjon i sin virksomhet. Hertil kommer at det er etter landing av ulovlig fangst at hvitvaskingen gjennom kriminelle nettverk starter. Situasjonen tilsier at norske myndigheter har betydelige vanskeligheter med å følge varesporet og pengesporet.

Helerivirksomhet i fiskerinæringen er utbredt. Det betyr at søkelyset må rettes mot norske kapitalinteresser som står bak organisert økonomisk grenseoverskridende kriminalitet i nettverk, tyveri og miljøkriminalitet. Norske kontrollmyndigheter har ikke lykkes særlig godt på dette området. Handel med ulovlig fanget fisk gir en rekke uberegnelige utslag som kan skade næringen internasjonalt. Følgende sakskompleks vil illustrere dette:

Et fiskehandelsselskap lokalisert i en mindre by på den norske vestkysten kjøpte i 2005 et parti fisk ulovlig fanget utenfor Island av tre svartelistede russiske fiskefartøy. Etterforskningen koblet det angjeldende selskapet direkte til fartøyene som fisket ulovlig, samt til et fryseskipp (omlast) som var svartelistet av NEAFC og til japanske kunder. Det norske fiskehandelsselskapet har bekreftet kjøpet av fisken, men hevder at de ikke kjente til at fisken var ulovlig fanget. Selskapet hevder videre at fartøyene sto på EUs liste over veterinærgodkjente fiskefartøyer med EU-nummer. Selskapet ble anmeldt, men saken ble henlagt fordi etterforskningen viste at det manglet lov hjemmel i saltvannsfiske for å straffe medvirkning til ulovlig fiske.

Sakens bakgrunn var at en rekke bekvemmelighetsflaggede trålere fisket betydelige mengder ulovlig av en art utenfor Island våren 2005, uten kvoter. Fartøyene ble rapportert til den regionale fiskerisamarbeidet NEAFC og svartelistet av fiskerikommisjonen NEAFC og EU. Listingen medførte blant annet til at fisken som ble tatt ikke kunne leveres lovlig i europeiske havner. Fartøyene var allerede svartelistet av Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO), og derfor nektet lossing i Eemshaven. Etter avvisingen kom det vestnorske selskapet inn i bildet ved at lasten til trålerne som hadde fangstet ulovlig ble forhåndsbetalt av et tysk operatørselskap, som fant en kjøper av fisken i Japan, organiserte mottak av lasten i Agadir (Marokko), og sørget for videreeksport derfra med containere til Kina.

Det er derfor lite sannsynlig at det norske selskapet ikke kjente til svartelistingen av transportskipet, dette var jo årsaken til at selskapet fikk i stand sin forretning, ved organisering av kjøp, logistikk og omlasting i annen havn på kort varsel etter avvisning i Nederland. For grovt heleri har norsk lov en strafferamme på inntil 6 års fengsel, straffelovens paragraf 317. Oppmerksomhet bør rettes mot handelsrutene og problemet med å kontrollere transporten av fisk ut fra Barentshavet. Organisert fiskerikriminalitet er ofte koblet til hvitvasking av penger, som igjen ofte kan forbindes med korrupsjon. Denne saken viser at det har vært norske borgere og norskbaserte selskaper involvert i kjøp, salg og leasing av fiskerettigheter i Barentshavet. Det er viktig å peke på at overdragelse av for eksempel fiskekvoter og andre rettigheter er et område for ulovlig virksomhet og organisering, i Norge og i andre land.

7.12 Hvitvasking av råfisk – fangst utenom kvote

Tingrett

Dette sakskomplekset viser hvordan organisering av handel med fisk kan foregå i den såkalte "trader-bransjen". Handel med fisk er en internasjonal og uoversiktlig del av fiskerinæringen. Ved å ta utgangspunkt i en enkeltpersons handlingsmønster var det mulig å komme fram til opplysninger som viste flere innenlandske og utenlandske næringsdrivende og konkursgjengere som fortsatte å drive forretning etter gjentatt domfelling. En sak ble til flere deler som kunne settes sammen til et nettverk av enkeltpersoner i selskaper som samarbeidet.

Felles for de involverte aktørene var et særlig liberalt forhold til lover og regler og stadig nye måter å drive sine forretninger med internasjonale forgreninger. Fiskehandlerne som

samarbeidet hadde ulike funksjoner hvor en skulle fungere som mellommann mellom utenlandske foredlere og kjøpere. En annen skulle "tåkelegge" transaksjoner så godt som mulig. De samarbeidende aktørene holdt også informasjon om fiskens opprinnelse tilbake fra samarbeidspartene. Historikk og virksomhetenes eierstruktur er vanskelig å få et bilde av. Likevel en klar nok oversikt til at en av deltakerne i samarbeidet i 2008 i tingretten ble dømt til fengsel i 45 dager for en rekke forhold, særlig brudd på regnskapslovgivningen.

Denne saken førte til at kontrollmyndigheten kom på sporet av et annet selskap som hadde tilknytning til og gjorde forretning med ovenfornevnte bedriften. Etter mistanke om et parti ulovlig fanget fisk på 918 tonn som var under salg av et selskap i en by på den norske vestkysten fortok Fiskeridirektorat den 8. november 2007 kontroll i selskapets lokaler. Etter oppdagelse av ufullstendig regnskaper fant man grunnlag for å utvide kontrollen også til gjennomgang av mulig kjøp av "ulovlig" fisk enten direkte fra fartøy eller i andre hånd fra fiskeribedrifter. Av flere grunner er det vanskelig å sammenstille kjøp/salg av fisk med varestrømmer og pengestrømmer. For det første ble betydelig mengde fisk hentet og betalt kontant ved levering (noen ganger på forskudd) hos fiskemottaker og/eller produsent i det aktuelle distriktet. Kvitteringer funnet i forbindelse med kontroll i det aktuelle selskapet viser at eieren i tiden 24. august 2007 til 21. januar 2008 tok ut 2,5 millioner norske kroner fra selskapets konto i en lokal bank. Uttakene ble forklart med at de ble brukt til kjøp av fisk. Faktura og kvitteringer fra selger ble nektet framlagt for Fiskeridirektoratet.

I tillegg kom at selskapet benyttet en rekke adresser til forretningsforbindelser i Danmark, Latvia, Canada og Polen, noe som gjorde det særlig komplisert å avstemme alle kjøp og salg på grunn av at det ikke ble gitt innsyn i kontoer tilhørende disse kontaktene. Funn som skattetaten gjorde viser at det trolig foregår overføring av penger via kontoer tilhørende en forretningsforbindelse med selskap registrert i Panama og Polen. Bokettersyn viste også dokumentasjon på lån av eksportlisens fra forretningsforbindelse, og faktura og tolldokumenter som viste overføringer til flere fiskeribedrifter i området hvor det aktuelle selskapet har sitt hovedsete.

Ved felleskontrollen av Fiskeridirektoratet og Skattemyndighetene framgår det at selskapet ved daglig leder hadde overtrådt regnskapslovgivningen ved bevis å ha unnlatt å opplyse om sin skattepliktige handel med norsk, islandsk og russisk fisk. Det følger av den samme lovgivningen at kontrollmyndighetene skal være i stand til å bedømme berettigelsen av de bokførte opplysninger og regnskapsmessige disposisjoner. Det ble avdekket en rekke brudd på bokføringsloven og bokføringsforskriften.

Fiskeridirektoratet konkluderer med at en rekke bestemmelser var overtrådt og at prinsippet om sporbarhet og kravet om toveis kontrollspor mellom dokumentasjon, spesifikasjon og pliktig regnskapsrapportering i henhold til bokføringslovens bestemmelser ikke var oppfylt. Videre fant kontrollmyndigheten å kunne fastslå at opplysningsplikten etter saltvannsfiskeovens bestemmelser var tilsidesatt og at selskapets eier hadde holdt tilbake informasjon om navn på selger(e) i forbindelse med kjøp av fisk til en verdi av 2,5 til 3 millioner norske kroner lokalt i det området selskapet var hjemmehørende.

Resultatet ble at en av samarbeidspartene ble dømt til fengsel i ni måneder for svindel med merverdiavgift og fakturaer. Tingretten uttalte at innehaveren av selskapet hadde en ”svært uryddig” forretningsdrift, og en ”svært likegyldig” innstilling til lover og regler.

7.13 Ulovlig transport – forelegg – forlot havnen uten å stille garanti

Forvaltningssak

En av utfordringene i kontroll av ulovlig fiske ligger i at fartøyer forflytter seg over store avstander. Samarbeid mellom stater er derfor av avgjørende betydning. Et eksempel med utgangspunkt i en såkalt ”omlaster” vil illustrere forholdet hvor det organiserte nettverket består av fiskefartøyets eier, fartøyføreren, omlastingsselskapets eier og dets skipsfører samt mottaksapparatet.

Et svartelistet transportfartøy med frysekapasitet (omlaster) ”X” mottok ulovlig fanget fisk fra norsk territorialt farvann i nordområdene, og AIS informasjon viste at fartøyet anløp en havn på Afrikas vestkyst den 2. januar 2008. Fartøyet seilte da under navnet ”X”, men hadde tidligere benyttet navnene ”Y” og ”Z”, under samme IMO nummer og AIS kallesignal. Bygget på tidligere informasjon antok norske myndigheter at fartøyet var registrert i Georgia. Fartøyet var listet på B-listen i North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC), som betyr at det er endelig fastslått at fartøyet er involvert i ulovlig fiskeriaktivitet.

Norske myndigheter tok kontakt med den aktuelle, afrikanske staten og anmodet om at fartøyet ble nektet alle former for service i havnen, eskortert til havs og nektet framtidig anledning til å anløpe denne statens havner. Fartøyet ble inspisert, lasten identifisert.

Fartøyet ble ilagt en bot. Skipet forlot imidlertid havnen uten å betale boten eller stille garanti.

7.14 Ulisensiert fiske – ulovlig omlasting

Lagmannsrett

Bekvemmelighetsflagg benyttes i stor utstrekning ved organisering i nettverk. Transportskip som har frysekapasitet får lasten overført fra fiskefartøyer i åpent hav og derved unngår fiskefartøyene å deklare fangsten ved å gå til land og levere. Nettverksstrukturen består her av transportskipet og dets eierselskap, fiskefartøyets eier og fartøyfører og den som kjøper/mottar lasten.

Svensk skipper på Bolivia-registrert transportfartøy med dansk eierskap ble domfelt for overtredelse av lov om NØS §§ 8 og 9, jf. § 3 og fiskerigrenseloven § 5. I NØS ble omlastingen observert av Kystvakten under pumping av ca. 400 tonn lodde til en verdi av 360 000 kroner fra nota til russisk fiskefartøy. Fartøyet var ikke lisensiert for fiske eller omlasting i NØS. Omlastingsforbudet gjelder også for fangster som er tatt i NØS. Det er ikke grunnlag for å unnta transportfartøyer fra kravet om fiskeritillatelse. Skipsførerens forhold var forsettlig og han ble ilagt en bot på 40 000 kroner. Inndragningen mot selskapet ble satt til 360 000 kroner. Det organiserte nettverksperspektivet framkommer ved beslutningen i eierselskapet til fiskefartøyet og fartøyfører om å fiske ulovlig i norsk sone. Når fangsten er tatt kontakter selskapet som eier fiskefartøyet selskapet som eier omlasterfartøyet som skal transporterer tjuvgodset (fisken) til lossehavn.

7.15 Heleri – falsk fakturering – underprising – bedrageri med sluttsedler

Tingrett

Det ble reist tiltale for overtredelse av straffelovens paragraf 317, tredje ledd, jf. første ledd for å ha mottatt eller skaffet seg eller andre del i utbytte av en straffbar handling eller gitt bistand til å sikre slikt utbytte for en annen. Lovbruddet ble ansett som grovt særlig fordi det ble lagt vekt på type straffbar handling som utbyttet stammer fra, samt verdien av utbyttet heleren har hatt befatning med, størrelsen på den fordelten heleren har mottatt eller skaffet seg eller andre og at den skyldige har drevet heleri sedvanemessig. Lovbruddenes organiserte nettverksskarakter framgår ved at fiskemottakets daglig leder, flere eierselskaper til fiskefartøyer og fartøyførere i samarbeid begikk lovbrudd i stor stil.

I løpet av perioden 20. oktober 1999 til 30. desember 2000 besørget fiskemottakets daglige leder for at det kom i stand samarbeid mellom fiskemottaket og flere eierselskaper til fiskefartøyer ved bruk av uriktige fakturaer på administrasjonshonorar, på agn- og bunkersrefusjoner, fiktive brygge- og sluttsedler og/eller overpris i forhold til avtalt pris på sluttsedlene og derved skaffet grunnlag for fiskefartøyeiere å motta ca. 5,2 millioner kroner. Beløpet utgjorde vederlag for fiskeleveranser i en rekke havner som ikke var registrert på brygge- og sluttsedler og/eller seddelført på uriktige fartøy og/eller uriktig seddelført som ikke kvotebelagt fiskeslag.

Oppgjørsordningen medførte at de aktuelle eierselskapene til fiskefartøyene fikk oppgjør for fisk som var levert utenom sluttseddelsystemet og ikke avregnet mot de aktuelle fartøyers kvoter, slik at de kunne fiske og levere større kvantum kvoteregulerte fiskearter enn tillatt.

Tingrettens dom av 06. 01. 2006 utmålte for fem ansatte fengselsstraff på mellom 6 måneder og tre år med tillegg av saksomkostninger fra 20 000 – 200 000 norske kroner. For selskapet lød dommen på inndragning av 5 189 191,50 samt 200 000 kroner i saksomkostninger.

De personlige tiltalte anket til lagmannsrett over omfanget av de straffbare forhold og straffeutmålingen. I lagmannsrettens avgjørelse ble med unntak av bevisbedømmelsen anken nektet fremmet. Selskapet anket over saksbehandling, skyldspørsmålet, inndragningen, saksomkostninger og lovanvendelsen, med unntak av de straffbare forholds omfang ble anken for øvrig nektet fremmet, lagmannsrettens dom av 20. februar 2007.

7.16 Råfiskloven – Straffeloven § 317 - Konkurrens

Lagmannsrett

Fem ansatte, hvorav fire ledere og en regnskapsfører ved fiskemottak domfelt i tingretten i sak om overtredelse av råfiskloven og straffeloven § 317 m.v. Foretaket dømt til inndragning. De domfelte anket til lagmannsretten. I løpet av 1999 ble det ved flere anledninger levert fangster til mottaksanlegget som enten ble holdt utenfor bryggesedler eller oppført som ikke kvotebelagt fisk. Til sammen levert fangster for ca. 4,75 millioner kroner. Fartøyene som leverte fangster, samarbeidet med de tiltalte og fiskemottaket og feilførte sine fangsdagbøker slik at de samsvarte med de uriktige bryggesedlene.

Ved Fiskeridirektoratets kontroller i 1999 ble det avdekket store differanser mellom kjøp og salg av enkelte fiskesorter. For å dekke over uoverensstemmelsene fortsatte mottaksanlegget å utstede fiktive dokumenter for å avstemme lagerbeholdning med bryggesedlene. I 2000 fortsatte mottaksanlegget å ta imot fisk uten å registrere denne, eller ved å feilregistrere fisken på bryggesedlene, men nå etter et nytt opplegg. Verdien av fangst som ble holdt utenom eller feilført på bryggesedlene tilsvarte ca. 7 millioner kroner. Det ble også i denne forbindelse opprettet en rekke fiktive dokumenter for derved å avstemme regnskapene. Overtredelse av råfiskloven og saltvannsfiskeloven var strafferettslig foreldet for tre av de tiltalte før tiltalen ble tatt ut.

Lagmannsretten drøftet om straffeloven § 317 kunne anvendes, men kom til at det ikke kunne straffes for heleri. Dom på frifinnelse for person A og C. Mottaksanlegget ble frifunnet for inndragningskravet. Lagmannsretten fant det derfor ikke nødvendig å ta stilling til om de alminnelige reglene om konkurrens stenger for anvendelse av straffeloven § 317 i idealkonkurrens med råfiskloven.

Person E ble domfelt for overtredelse av råfiskloven § 274 annet ledd og regnskapsloven § 8-5 til betinget fengsel i 6 måneder. En rekke formildende omstendigheter ble trukket inn. Person D og B domfelt for brudd på regnskapsloven § 8-5 til betinget fengsel i 60 dager. De samme formildende momenter som for person E.

Det organiserte perspektivet er ikke vanskelig å se i denne saken. Et annet forhold som det er grunn til å merke seg er at kontrollarbeidet tar for lang tid, resultatet blir foreldelse.

7.17 Falsk forklaring – ulovlig omsetning – sluttseddel/bryggeseddel

Tingrett

Denne saken som består av seksten tiltalte hvorav et fiskeindusriselskap, en rekke fartøyselskaper (fartøyeiere) og fartøyførere involvert i organiseringen av lovbruddene i nettverket. I perioden 10. mai 1999 til 5. mai 2000 ble det skrevet ut minst 242 bryggesedler hvor det ble gitt uriktig opplysninger om leveranser av fisk spesifisert på art og kvantum fra flere fartøyer til fiskeindustriforetakene.

Ved å forholde seg til en prosedyre som beskrevet ovenfor fikk fiskebåteierne og mottaksselskapene mulighet til å omgå bestemmelsene ved siden å motta betaling fra Norges Råfisklag A/L for fisk som ikke var levert, men feilaktig påført bryggesedlene. Det framgår

av dommen at fiskernes ”gjeld” i form av at de hadde fått betaling for fisk som ennå ikke var levert på et tidspunkt omregnet til en kroneverdi 5 300 000,-.

Forbrytelsene ble i retten av toppledelsen i konsernet som fiskemottaket var en del av, forsvart som en normal handling og var innefor fullmaktene som disponenten i mottaket hadde, nemlig å kunne gi fiskere kortsiktige lån i millionstørrelse. Hele systemet med falske bryggesedler og at fiskerne mottar betaling for fisk som ikke er levert, forutsetter at opplegget gjøres opp på et senere tidspunkt, slik at forholdet mellom den enkelt fisker og fiskebruket ”går i null”. Denne form for kvittering er ikke et legalt låneforhold, det hele bygger på at gjelden oppstår som følge av en ulovlig handling – overrapportering av fisk på bryggesedler. Forutsetning er at gjelden skal gjøres opp med nok en ulovlig handling som skal finne sted en gang i framtiden gjennom underrapportering/unnløst av rapportering på bryggesedler. Risikoen ved en kredittgivning som i denne saken, er større enn normalt. Dersom fiskeren som følge av at politiet avdekket forholdet eller av andre årsaker unnlot å betale tilbake gjelden i form av levering av fisk, ville kravet fortsatt bestå, men en slik fordring vil i praksis ikke kunne inndrives på legalt vis. Man ser her forsettlig handlinger satt i system med flere involverte, altså organisert økonomisk kriminalitet.

Straffutmålingen bygger på det faktum at industriselskapet som mottok fisken og eierne av de enkelte fiskefartøyene hadde oppnådd en vinning de ellers ikke ville fått, ved å kunne nyttegjøres seg verdien av ulovlig fanget fisk. Domsslutningen resulterte i inndragning fra ni selskaper og likeså betinget fengsel og bøter for sju enkeltpersoner.

7.18 Sammendrag

Casestudiene viser at lovbruddene i fiskerinæringen overensstemmer med definisjon av organisert kriminalitet (jf. kapittel 4.2 ovenfor). Videre framgår det også at det de senere år har skjedd en endring i synet på kontroll og håndheving av fiskerikriminalitet. Oppfatningene går i retning av at brudd på fiskerilovgivningen i større grad enn tidligere bør sanksjoneres gjennom straffesystemet. I denne situasjonen får vi tilfeller av at regler for forvaltningskontroll kommer i konflikt med straffelovens bestemmelser og det oppstår sammentreff av flere straffbare handlinger (konkurrens). I rettsanvendelsen framkommer det problemer med å klarlegge faktum og rettsreglene og hvordan disse skal anvendes på faktum (subsumsjon). Begge deler svekker den preventive effekten.

Det bør, etter alle fiskerianmeldelser fra forvaltningen hvor tema er økonomisk vinning og/eller organisering kan påvises, gjøres en påtalemessig vurdering av om de enkelte

forhold også bør subsumeres under straffelovens vinningsbestemmelser og om etterforskningen bør innrettes mot dette. Normalt vil det være slik at kontrollatene sikrer de fleste objektive fakta i saken, mens politiet må ta seg av den subjektive delen av etterforskningen. Større grad av samarbeid i kontrollarbeidet mellom forvaltning, politi og påtalemyndighet vil kunne ha avgjørende betydning for den preventive virkningen. Fiskerikriminalitetens alvorlige karakter tilsier at politiet og påtalemyndighet i vesentlig større grad og på et tidlig stadium bør involveres i etterforskningen. Derved vil sannsynligheten være større for at sakenes faktum kommer klarere fram, at riktig lovhjemmel kommer til anvendelse og på den måten kan man unngå spørsmålene om subsumsjon. Det er imidlertid riktig å si at politiet i en rekke saker blir varslet om forvaltningens kontroll i selskaper, særlig i tilfeller hvor det kan bli snakk om beslag. Svakheten er at politiet av ulike grunner ikke alltid har anledning til å delta. Dette kompliserer bevissikring spesielt når det oppstår spørsmål om beslag.

For selskapene som eier fiskefartøyene og fiskerne om bord er det økonomiske utbyttet tilstrekkelig motiv for å omgå reguleringene. Dette forhold styrkes ytterligere ved at fiskekjøper/mottaker har den samme ambisjon og alltid ønsker å skaffe seg billigst mulig råstoff og utnytter sin maktposisjon som avtaker av råstoffet til å presse prisene eller skaffe seg ekstra kvantum på bekostning av fiskeressursene i havet. Men ofte er det nært samarbeid mellom fiskebåteier, fartøyfører og mottaksselskaper, altså organisert økonomisk kriminalitet gjennom nettverk med stort ressursmessig skadepotensial.

Når fartøyets eierselskap og fartøyfører tar fangster utover tildelt kvote kan det betraktes som tyveri av naturressurser fra fellesskapet. Samhandler man i tillegg med fiskekjøper/mottaker som ønsker å tilegne seg den ulovlige fangsten, rammes forholdet av straffelovens bestemmelser om underslag/heleri. Når landingen av fangsten er gjennomført skal hele kvantumet føres på sluttseddelen (omsetnings- og kontrollokumentet). En rekke rettsavgjørelser de senere år har avdekket brudd på disse bestemmelsene som viser at lovbruddene gjennomføres ved organisering. Former for underslag/heleri finner en også igjen når fisker og fiskekjøper samhandler. Eller at deler av fangsten holdes utenom landings- eller sluttseddel. Alle parter i organiseringen/nettverket tjener på de ulovlige handlingene som skader fiskeressursene, de lovlydige fiskernes utbytte av sin virksomhet og myndighetenes ressursforvaltning.

En svakhet ved casestudiene i dette arbeidet er at data i liten grad dekker saker hvor lovbruddene etter landing videreføres til transport, foredling, lagring, salg fra grossist og detaljist til forbruker som her betraktes som ”varesporet” og ”pengesporet”. Lovbrudd på

fiskeriområdet følges ofte av grove lovbrudd på skatte-, regnskaps- og tollregler. Hadde man i et større antall saker kunnet følge disse former for kriminalitet, ville trolig oppklaringsprosenten av den organiserte kriminaliteten etter landing øke. Imidlertid er kontrolloppgavene i saker av organisert, økonomisk og miljømessig karakter knyttet til hvitvasking av penger og omsetning av fisk, langt mer komplisert og vanskelig å etterforske enn saker som gjelder fangstkvantum, dagbokføring og sluttseddelproblematikk. Noe av grunnen til dette er at nasjonalt og internasjonalt samarbeid om økonomiske og handelsmessige saker er vesentlig svakere utviklet. Resultatet blir derfor få saker til rettslig behandling, at sakene finner sin løsning i forvaltningen eller ved bruk av spesiallovgivning og at sakene sjelden kommer til offentlighetens kjennskap. Skal man øke allmennhetens forståelse for betydningen av bekjempelse av organisert fiskerikriminalitet og de miljømessige skadevirkningene av slike lovbrudd, kan det bare skje gjennom full offentlighet om problemenes karakter, antall straffbare handlinger og utfall av sakene. Hvis man ikke vet hva man taper ved ikke å ta vare på naturressursene, kan man heller ikke forstå hva man bør gjøre.

Tradisjonelt blir alvorlighetsgraden av ulovlig fiske beskrevet i vekt framfor verdi. Dette gjelder både i informasjon til allmennheten og i rettsavgjørelsene. Dette kan virke uheldig og tilsløre hvor alvorlig handlingen faktisk er. Særlig personer som ikke har inngående kjennskap til fiskerinæringen vil kunne ha problemer med å forstå alvorligheten av den ulovlige handlingen hvis ikke det samfunnsmessige tapet blir beskrevet i kroner og øre.

Forståelsen av virkningen av de ulovlige handlingene vanskeliggjøres ytterligere ved den ubalanse som ikke sjelden framkommer i rettens straffutmåling, sammenliknet med straffutmåling ved landbaserte miljømessige skadegjørende handlinger. Det kan synes som om straffutmålingen i saker knyttet til fiskerikriminalitet er lave i forhold til strafferammene og at straffealternativene ikke utnyttes fullt ut.

Mye tyder på at håndhevingen har svak preventiv effekt i og med det store antall tilbakefallsforbrytelser som forekommer i næringen. Manglende etterlevelse kan også knyttes til lønnsomheten som ligger i lovbruddene i forhold til straffenivået. Videre kan det også være feil utvalg av saker som føres for retten, ineffektiv bruk av hjemler med hovedvekt på økonomiske sanksjoner isteden for tap av for eksempel fiskerettigheter. Denne situasjonen kan føre til samfunnsmessige tap fordi kostnadene ved kontrollen ikke står i forhold til det samfunnet får tilbake i form av bedre sikkerhet for det økologiske systemet. Dette er som antatt. Usikkerhet er generelt økonomisk kostbart.

8. Analyse

8.1 Innledning

I denne analysen vil tilnærmingen til lovbruddene i fiskerinæringen bygge på informasjon som gir muligheter for å forstå handlingene, ofrene, organiseringen, kontrollen og håndhevingen.

Analyse av dataene forutsetter at fiskerinæringen vurderes som et konkret ”miljø” det vil si en vurdering av næringen ut fra de muligheter data tillater. Det vil ikke bli foretatt generaliseringer utfra det begrensede, empiriske materiale som foreligger. Men med det intensive undersøkelsesopplegget som er benyttet i form av casestudier gir det muligheter til å oppveie noen av ulempene. En fordel ved studier av konkrete saker er å kunne se lovbruddet i et helhetsperspektiv. I tillegg kommer at casestudiene gir anledning til å se sammenhenger. Særlig gir det mulighet til å danne seg forståelse av utviklingsforløpet, kronologien for endringer innefor et sett av variabler. Få enheter gir anledning til personlige vurderinger av den situasjonen som studeres. I tillegg gir intervju materialet utfyllende empiri som også benyttes.

En analyse av organisert fiskerikriminalitet kan ha verdi for beslutningsfatterne på nasjonalt plan. Grunnen er at analysen retter oppmerksomheten mot trusselen mot fellesskapet i nåtid og framtiden fra en hel rekke organiserte kriminelle handlinger, samt identifiserer svakheter i kontroll og håndheving. Dessuten vil analysen av organisert kriminalitet i fiskerinæringen gi bedre forståelse av virkningene av handlingene internasjonalt. Rapporten omhandler ulike kriminelle markeder, organiserte kriminelle aktiviteter, medlemskap og struktur i kriminelle grupper og nettverk involvert i slike aktiviteter. Både kvantitative og kvalitative data trekkes inn for å beskrive den organiserte fiskerikriminaliteten.

8.2 I hvilken grad har organisert kriminalitet infiltrert norsk fiskerinæring

Manglende etterlevelse i fiskerinæringen har historisk alltid vært til stede, men bare en liten del har kunnet betraktes som systematisk organisert kriminell aktivitet. Størrelsen på den ulovlige aktiviteten har så langt denne forfatteren kjenner til ikke vært vitenskapelig undersøkt i Norge. En grunn kan være at slike data ikke kan framskaffes fordi bare en del av den ulovlige aktivitet kan knyttes til organisert kriminalitet. I andre land derimot har det vært gjort beregninger av utbredelsen av ulovlig fiske (Agnew, 2009).

Det framgår av data til denne undersøkelsen gjennom intervjuer og samtaler med involverte i fiskerinæringen at man regner med at den ulovlige aktiviteten er større over statsgrensene eller regionalt, sammenlignet med det man antar foregår på lokalt plan. Blant de involverte i kontrollorganene var det en generell oppfatning om at faren for at aktive i næringen kunne bli innblandet i organiserte grupper var til stede. En alminnelig oppfatning blant kontrollpersonell var at myndighetenes skjerping av kontrollaktivitetene gjorde at det ikke sjelden oppsto uoverensstemmelser med næringsutøvere i kontrollsituasjonen. Dette kunne arte seg som uvilje mot å gi fra seg informasjon. Noen næringsdrivende følte at kontrollbesøkene kom oftere og i større grad var uanmeldt. Den økte muligheten for å bli kontrollert kan føres tilbake til myndighetenes antagelse om lovbrudd i næringen. Men også at kontrollrutinene er forbedret og effektivisert. For eksempel er det økt oppmerksomhet rettet mot organiserte kriminalitet for høyverdiarter fra Barentshavet og NordAtlanteren som for eksempel norsk arktisk torsk og pelagiske arter som sild og makrell.

En rekke faktorer ble identifisert i datamaterialet som gjorde interessenter i fiskerinæring utsatt for ulike typer organisert kriminell utnyttelse. Næringen består av mange mindre selskaper (enkeltbåtselskaper) som er avhengig av sesongfiske, svingninger og konkurranse om å oppnå best mulig pris som kan skape finansielt press og avhengighet av leveransmuligheter. Dessuten finnes det en rekke former for ulovlig aktivitet som viste seg i kommersielt fiske og som er vel gjennomtenkt og effektivt utnyttet. Det har lenge vært mistanke om hvitvasking av fisk gjennom utenlandske kvoter. Et eksempel vil vise hvordan organiseringen kan arte seg. Saken dreier seg om sannsynlig overfiske av russisk trålerkvoter, mulig hvitvasking av utbytte via norsk selskap, utenlandske statsborgere i Norge og eiere av selskapene.

De aktuelle selskapene har lenge vært under vurdering av norske kontrollmyndigheter for hvordan konsernet er bygget opp og aktørene som er involvert m.m. Moderselskapet benytter "bareboat charter" av fiskefartøyer. I denne sammenheng benyttes begrepet som en generell betegnelse på at norske og andre vestlige staters fiskefartøyer leies ut til russiske fiskeforetak for å fangste på russiske kvoter. I tillegg handler selskapet fisk fra andre russiske eierselskaper. Det bekreftes fra ledelsen at selskapet ikke eier noen russiske fartøyer. Det er derimot inngått langtids leieavtaler som gjør at selskapet kan kjøpe fisk fra de russiske fartøyene. Dette er ikke i overensstemmelse med norske forvaltningsmyndigheters oppfatning av holdingselskapet, som påstås å eie skip som leies ut til russiske selskaper.

Det nå Asia-baserte moderselskapet antas å bestå av et betydelig antall datterselskaper, som fangster på russiske kvoter av torsk og hyse i Barentshavet. Det er mistanke om at store

deler av dette kvantum kan være omsetning av ulovlig fanget fisk. Selskapene holder en lav profil utad og ledelsen har uttalt at de ikke ser noen grunn til å rapportere noe som helst til norske myndigheter vedrørende de russiske kvoter fartøyene fisket på. Selskapet er delt gjennom et morselskap og et eierselskap. Strukturen i konsernet er komplisert, noe som gjør det vanskelig å få fullt innblikk i oppbyggingen, fiskets gang samt vare- og pengestrøm. Fra forvaltningsmyndighetenes side var grunnlaget for å sette i gang en analyse av selskapene å bringe på det rene om det kunne forligge mulighet for å iverksette en hvitvaskings sak etter hvitvaskingsalternativet i straffelovens paragraf 317 for norske statsborgere og/eller utenlandske statsborgere bosatt i Norge, basert på at det ikke er tillatt å motta utbytte av straffbare handlinger begått mot andre lands lovgivning av norske borgere. For dette formål var det nødvendig å etablere et etterforsknings samarbeid med russisk politi.

Norske kontrollmyndigheter var av den oppfatning at selskapet grovt dro fordeler av dokumenterbart overfiske av russiske kvoter utført av russiske fiskefartøyer til stor skade for Norge og Russlands ressursforvaltning av fellesbestanden norsk arktisk torsk i Barentshavet. Hertil kommer at norske aktører kunne antas å være i en posisjon der bestemmelsene om hvitvasking kunne komme til anvendelse. Bakgrunnen for denne antakelsen var at et antall russiske fiskefartøyer eid/chartret av det aktuelle selskapet via et eget opprettet "eierselskap" som benyttet dobbelflaggede russiske/kypriotiske fartøyer, i 2002 hadde fisket over sine selskapskvoter med til sammen 16 550 tonn (norske landingstall sammenlignet mot eierselskapets kvoter for det aktuelle året).

I 2003 endret selskapet strategi ved selv å foreta omlasting og levere til tredjeland. Norske kontrollmyndigheter har ikke registrert at selskapet benytter omlasting til havs. Dette baserer seg på de fiske- og lastefartøyer som Kystvakten har kontrollert. Derved mistet kontrollmyndigheten muligheten til informasjon om fangstkvantum. En kjent og ikke sjelden brukt metode er falske konnossementer. Ved slik svindel opereres det med to sett skipningsdokumenter for å dekke overfiske for kontrollmyndigheten i Russland og Norge. Her må en kunne regne med at de konnossementer som benyttes ved levering i utlandet inneholder de korrekte kvanta fisk, mens de konnossement som vises fram ved kontroll om bord kan være tilpasset fangst dagboken.

Naturligvis er overtredelser av russiske kvotestemmelses et ensidig russisk håndhevingsmessig anliggende. Men når dette ikke skjer kan det ha sin bakgrunn i at det aktuelle selskapet kan ha overtatt kvoter som andre selskaper har hatt tidligere, fordi totalkvoten for Russland ligger fast.

8.3 Hvordan organiseres fiskeriene i det nordatlantiske området

I norskkontrollerte havområder kan den organiserte ulovlige fiskervirksomheten gi seg forskjellig uttrykk hvor den mest alminnelige typologi er nettverksmodellen. Her finner man et mønster hvor det samarbeides over lengre tid, og lovbruterne ofte er gjengangere. Virksomheten kan bygges opp med både lovlige og ulovlige intensjoner. For eksempel finner man at virksomheten planlegges og går ikke sjelden ut på at selskapene som eier fartøyene registrerer disse i skatteparadiser, seiler under bekvemmelighetsflagg, noe som selvsagt er tillatt. Men når omlasting foregår på det åpne hav for å skjule overfiske av kvoter og leveransen gjøres i ”bekvemmelighetshavner” snakker vi om potensielle lovbrudd og omgåelse av regelverk (Stølsvik 2007).

Over lang tid har norske og utenlandske aktører drevet sin virksomhet i norske soner og vernesonen ved Svalbard. Det som kjennetegner disse aktørene er at de opererer noen fartøyer som har lisens og andre som driver uregulert fiske i internasjonalt farvann. I forsøkene på å skjule sin identitet opprettes det intrikate selskapsstrukturer. Derved oppstår det en sammenblanding av lovlig og ulovlig virksomhet som er egnet til å vanskeliggjøre kontrollen.

Strukturen i selskapene bygges opp av en rekke selskaper som hver eier enkeltfartøyer gjerne registrert i skatteparadiser og avsatt til å fiske i internasjonalt farvann. Dette begrenser det økonomiske ansvaret dersom lovbruddene skulle bli oppdaget og selskapet gjort ansvarlig. De selskapene som søker og får lisens for fiske i andre staters økonomisk sone, fiskevernsoner og fiskerisoner fører gjerne et europeisk flagg. Selskapsstrukturen viser at sammensetningen av flåte er spesialisert for å utnytte de mulighetene som ligger i fiskerikriminaliteten. Det framgår av rettsavgjørelser at store investeringer, intrikate selskapsformer og tilpasset logistikk er bygget opp omkring nøkkelpersoner som holder de forskjellige delene av en organisert virksomhet i gang. Det mest naturlige perspektiv på sammensetningen og driftsformen tilsier at dette er å betrakte som et grenseoverskridende organisert nettverk og ikke en strukturert organisasjon. Et nettverk kan defineres som en eller flere nøkkelpersoner som har behov for allianser i sin ulovlige virksomhet. Det er disse alliansene som knytter nettverket sammen fordi de har samme målsetting for sin virksomhet. Nettverkene består ofte av et begrenset antall enkeltindivider, som viser lojalitet overfor det system de er en del av. De forskjellige deltakerne i nettverkene har ulik betydning og kommunikasjonen går for det meste gjennom sentrale personer.

Det er imidlertid grunn til å merke seg at de fleste slike nettverk har en organisert ”kjernegruppe”. Den sentrale gruppen kan til forveksling likne nettverket i sin oppbygging,

omgitt som de er av et løst sammensatt og begrenset antall medlemmer i en flat struktur. Kjernegruppen har sjelden en felles sosial tilhørighet, men er motivert ut i fra økonomiske hensyn. Denne oppfatningen styrkes ved at strukturen skaper avstand mellom de sentrale aktørene og de mer perifere i nettverket som derved ikke ser seg selv som deltakere i kriminelle handlinger. Eksempler på dette finner vi hvor besetningene på fartøyene kanskje ikke er klar over hvem som eier eller kontrollerer fartøyet. Data til denne undersøkelsen viser at i det nordatlantiske området er den framherskende typologi innslag av organiserte nettverk med kjernegruppe.

Kriminalitetsformene som blir resultatet av ovenfor beskrevne organisering er mange. Miljølovbruddene skjer for eksempel gjennom utkast som er dumping av død fisk som ikke har den høyeste kvalitet, gir den høyeste pris, er under minstemål eller som fartøyet ikke har fangstkvote for. FAO har beregnet at verdens fiskeflåte årlig kaster rundt 7 millioner tonn fisk på havet. I denne sammenheng forekommer en pragmatisk argumentasjon særlig fra fartøyeiernes side, som går ut på at fisk som dumpes ender opp i næringskjeden som erstatning for annen føde til organismer i havet. Og videre at fisk som det ikke finnes marked for mer hensiktsmessig kan dumpes enn kreves ilandført. I den nye havressurslovens paragraf 15 har norske myndigheter imidlertid innført forbud mot dumping av fisk (utkast). Ved å lovfeste ilandføringsplikt er et lenge savnet preventivt tiltak gitt høy prioritet (Backer 1974). Dette betyr at den nasjonale inspeksjonsutøvelsen på dette området skal forsterkes i alle ledd, både på land og til havs.

Utkastproblematikken viser med tydelighet det kontrollmessige dilemma som oppstår, den ulovlige handlingen må observeres for å kunne danne grunnlag for tiltale. Her har teknologien kommet lovbrysterne til unnsetning ved at fisk som vurderes som ulønnsom fangst og derfor bør dumpes, nå males opp og lenses ut sammen med annet ”gråvann”. Lovgiver bør vurdere å innføre forbud mot installasjon av utstyr som kan benyttes til destruksjon og dumping av fisk for derved å bedre kontrollmulighetene.

Redskapsøvertredelser som for eksempel for liten maskevidde, rundstropper, overskridelser av tildelte kvoter og bifangst er ofte forekommende eksempel på miljølovbrudd. Men disse formene for miljøkriminalitet grenser opp mot økonomisk kriminalitet fordi det skjer en beskatning av fellesskapets ressurser og er derfor tyveri av fellesskapets verdier utført i næringsssammenheng.

Økonomisk kriminalitet kamufleres ofte gjennom varestrømmen i havner som tar imot, lagrer, foredler og omlaster ulovlig fanget fisk. I åpent hav foregår den ulovlig

omlastingen ved at fisken går direkte fra fiskefartøy til fraktesfartøy (fryseskip). Transportfartøyet frakter deretter fisken til bekvemmelighetshavn for salg og foredling. Derved omgår man kvotekontrollen, og dette fører til at bestandsanslagene kan bli feil. Fiskerinæringen har i dag utviklet og bygget et stort antall ”fabrikktrålere”, store skip med tilsvarende fangst- og frysekapasitet hvor råstoffet foredles om bord og frakter til mottakshavn. For fisk fanget i nordområdene har en typisk lossehavn vært Qingdao i Kina. Her blir fisken solgt, bearbeidet, ”hvitvasket” og går deretter inn i ferdigvarestrømmen av ”lovlige” varer som returneres for eksempel til forbrukermarkedet i Europa. Metodene som benyttes kan også være bekvemmelighetsflagg for fiskefartøyene og transportskipene. På denne måten kan rette eiere bak fiskerikriminalitet skjule sin identitet og kamuflere pengestrømmen. Fiskerinæringen er sensitiv for konkurransevridende tiltak. Derfor vil lovbrudd for å skaffe kortsiktig profitt kunne true lovlig kommersielt fisk.

8.4 Undergraving av fiskeriforvaltningens tiltak

I faglitteraturen beskrives det hvordan dagens organiserte kriminelle grupper driver sin virksomhet. Her framgår det at de har en ubestemmelig form og betydelig økonomiske ressurser til disposisjon for å dekke daglige utgifter som knyttes til ulovlige handlinger. Midler benyttes til blant annet å betale korruperte tjenestemenn og andre forretningsmessige utgifter. De har muligheter for å overføre midler internasjonalt, det etableres uformelle nettverk med andre kriminelle grupper nasjonalt og internasjonalt for å forenkle konkrete aktiviteter.

Erfaringer fra andre stater viser de uheldige konsekvensene av organiserte gruppers fiskerikriminalitet og tilknytningen til et videre mønster som kan inkludere handel med andre ulovlige varer eller ressurser som er ulovlig tilegnet, korrupsjon, bedrageri og hvitvasking av penger. Data viser at norske myndigheters kontrollinnsats minsker antallet av de mindre alvorlige lovovertrædelsene, men det var betydelig skepsis blant informantene om de samme myndighetenes evne til å forebygge mer komplisert organisert kriminell virksomhet.

Dette er det ikke vanskelig å forstå når man ser på de nasjonale vilkår samfunnet har gitt forvaltning, politi- og påtalemyndighet til å ivareta kontrollen av organisert økonomisk fiskerikriminalitet. Effektiv forebygging krever ajourført lovgivning, god kontroll, effektiv håndheving og god kommunikasjon mellom kontrollorganene.

Noen nøkkeltall fra Fiskeridirektoratet viser det totale aktivitetsnivået i fiskeriene og synliggjør omfanget av kontrolloppgaven. Til kvotekontrollen i direktoratet mottas årlig ca.

40 000 meldinger fra utenlandske fiskefartøyer. I tillegg kommer de norske meldingene. Det utstedes årlig ca. 200 000 sluttsedler (landingsedler med bl.a. kvantum). Omtrent 100 000 av disse sluttsedlene refererer seg årlig til Råfisklaget. Hver av disse representerer fra 2-7 stk. enkeltlandinger registrert på "bryggesedler". Et konservativt anslag viser at det årlig i Norge foregår mer enn 380 000 enkeltanløp av små og store fartøyer for levering av fisk, herunder ca. 2500 landinger fra utenlandske fiskefartøyer.

Kontrollverket har produsert ca. 3600 ressurskontroller (på sjø og land) i Norge hvorav halvparten er kontroller i forbindelse med landinger. Av de 3600 kontrollene utgjør 2338 kontroll av losset kvantum. I forhold til 380 000 landinger gir dette en kontrollfrekvens på 0,6 prosent ($380\,000/2338=0,61$). Ut fra disse forhold framgår det at oppdagelsesrisikoen for overtredelser av kvotereguleringer/havressursloven/sluttseddelforskriften ved landing er minimal. Av de 3600 kontrollene er det den senere år avdekket overtredelser i ca. 7-8 prosent av kontrollene.

Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorfor myndighetenes forsøk med å anvende straffelovens bestemmelser i fiskerisammenheng er forholdsvis få. Det kan synes som om man ikke har vært tilstrekkelig interessert i å benytte "kjente" bestemmelser i straffeloven som med fordel kunne vært anvendt i tillegg til aktuelle bestemmelser i fiskerilovgivningen. Det er naturlig i første rekke å tenke på kvoteovertredelser, underslag av fisk som tilhører fellesskapet og som skulle vært inndratt av behørig mottaksorganisasjon. Videre er det grunnlag for å se nærmere på oppfølging av underslag og grovt underslag, hvor selskapene eller eiere ulovlig beskatter bestander gjennom kvoteoverskridelser. Vi står overfor alvorlige økonomiske forbrytelser som det reageres på etter regler om bøtestraff som den mest alminnelige reaksjon. Sammenligner man denne situasjonen med andre områder av den økonomiske kriminaliteten i samfunnet, synes det som om det ikke er straffemessig sammenheng mellom håndhevingen i fiskerinæringen og overtredelser i andre næringer. Det er trolig at organisert økonomisk vinningsmotivert fiskerikriminalitet kan subsumeres under straffelovens bestemmelser i tillegg til forvaltningsbestemmelsene.

Alvorlige formuesforbrytelser mot det offentlige som for eksempel kvoteoverskridelser bør ikke behandles på annen måte enn skattesvik eller liknende formuesforbrytelser mot det offentlige. Straffelovens paragraf 256 som gjelder grovt underslag og paragraf 317 heleri bør kunne komme til anvendelse.

8.5 Avskrekker sanksjonene tilstrekkelig

I samtaler med informanter som skal kontrollere fiskerikriminalitet framkom det synspunkter som gikk ut på at lovgivningen hadde inadekvate strafferettslige sanksjoner for alvorlig kriminell aktivitet på fiskeriområdet. Man viste til at selv hvor lovbruddene var av alvorlig karakter og det fantes strenge sanksjonsmulighet, tvilte man på om retten ville ta i bruk de mulighetene som fantes.

Casestudiene viser at a den rettslige behandlingen der den tiltalte ikke bestrider punkter i tiltalen, endte med at bare en liten del av rettsavgjørelsene resulterer i strenge straffesanksjoner. De fleste av de utmålte sanksjonene ble mindre bøter.

Kriminologisk forskning viser at sannsynligheten for oppdagelse og pågrep har større forebyggende effekt enn straffen som kan bli resultatet av ulovlige handlinger. En hovedgrunn til at avskrekkingen ved lovbrudd i fiskerinæringen er lav kan skyldes at oppdagelsesrisikoen er lav. Et eksempel på dette er dumping av fisk (utkast). Dumping av fisk er som tidligere nevnt forbudt i Norge og det er eierselskapene og fartøyførerens ansvar at dette ikke skjer. På grunn av den lave oppdagelsesrisiko som slike lovbrudd medfører fortsetter lovbruddsaktiviteten. Myndighetene har styrket innsatsen når det gjelder forebyggende og holdningsskapende arbeid og innført en rekke tiltak. Tiltakene strekker seg fra opplæring av fiskere i regelverket til reduksjon av insentiver til å dumpe fisk. Mer effektiv kontroll av fiskeriene er mulig gjennom for eksempel elektronisk rapportering som gir raskere informasjon som kan føre til bedre analyser, og instruks til Fiskeridirektoratet om vurdering av tilbakekalling av tillatelser, permanent eller midlertidig, når ulovligheter avdekkes.

8.6 Er fastheten tilstrekkelig i den rettslige tilnærmingen

Casestudiene viser store forskjeller i regulering og håndheving av fiskerier knyttet til lisensiering og kvotearrangementet, og regelverket som styrer næringen ble av næringsdrivende betraktet som sammensatt og komplisert. Særlig ble det pekt på forhold som vanskeligheter med å skille mellom hva som ble betraktet som overtredelser og reguleringsmessige krav. Det ble også vist til at håndhevingen i enkelte tilfeller virket urimelig streng, og at forpliktelsene som ble lagt på utøverne var strenge. Det ble også gitt uttrykk for at kontrollen var ulik og at arrest og etterforskning var forskjellig fra havn til havn og blant de som utførte inspeksjonene. For norske forhold mente man at kontrollen i Nord-Norge var strengere enn i Sør-Norge.

For å oppnå større grad av ensartet kontrollpraksis og økt kapasitet for å bekjempe systematisk ulovlig aktivitet, kom det fram i intervjuer og samtaler med kontrollpersonell en rekke forhold som man mente burde endres eller koordineres på andre måter. Det ble ofte vist til overkapasitet i den globale fiskeflåten, et problem som også opptar forskningen (Porter 1998; Putt og Anderson 2007). Norske myndigheter retter også oppmerksomheten mot utfordringene ved å vise til kriminalpolitiske tiltak (Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, 2011: 44 – 46).

Flere informanter var opptatt av vanskeligheten med å trekke skillet mellom å drive lovlig fiske og overtredelser, for eksempel besittelse av fisk. Noen informanter i kontrollfunksjoner var opptatt av hvilket omfang kontrollen skulle ha, særlig med hensyn til den tiden som ble avsatt for inspektørene til å konsentrere seg om alvorlig organisert kriminalitet i forhold til mer rutinemessige saker som kvotekrav og lignende. Det var også flere informanter i kontrollorganene som var usikker på hvor grensene for deres autoritet gikk, inkludert inngrep i næringsdrivendes eiendom og krav om beslag. Andre var opptatt av sammenhengen mellom karakteren og alvorlighetsgraden i sanksjonsregimet og den konkrete alvorlighetsgraden av overtredelsen. Flere var av den oppfatning at bøter som sanksjon for overtredelser var lovgivningsmessig for dårlig koordinert med andre former for sanksjon, for eksempel fengselstraff. Slik flere informanter så det, burde man ved alvorlige overtredelser automatisk svarteliste fartøyet og inndra kvoten.

Ajourførte nasjonale rettsregler og økte bevilgninger til kontroll fører ikke uten videre til god håndheving. Det kreves i tillegg god kompetanse og godt utviklet samarbeidet med andre stater slik at utnyttelsen av ressursene ikke ligger åpen for ulovlig handlinger. Den bilaterale avtalen mellom Norge og Russland om kvoteregulering i Barentshavet kan være et eksempel på forebyggende tiltak. Avtalen kan utgjøre et forbilde til etterfølgelse for det nordatlantiske området.

8.7 Hvor tilfredsstillende er dagens etterlevelse i fiskeriene

De fleste informantene i forvaltning var av den oppfatning at de lykkes bra med å oppklare og sanksjonere forholdsvis mindre saker. Med mindre saker viste man til kontroll av fangstdagbok, bifangst, bryggesedler og lovbrudd knyttet til veiing av fangst ved mottak. I påtalemyndigheten var man i større grad opptatt av at de mer kompliserte saker som fikk en rettslig avslutning var forholdsvis få og sjelden var av prinsipiell karakter. Her snakket man om ulovlig fiske i fiskerivernsonen, lovanvendelse, rettighetstap, inndragning,

regnskapslovgivning, straffeutmåling osv. At antall saker var forholdsvis få begrunnet man med at når ulovlige handlinger ble oppdaget var det betydelig usikkerhet knyttet til etterforskningen i fiskeriforvaltningen og behandlingen i strafferettskjeden.

Det er Kystvakten til havs og fiskeriforvaltningen på land som har ansvaret for å sikre at naturmiljøet forvaltes på en forsvarlig måte og således reduserer skadevirkningene. Imidlertid synes det ikke som om kontrollfunksjonærene har den konkrete kunnskap som skal til for å bekjempe organisert fiskerikriminalitet. Regionalt ansatte i kontrollorganene var opptatt av at de hadde behov for tilleggsressurser, som for eksempel forbedret opplæring, for å kunne forholde seg til tilfeller av organisert kriminell aktivitet. Flere informanter mente at overvåking, entusiastiske etterforskere og analytikere, samt økonomiske og menneskelige ressurser var blant de viktigste faktorene for på en relevant måte kunne forholde seg til organisert fiskerikriminalitet.

8.8 Behov for forsterkede tradisjonelle kontrollmetoder

Bærekraftig forvaltning av fiskeressursene er en viktig forutsetning for bosettingen langs kysten (Hauck 2008). Den største trusselen mot trygg forvaltning av fiskeressursene er at reguleringene ikke blir fulgt. Kriminaliteten undergraver forvaltningens forebyggende tiltak og svekker rettsapparatets håndheving. Dessuten utgjør lovbruddene en lokal risiko for de sosiale, politiske og økonomiske forholdene i suverene stater. Organisert fiskerikriminalitet truer sikkerhet, stabilitet og utvikling i det private næringslivet og derved i lokalmiljøet.

Bekjempelse av organisert fiskerikriminalitet blir derfor en utfordring for enhver kyststat (Borgese 1998). Forbryternes aktiviteter skader alltid på lang sikt ressurs- og eksistensgrunnlaget. Noe annerledes kan det stille seg på kort sikt. Flere aspekter av organisert kriminalitet i fiskerinæringen har dessuten globale perspektiver, for eksempel ulovlig fangst på truede arter, overfiske av kvoter, dumping av fisk, hvitvasking av fisk og penger.

Kompleksiteten i organiseringen av fiskerikriminalitet er i stadig forandring ved at handlingsmulighetene hele tiden utvides, ofte gjennom utviklingen i samfunnet (som globalisering og avansert teknologi). Nye ruter for "varestrømmen" (fisk) blir stadig brukt og nye måter å operere på blir regelmessig oppdaget. Den kriminelle aktiviteten er stadig i endring, mer fleksibel og mer dynamisk enn tidligere, for eksempel "pengestrømmen" fra organiserte ulovlige handlinger. Analysen må derfor bygge på refleksjon over og vurdering av lovbruddenes karakter og konsekvens.

Å forstå omfang og virkning av kriminelle handlinger for samfunnet og å implementere effektive strategier for bekjempelse særlig viktige nasjonale oppgaver. Noen stater mangler informasjon om tilstanden i eget ansvarsområde, men som oftest er det for mye informasjon som vedkommende stat ikke kan gjøre seg nytte av. Grunnen er ofte mangelfulle kontrollsystemer. I de fleste stater er det forskjellige organer som har ansvar for bekjempelse og etterforskning av ulike former for kriminalitet. Samordning for å unngå dobbelarbeid og sikre maksimal koordinering, virkning og verdi av de offentlige midler som settes inn kan være en utfordring. Samhandling øker tillit og er en primær forutsetning for en bedre kontroll.

Ser man på lovbruddenes karakter i fiskerinæringen er handlingsalternativene mange. Det er derfor av avgjørende betydning at kontrollorganene gjenkjenner de ulovlige handlingene og setter inn bekjempelsen der de har størst preventiv virkning. Noen eksempler vil vise de mest alminnelige metodene:

Konnossement er et fraktbrev som utstedes av transportfartøyet. Det inneholder blant annet opplysninger om kvantum, fiskens eier (fangstfartøy), og hvem som er mottaker av fisken. Bill of lading (BOL, eller B/L) benyttes fra tid til annen, og er et dokument utstedt av befraakter til avskiper, som bekrefter at et spesifisert vareparti er mottatt om bord som last for transport til angitt bestemmelsessted for levering til mottaker som vanligvis er angitt. Norske kontrollmyndighet har avdekket at transportfartøyer i mange tilfeller har landet fisk i EU-havner hvor opplysningene om hvilket fartøy som har gjennomført fisket er forfalsket. Fiskefartøy som har ligget i norsk havn kan for eksempel være oppgitt som det fartøy som har tatt fangsten.

Doble sett konnossementer både om bord i fiskefartøyet og transportfartøyet er en metode som benyttes av fiskefartøyene for å unndra seg registrering. Et konnossement inneholder navn og stempel til både transportskipet og fiskefartøyet, dato, område for omlasting, produkt og kvantum. Dersom fiskefartøyet ønsker å unndra kvantum fra kvotekontroll, kan det, som kontrollmyndighetene har sett ved flere anledninger utstede konnossement hvor fangsten deles. Det ene konnossementet blir registrert i fangsdagboken og derved også rapportert til for eksempel norsk og russiske myndigheter. Det andre konnossementet med kvantum blir ikke registrert. Transportskipet er avhengig av å ha begge settene av dokumenter når fisken skal losses i bestemmelseshavnen for eksempel i EU fordi det må foreligge transportdokument som dekker hele kvantumet.

Omskriving av art forekommer i norsk sammenheng særlig fra torsk til hyse fordi torsk er høyere priset på markedet. Fisk som er ment for produksjon i tredjeland, går gjerne

gjennom fryselager i bekvemmelighetshavner og er da merket som hyse. Når fisken videresendes til tredjeland for foredling, merkes den om. Dette krever stor grad av organisering fra de involverte og det er naturligvis flere enn tre personer som er kjent med forholdene og samarbeider (jf. definisjonen av organisert kriminalitet ovenfor).

Falsk merking er også en form for lovbrudd som også foregår på fiskefeltene om bord i fiskefartøyene. Her merkes kartongene med frossen fisk med falske etiketter og ommerkes ved lossing.

*Omlasting til bekvemmelighetsflaggede*¹ transportskip i fart på verdensbasis (trampfart) er forbudt fra 2005. Disse skipene kan ofte ikke overvåkes verken av norske eller russiske myndighet fordi de ikke sender elektroniske signaler. Norske kontrollmyndigheter har i flere EU-havner (Grimsby, Emshaven og Bremerhaven) kunnet konstatere leveringer av torsk og hyse fra russiske fiskefartøyer som ulovlig har lastet om til bekvemmelighetsflaggede fartøyer.

Flaggskifte er en metode som ofte benyttes av fiskefartøyer for å gi skinn av at de tilhører stater som har kvoter i området og derved lovlig kan drive sin virksomhet. Noen staters flagg blir oftere brukt enn andre og omregistrering er en enkel og rask operasjon.

Dumping av fisk har vært et problem i næringen over lang tid, og som det har vært vanskelig å gjøre noe med på grunn av kontrollmulighetene. I Norge har man nå søkt å regulere dette gjennom havressurslovens forbud mot utkast, og så langt er bestemmelsen kommet til anvendelse i minst ett tilfelle. Dessuten arbeider norske myndigheter for et globalt forbud. Også i EU arbeides det aktivt for å innføre forbud mot dumping av fisk. Det er nå viktig at fiskernes egne organisasjoner følger opp med informasjon til sine medlemmer om de nye reglene for på den måten å søke å oppnå en holdningsendring.

Informanter i fiskeriforvaltningen var opptatt av at lovgivningen ikke var godt nok tilpasset kontrolloppgavene, og at flere muligheter til sanksjonering og større grad av samarbeid mellom forvaltning og politi burde prioriteres. Samarbeid mellom kontrollorganene er viktig når erfaring og informasjon deles. Konkret internt juridisk samarbeid mellom kontrollører ble sett på som forebyggende av de fleste.

Av flere informanter ble det pekt på at skulle man ha en overvåkingsorientert kontroll av organisert fiskerikriminalitet var det nødvendig med tilførsel av ressurser. Behovet for økt

¹ Bekvemmelighetsflagg, eller åpent register, viser til fartøy som fører flagg fra en stat som ikke er den stat eieren til fartøyet tilhører. Se FN. FAO Fisheries and Aquaculture Department, "Flag of Convenience" or Open Registry Fishing Vessel, <http://www.fao.org/fishery/topic/14818> (tilgang 25. mai 2008).

dekning og systematisk innsamling av data fra overvåking var blant de behov som oftest ble nevnt som særlig viktig. Grunnen er at det ikke finnes et nasjonalt overvåkingssystem for organisert kriminalitet i fiskerinæringen, eller en koordinert oversikt over resultatene fra håndheving. Derfor vil forbedret samarbeid og mer systematisk og konsekvent innsamling av data over hele den juridiske sektoren resultere i en mer effektiv og målrettet tilnærming til håndhevingen.

Men her skal man være klar over de betenkeligheter som knytter seg til overvåking eller sporing som er havressurslovens formulering jf. paragraf 41. Det sentrale spørsmålet blir i hvor stor grad ønsker vi å føre samfunnet mot en ”kontrollstat” i samfunnsvernets navn. Motivasjonen for å overvåke kan grovt deles i tre faktorer; lære, påvirke og utvikle og kontrollere. Den elektroniske overvåking som benyttes i fiskerinæringen innebærer at der man tidligere kontrollerte enkeltfartøyer etter mistanke, overvåkes i dag alle fartøyer, fiskefartøyer så vel som handelsskip. Her må det stilles spørsmål ved hvor langt man kan gå i atferdskontroll uten å komme i konflikt med menneskerettighetene. Et hovedspørsmål blir etter dette hva man skal gjøre med ”overskuddsinformasjonen” fordi det er rimelig å anta at de aller fleste fiskefartøyer driver lovlig virksomhet.

Fiskeripolitisk motivert overvåking ved hjelp av VMS, AIS og LRIT er metoder for overvåking av handlingsmønstre. Men overvåkingen kan også være uttrykk for samfunnets ønske om å påvirke sikkerheten for fiskeflåten, samt utvikle og øke læringsverdien av erfaringer som høstes. Det er derfor av særlig betydning at det foreligger en balanse mellom behovet for forsterkning av tradisjonelle kontrollmetoder og de nye, elektroniske mulighetene. Vi står overfor et paradigmeskifte mellom ”kontrollstaten” og proporsjonalitetsprinsippet. For eksempel er det ikke grunn god nok for mistanke om ulovlige handlinger å vise til at fartøyet ikke sender elektroniske signaler. Staten skal ha tillit til borgerne, ikke motsatt, derfor må det foreligge reelt grunnlag for mistanke før overvåkingsdata kan benyttes som bevismateriale. Rettssikkerheten skal gjelde i konkrete saker.

8.9 Fordeler ved samarbeid mellom forvaltning, politi og påtalemyndigheter

I flere folkerettslige instrumenter er det bestemmelser om at medlemsstatene skal gi hverandre best mulig felles rettslig assistanse i etterforskning, rettsforfølgelse og juridiske prosedyrer i forhold til de overtredelsene som er dekket i de enkelte konvensjonene. Den form for assistanse som medlemsstatene etter UNTOC konvensjonen skal gi ved grenseoverskridende og organiserte lovbrudd, er beskrevet i artikkel 18:

- (a) sikre bevis ved å gjennomføre forhør av personer;
- (b) innhente juridisk dokumentasjon;
- (c) søke, sikre og fryse verdier;
- (d) undersøke objekter og eierforhold;
- (e) framskaffe informasjon, bevismateriale og ekspertuttalelser;
- (f) skaffe fram originaler eller bekreftede kopier av relevante dokumenter og oversikter, inkludert Regjerings-, bank-, finansiell-, selskaps- eller forretningsoversikter;
- (g) identifisere eller oppspore utbytte fra kriminelle handlinger, eiendom, andre hjelpemidler eller ting som kan benyttes som bevismateriale;
- (h) få fram vitner som frivillig ønsker å stå fram i nasjonal sammenheng;
- (i) hvilken som helst annen form for assistanse som ikke er i strid med nasjonal lov som kreves av den konkrete stat;
- (j) identifisering, beslaglegging og overvåkning av kriminalitet og
- (k) beslaglegging av verdier.

Medlemsstater har to framgangsmåter som generelt kan benyttes for å implementere sine forpliktelser under internasjonal rett. Dette kan for det første oppnås gjennom statlig lovgivning som slår fast krav og prosesser for forebygging gjennom rettslig assistanse. For det andre kan medlemsstatene benytte konvensjonene som rettslig basis for internasjonalt samarbeid. Uten hensyn til den metoden man velger vil en rekke rettslige og prosessuelle hindringer fortsatt finnes og ofte begrense staters muligheter for samarbeid internasjonalt.

Her bør understrekes det spesielt viktige forhold å ha et nært samarbeid med Russland om beskyttelse av fiskebestandene i nordområdene. Særlig viktig er arbeidet i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen som ble etablert 11. april 1975. På et årlig møte i kommisjonen fastsettes totalkvoter for fangst på felles fiskebestander i Barentshavet, og kvotene fordeles mellom Norge, Russland og tredjeland. Partene avtaler også gjensidig fiskeadgang i hverandres økonomiske soner og bytter kvoter både innefor fellesbestander og nasjonale bestander. Totalkvotene som Norge og Russland fastsetter i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen er basert på anbefalinger om beskatningsnivå utarbeidet av International Council for the Exploration of the Sea (ICES), Det internasjonale havforskningsrådet, hvor både norske og russiske forskere er representert.

Framtidig samarbeid mellom kontrollinstansene kan ta mange former, inkludert internasjonale kontrollorganer, bilateralt samarbeid mellom jurisdiksjoner eller

grenseoverskridende samarbeid for å skape operasjonelle arbeidsgrupper og effektiv deling av etterretningsinformasjon. Økt samarbeid mellom eksisterende regionale, bilaterale og nasjonale fiskerikontrollorganer har ført til forbedringer av kontrollen. Ytterligere styrking av fiskeriforvaltningen, politi og påtalemyndigheter kan føre til forbedret moral, større effektivitet, inkludert mer målrettet bruk av ressurser, bedre utdannet kontrollpersonell og forbedret resultat i arbeidet med organisert kriminell aktivitet i fiskerinæringen.

Initiativer av denne type kan føre til bedre overvåking og derfor flere forstyrrelser av organiserte kriminelle nettverk, og strafferettslig forfølgelse av alvorlige lovbrudd. I data til dette arbeidet var det blant informantene tro på at operasjonelt samarbeid og strategisk bruk av arbeidsgrupper kunne effektivisere kontrollarbeidet. Det finnes flere modeller som kan benyttes inkludert en operasjonell, konkret arbeidsgruppe bestående av representanter for flere kontrollorganer, eller etablering av en spesialenhet innenfor fiskeriforvaltningen. Ved felles innsats fra flere kontrollorganer kan det oppstå situasjoner som krever at man for eksempel klarer å håndtere ulik prioritering og rettslige forskjeller.

8.10 Sammendrag

Med grunnlag i de foreliggende data kan det synes som om de største tapene for de nordatlantiske statenes økonomier påføres av organiserte kriminelle nettverk som driver fiskerikriminalitet på marine bioressurser innenfor nasjonalstatens jurisdiksjonsområder. Det er på det rene at den ulovlige fangsten ikke kan pågå uten skjult samforstand mellom fartøyeiere, fartøyførere, fiskere og de som kjøper fisk og omsetter fiskeprodukter. I tillegg kommer at fiskerimyndighetenes kontroll slik den er lagt opp ikke har tilstrekkelig kapasitet. I dag finnes det en tendens til at de som driver ulovlig fiske og tvilsomme forretninger gjør bruk av korruperte forbindelser som legger til rette for ulovlig omsetning av de ressursene som tas ulovlig.

Norske fiskerimyndigheter og andre operative kontrollmyndigheter har i dag en rekke saker rettet mot selskaper og personer som driver ulovlig innenfor fiske og omsetning av fangsten i markeder rundt om i verden. Denne etterforskningen drives i samarbeid med rettshåndhevende myndigheter nasjonalt og internasjonalt. Fiskerimyndighetene driver innsamling av informasjon om organiserte kriminelle nettverk og grupper, organisasjoner og sammenslutninger som søker å kontrollere fiskerinæringen og således skaffe seg ulovlige inntekter gjennom dette. Sakene er kompliserte og derfor tidkrevende, men håpet er at

oppklaringer vil føre til oppbygging av kompetanse på feltet og derved gi den tilsiktede forebyggende effekt på lengre sikt.

Denne undersøkelsen støttes av utvetydige data som viser at fiskerikriminalitet er godt organisert, og at det krever infrastruktur langt ut over selve fiskeoperasjonen. De ulovlige handlingene involverer nettverk som driver handel, korrupsjon, dokumentfalsk, skatteunndragelser, ulovlig skatteplanlegging og profitt skjult i kompliserte selskapsstrukturer i ulike stater.

Handling i overensstemmelse med UNTOC- konvensjonen blir derfor av flere grunner særlig viktig. For det første vil den bidra til en felles tilnærming til bekjempelse av organisert kriminalitet, så vel som den kan bidra til å redusere tapet av biodiversitet (graden av variasjon i livsformer innenfor et gitt økosystem).

9. Forslag til tiltak

9.1 Innledning

Økt kunnskap og informasjon er en grunnleggende forutsetning for en bedre, mer effektiv og målrettet forebygging. Tiltakene bør være kunnskapsbasert i den forstand at de problematiseringer som legges til grunn og de tiltak som det tas sikte på å gjennomføre, skal ha basis i forskning eller annen form for relevant kunnskap eller erfaringsmateriale. For at myndighetene skal kunne møte utfordringene på en adekvat måte, er det viktig at sentrale beslutningstakere og de som skal gjennomføre tiltakene på lokalt nivå, har den nødvendige kunnskap og informasjon som skal til for å kunne ivareta sine oppgaver. Styrking av felles kunnskapsplattform representerer derfor et sentralt tiltak i seg selv.

For å gjøre det enkelt å forbedre kunnskapsdelingen på feltet fiskerikriminalitet har regjeringen den senere tid tatt en rekke initiativ. Det er et komplekst og mangeartet bilde av årsakene som erfaringsmessig ligger til grunn for fiskerikriminalitet. Det gjør at bidrag fra mange etater og virksomheter vil være nødvendig for at utfordringene knyttet til bekjempelsen av fiskerikriminalitet skal kunne møtes med både fleksibilitet og fasthet. Tiltakene må sees i sammenheng og gis nødvendig koordinering. Det vil være tale om samarbeid og koordinering på nasjonalt plan mellom departementer og direktorater, og koordinering på lokalt/operativt nivå. En viktig premisse for samhandling, uansett nivå, vil være informasjonsutveksling mellom næringslivets aktører og myndigheter.

Nærhet til utfordringene er viktig for å treffe riktige tiltak. I kommunene finnes det en rekke tiltak som har som mål generelt å forebygge kriminalitet. Det er viktig at blant disse tiltakene også inngår å forebygge fiskerikriminalitet. Politiråd og Samordning av kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) er to modeller som er etablert i et stort antall kommuner for å samordne lokale tjenester innen det kriminalitetsforebyggende arbeidet. I tillegg til disse to modellene har en ny kommet til, Fiskeriforvaltningens analysenettverk (FFA). Disse tre modellene vil bli behandlet under (9.5 nedenfor).

I tiden som kommer er det av avgjørende betydning å styrke dialogen og øke involveringen i bekjempelsen av fiskerikriminalitet. Isolasjon og mangelfullt samarbeid i det forebyggende arbeidet svekker den preventive effekten. Åpenhet og dialog skaper gjensidig forståelse og respekt for ulikhetene og de verdier samfunnet bygger på. Dette gjelder i høy grad innfor næringslivet hvor det er avgjørende med tydelig formidling av verdigrunlaget og lovfundamentet som de enkelte næringer bygger på. Det er i lokalmiljøet eventuelle konflikter

vil materialisere seg. Derfor er det avgjørende for resultatet at forebygging av fiskerikriminalitet kan bekjempes på lokalt så vel som nasjonalt plan. Men i en internasjonal næring som fiskeri kommer en selvsagt ikke utenom internasjonalt samarbeid dersom en skal lykkes med bekjempelse av kriminalitet.

9.2 Hvorfor er bekjempelse av fiskerikriminalitet viktig

Tradisjonelt har regulering og kontroll av fiskerikriminalitet i det nordatlantiske området vært rettet mot brudd på reguleringer for fiske i statenes egne økonomiske soner. I de senere år har det imidlertid oppstått en stadig økende bekymring for ulovlig utnyttelse av marine ressurser på verdensbasis. En årsak er at organisert fiskerikriminalitet ikke kan bekjempes uten internasjonal samhandling. Dette har sin bakgrunn blant annet i at viktige fiskeressurser er pelagisk fisk som jager fritt inn og ut av nasjonale soner, er truet av desimering eller utryddelse i flere havområder og har stor betydning for lokal og regional matproduksjon.

En vesentlig del av det globale overfisket er en konsekvens av fiskerikriminalitet. Å fastslå hvor mye av overfisket som utgjør lovbrudd er det ingen som kan si med sikkerhet. Med grunnlag i ressursforskning fastslår FAO (2006) at fiskerikriminalitet er blitt et alvorlig globalt problem og en trussel mot regional matsikkerhet. En del av problemet knytter seg til det som noen kaller utkast av fisk, men som egentlig betyr dumping, skadegjørende handlinger eller ødeleggelse av verdier som er forbudt og medfører streng straff etter norsk og flere andre staters lover. EU derimot har et regelverk som krever at fisk under et visst minstemål skal dumpes. FAO antar at anslagsvis sju millioner tonn fisk på verdensbasis dumpes hvert år. Norske myndigheter vil ha slutt på at EU-fiskere dumper fangst fra norske farvann og har fått gjennomslag i FN hvor FAOs fiskerikomiteé (COFI) i februar 2011 vedtok nye internasjonale retningslinjer for å få stanset den omstridte praksisen. De nye reglene vil også omfatte bifangst, der man vil hindre at det fiskes på feil fiskeslag for deretter å dumpe fangsten.

En annen viktig grunn av særlig betydning i bekjempelsen av fiskerikriminalitet er hvitvaskingsproblematikken. Store kvanta av naturressurser blir høstet ulovlig og verdien blir ofte hvitvasket gjennom internasjonale finansinstitusjoner. Dette resulterer ikke bare i korrupsjon og undergraving av ressursreguleringer, men medfører også omfattende økonomiske tap av inntekter til de berørte statene.

Fiskerikriminalitet består ofte av kompliserte lovbruddsformer som involverer en rekke kontrolltater og som regel flere staters lovområder. Dette gjør det nødvendig med gode

samarbeidsformer både nasjonalt og internasjonalt. Det kan konstateres at de fiskerisaker som behandles i norsk rett er temmelig tradisjonelle og får ofte et beregnelig resultat. Saker som kommer for retten resulterer oftest i bøter og inndragning som synes å ha begrenset preventiv virkning, og ikke sjelden leder til betydelig tilbakefall, noe som også framgår av det foreliggende materiale.

9.3 Reformen rettslige og reguleringsmessige rammer

Lovgivningen med tilhørende straffereaksjoner er det forebyggende tiltak myndighetene legger størst vekt på. I denne sammenheng oppstår det spørsmål som knytter seg til fiskerikriminalitet, nemlig kontrollen og det lave straffenivået som er valgt av påtalemyndigheten og forvaltningen. For eksempel kunne et tiltak være at domstolene tok i bruk inndragning av verdier i større grad enn tilfelle er i dag. Forvaltningen kunne i større grad benytte nekting av fiskerettigheter og inndraging av kvoter som ble misligholdt. I fiskeri- og straffelovgivningen som regulerer det nordatlantiske området er det hjemmel for å identifisere, tilbakeholde og konfiskere det hjelpemiddel som blir benyttet ved lovbruddet, eller den fortjeneste som ble resultatet av den ulovlige handlingen, men det kreves at disse mulighetene i større grad blir benyttet. I noen tilfeller krever lovens bestemmelse at handlingen må kunne defineres som grov, men mange lovbrudd i fiskerinæringen oppnår ikke kravet om grovhet, noe som begrenser virkemiddelbruk og dermed kan den forebyggende effekten reduseres.

Bakmennene i grenseoverskridende fiskerikriminalitet slipper ofte straff. En av grunnene er at det finnes så mange nivåer i denne formen for kriminalitet og derved kan ansvaret pulveriseres. Håndhevingsorganene har en tendens til å rette oppmerksomheten mot lavere nivåer blant de som begår fiskerikriminalitet. De som virkelig profiterer på de ulovlige handlingene slipper derved rettsforfølgelse og sanksjoner. En sammenheng her kan være at bakmennene har større muligheter for å omgå reguleringene, dessuten er de sjelden direkte involvert i de ulovlige handlingene.

Den forebyggende verdien av rettslige og reguleringsmessige tiltak har ofte sammenheng med kompetanse samt økonomiske- og personellmessige ressurser. Skal fiskerikriminalitet kunne forebygges på en adekvat måte gjennom rettslige reguleringer må disse i større grad enn tilfelle er i dag, gi muligheter for å identifisere stråmennene bak overtrederne, særlig når hovedansvarlige for lovbruddene befinner seg i en annen stats jurisdiksjon. I grenseoverskridende saker bør det i større grad enn hva som har vært tilfelle

etableres rettslig samarbeid mellom de berørte jurisdiksjoner. Eksempler på dette kan være å få innsyn i utenlandske bankkontoer som ser mistenkelig ut, og derved oppnå beslag hvor innehaver taper adgangen til å disponere kontoene. En slik mulighet vil sterkt svekke incentivene for organiserte internasjonale nettverk å drive ulovlig fiskeriaktiviteter innenfor den aktuelle jurisdiksjon.

Det framgår av kildematerialet at det er behov for holdningsendringer i alle ledd, inklusive domstolene. Oppmerksomheten bør rettes mot å gjøre sanksjonene ensartet og konsekvent og at rettsavgjørelsene reflekterer den skade som overtredelsen har påført samfunnet i form av miljøødeleggelse og tapt inntekt til fellesskapet. Det er også behov for å se fiskerikriminalitet i et større kriminalitetsperspektiv.

9.4 Mer samarbeid mellom kontrollorganene

Undersøkelsen viser at det er en sammenheng mellom hvitvasking av fisk som produkt, og pengevasking. Fiskeriforvaltningen har erfaring med å avdekke forholdet mellom ulovlig fangst og ulovlig produksjon. Skatt- og tollmyndigheter har gjennom egne undersøkelser konkludert med økt behov for kontroll rettet mot organisert fiskerikriminalitet. Tiltakene har den senere tid kommet som økonomiske sanksjoner gjennom tilbakevirkende beskatnings- og avgiftskrav. Data viser mangler ved samarbeidet på det praktiske plan mellom organene som skal forebygge kriminalitet i fiskerinæringen. Et eksempel er bekjempelsen av korrupsjon og hvitvasking. Materialet viser videre at finansinstitusjoner og andre offentlige og private som yter service av finansiell og annen karakter har en viktig rolle i det forebyggende arbeidet ved å oppdage og rapportere mulige ulovlige transaksjoner knyttet til fiskerikriminalitet. Rapporteringsplikten blir ikke alltid overholdt slik at det har vært mulig å bygge opp stabile samarbeidsrutiner, og derved styrke det forebyggende arbeidet i forbindelse med ulovlig eller mistenkelig finansieringsvirksomhet i fiskeriene. Dette viser behov for holdningsendringer i finansieringsnæringene med hensyn til for eksempel hvitvasking av utbytte fra fiskerikriminalitet.

Praktisk er samarbeidet mellom fangstleddet, forvaltningen inkludert Kystvakten, politi- og påtalemyndighet av særlig verdi for å kunne avdekke former for organisert kriminalitet i fiskerinæringen. Større effektivitet i samarbeidet både nasjonalt og internasjonalt vil kunne styrkes ved mer enhetlige arbeidsmetoder. For eksempel kan det Nordatlantiske kystvaktforumet være et egnet organ for slik harmonisering av dette arbeidet.

Risikoen for brudd på fiskerireguleringer bør føre til videreutvikling av overvåkingsteknikker. Deling av overvåkingsdata mellom forvaltningsmyndigheter og politi er essensielt for å kunne bygge opp et mest mulig komplett etterretningsbilde ved risikovurdering av fartøy, selskap og eventuelle bakmenn. Næringens utøvere bør i større grad inn i det forebyggende arbeidet, særlig med tanke på korrupsjon og bedrageri i fiskeriene.

Politisk ansvarlige bør iverksette omfattende informasjonsarbeid rettet mot utøverne i fiskerinæringen og relaterte næringer. På nasjonalt nivå er det allerede opprettet Fiskeriforvaltningens analysenettverk som er et samarbeid mellom forvaltningsorgan og politi. Dette kan bli et nyttig bidrag til samarbeid over myndighetsgrenser. Men det bør også vurderes å sette opp arbeidsgrupper bestående av regionale forvaltningskontor (for eksempel Fiskeridirektoratet og Skatteetatens lokale kontor) og politi. En slik gruppe bør ha som sin sentrale oppgave å bidra til lokalt kontrollarbeid gjennom deling av informasjon og kompetanse til lokalt politi under etterforskning. I tillegg bør gruppen ha oppmerksomheten rettet mot forebygging på lokalt nivå opp mot det lokale næringsliv.

9.5 Utvikling av forebyggende strategier

Denne undersøkelsen viser at fiskerinæringens utøvere befinner seg i et ”kunnskapstomt” rom når det gjelder forebygging av organisert økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Et kunnskapsbasert handlingssystem må bygge på grunnleggende forståelse av problemstillingen noe som synes svakt utviklet blant fartøyeiere, fiskere og deres organisasjoner. For eksempel er kunnskapsnivået om fiskerikriminalitet påfallende lavt, tatt i betraktning at det foreligger en lang rekke forvaltnings- og rettsavgjørelser på området. I tillegg viser skatteetatens kontroll av norsk fiskerinæring over flere år, omfattende organisert kriminell virksomhet som det er sanksjonert mot. Dermed er det riktig å si at kriminalitetsformene er kjent og brukt i næringen, men den preventive effekten av sanksjoneringen har ikke hatt den ønskede virkning.

Informanter i fiskeriforvaltningen hadde tanker om en rekke strategier som kunne benyttes for å bekjempe organisert kriminell aktivitet og tok ofte utgangspunkt i kjente metoder, blant disse var: bruk av informanter (hemmelig etterretning/spesialletterforskning), forbedret lovgivning, spesialenheter, bedre kommunikasjon internt i forvaltningen, bruk av utsendte medarbeidere (liaison tjenestemenn i konkrete stater/havner), økte økonomiske ressurser, forbedret personellsituasjon, bedre koordinert overvåkning og større grad av informasjonsdeling mellom forvaltningen og andre kontrollorganer. For flere av informantene

i forvaltningen var oppfatningen at lovgivning og bedre kontroll var like viktige faktorer i arbeidet med å oppnå etterlevelse og at det kunne man best lykkes med ved å benytte politimetoder. Særlig var spesialister med juridisk- og etterforskningskompetanse ønsket i forvaltningen, framfor kunnskap om fiskerier som man mente var tilstrekkelig.

Kampen mot organisert kriminalitet i fiskeriene bør i større grad benytte forebyggende strategier (Meld.St. 7 (2010 – 2011)). Skal man lykkes i bekjempelsen av fiskerikriminalitet må forvaltningens og politiets arbeidsformer i større grad være tilpasset samfunnsutviklingen, ikke minst hva gjelder forebyggende metodebruk.

Forebygging av organisert kriminalitet dreier seg i stor grad om hvordan man kan hindre at personer får anledning til å danne kriminelle grupper eller nettverk, for dermed å planlegge kriminelle handlinger. Tradisjonelt har forebygging av organisert kriminalitet i overveiende grad vært rettet mot enkeltpersoners ulovlige handlinger framfor å arbeide mot selskaper, nettverk, mønstre og sammenhenger. I et kunnskapsbasert handlingssystem er det om å gjøre å dekke kunnskapstomme rom som måtte finnes i forvaltning, politi og i miljøet rundt disse. Derved vil mulighetene for forebygging av fiskerikriminalitet i lokalsamfunnet øke. På lokalt nivå kan det være viktig at forvaltningsetater, kommune og politi sammen legger opp til en strategi som reduserer eventuelle lokale nettverks handlingsrom til landing og omsetning av ulovlig fisk.

Fiskeriforvaltningens analysenettverk (FFA) ble etablert i 2009, var operativt fra 1. januar 2010, og er et konkret tiltak mot fiskerikriminalitet. FFA skal sikre et tett samarbeid mellom ulike etater og bidra med oppdaterte, tverrsektorielle analyser innenfor saksområdet fiskerikriminalitet. FFA er et samarbeid mellom Fiskeri- og kystdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet. Departementene, i tillegg til Riksadvokaten, er representert i styringsgruppen. I tillegg er underliggende etater medlem av det nasjonale nettverket. Disse etatene er Fiskeridirektoratet, Kystverket, Politidirektoratet, Økokrim, Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet. Etableringen av analysenettverket er en videreføring av regjeringens mangeårige arbeid mot fiskerikriminalitet. FFAs arbeidet er i tillegg viktig for å kartlegge og avdekke alvorlig organisert kriminalitet i fiskeriene. Med andre ord er FFA en ny måte å tilnærme seg den nasjonale og internasjonale fiskerikriminaliteten gjennom informasjonsinnhenting og påvirkning med intensjon om å bedre den preventive effekten av myndighetenes tiltak.

Arbeidet som gjøres av FFA er særlig viktig både internasjonalt og nasjonalt fordi den politiske målsettingen er at Norge skal ha en internasjonal rolle som ivaretar våre interesser

og vårt ansvar som havnasjon og kyststat på en helhetlig måte. Målsettingen er som det heter i Fiskeri- og kystdepartementets strategiplan 2007-2011: ”Innen 2012 skal det være oppnådd kontroll med uttaket som sikrer at ulovlig, urapportert og uregulert fiske ikke forekommer i Nord-Atlanteren”. Utfordringen er å oppnå synergi av dette arbeidet.

I 2007 gikk det ut retningslinjer fra Politidirektoratet om etablering av Politiråd i alle landets politidistrikter. Politiråd er en modell for tverretattlig samarbeid på lokalt nivå. Retningslinjene beskriver at rådene skal bygge på prinsippene for Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT). Det betyr at en styringsgruppe skal involvere og ansvarliggjøre lokalpolitikere, kommunale etater, private aktører sammen med politi. Politirådene skal konsentrere seg om forebygging av kriminalitet begått av alle i lokalsamfunnene, ikke som for SLT hvor mandatet er avgrenset til barn og unge. Innholdet i Politiråd-modellen er: Kommunens øverste politiske og administrative ledelse må gjensidig forplikte seg til å samarbeide. En styringsgruppe med de samme lederne møtes jevnlig for å følge opp samarbeidet. En særskilt person har ansvar for å følge med på at styringsgruppens beslutninger settes ut i livet og koordiner det samarbeidet som bestemmes. Det er i prinsippet ingenting i veien for at Politirådene også retter sin virksomhet mot fiskerikriminalitet, men det er tvilsomt at dette så langt har blitt gjort i noen utstrekning.

FFAs kompetanse og erfaring med å være ”brobygger” mellom etater på nasjonalt og internasjonalt nivå bør kunne nyttiggjøres også på lokalt nivå. En løsning er å tilrettelegge for at det blir opprettet lokale analysenettverk mellom Fiskeridirektoratets lokalkontor, skattekontor, tollregionene og fiskerioffiserer fra relevant kystvaktsektor. I tillegg bør politi være tilknyttet nettverket.

Kunnskapen som de lokale analysenettverkene har opparbeidet seg bør bringes inn for politirådet når det befatter seg med fiskerikriminalitet. Politirådet bør i slike tilfeller også inkludere deltakerne fra de etatene som er berørt av denne kriminalitetsformen. I tillegg bør man vurdere hvorvidt fiskerinæringen bør være representert. Politirådet vil på denne måten få oppdaterte, generelle analyser av lokalsituasjonen som kan danne grunnlag for forebyggende tiltak og prioriteringer ved etterforskning av fiskerikriminalitet.

9.6 Lovgivningen

Flere av intervjuobjektene så det slik at den norske lovgivningen var for komplisert i sin oppbygging og innhold. Fiskerilovgivningen er i utgangspunktet laget for å forvalte fiskeriene. Innhold og område som skal dekkes av slik lovgivning kan lett bli uklar og svekke

skillet i alvorlighetsgraden av det aktuelle lovbruddet. For eksempel kan en tenke seg uklarhet som gjelder om en kvoteoverskridelse er grov eller mindre alvorlig. Situasjonen i næringen når loven skal tolkes kan bli at man oppfatter at handlingenes alvorlighetsgrad ikke er forskjellige. En videre forenkling av lovverket kan uthule regelverket og gi svekket eller uheldige virkninger i form av manglende etterlevelse. Tradisjonelt sett blir alvorlighetsgraden av det ulovlige fisket beskrevet i vekt framfor verdi. Dette kan være uheldig og tilsløre hvor alvorlig handlingen faktisk er. Særlig personer som ikke har inngående kjennskap til fiskerinæringen vil kunne ha problemer med å forstå alvorligheten av lovbruddet uten at det samfunnsmessige tapet blir beskrevet i kroner og øre.

I flere rettsavgjørelser synes det å være forskjell mellom alvorlighetsgraden og den straff som blir utmålt. For eksempel fiske uten kvoter og overskridelse av kvoter resulterer normalt i bøter, men stadig gis nye kvoter til samme overtreder. Her kunne man tenke seg at domstolen idømte karantene som skulle vare over en viss periode. Det burde i hvert fall være mulig å argumentere for en redusert kvote ved tildeling av fiskelisens ved første gangs overtredelse. Restriksjon på fiske, eller forbud mot fiske, må antas å ha en langt mer preventiv virkning enn bøter og/ eller fengselsstraff.

Norge har ny ajourført lovgivning som regulerer fiskeriene. Denne lovgivningen prøver i begrenset grad ut nye grenser mot internasjonal rett, men sørger for å være i overensstemmelse med norsk tradisjon. I kontrollsammenheng med betydelig utenlandsk fiskeriaktivitet i norsk sone kan dette samsvar være en svakhet, særlig fordi reguleringen ikke tar sikte på automatisk tap av eiendom (rettigheter) for utenlandske fartøyer som blir tatt for ulovlig fiske i norsk økonomisk sone. Norge kan og bør utforme bestemmelser som er i overensstemmelse med havrettstraktaten som gir større muligheter til beslaglegging av eiendom enn man finner i dagens norske lovgivning.

Et annet forhold som også bør være gjenstand for en framtidig gjennomgang av reglene er at lovgivningen ikke alltid benytter seg av de mulighet som folkeretten gir. For eksempel er bestemmelsen i havressurslovens paragraf 64, 1. ledd hvor grovt lovbrudd kan straffes med fengsel inntil tre år ikke harmonisert med UNTOC-konvensjonens definisjon på hva som anses som "alvorlig kriminalitet" hvor et av kriteriene er at lovbruddet kan straffes med minimum fire års fengsel. Nå er det selvsagt slik at nasjonal lovgivning utformes for å fungere i vedkommende stat. I en internasjonal næring som fiskeri kan det imidlertid medføre vanskeligheter knyttet til håndheving dersom det skulle oppfattes som mer gunstig å begå lovbruddet innfor norsk jurisdiksjon enn utenfor på grunn av at straffen er mildere.

9.7 Håndheving og etterlevelse

Man bør merke seg at omfattende kriminologisk og juridisk forskning viser at næringsdrivende generelt ikke lar seg avskrekke av sanksjonene som blir utmålt for selve lovbrudd, men derimot for mulighetene til å bli tatt og således avslørt som forbryter. Den lave sannsynligheten for å bli avslørt og sanksjonert, sett i sammenheng med de økonomiske verdiene og de forholdsvis lave straffene som utmåles (på tross av de forholdsvis høye strafferammer som lovgivningen inneholder), kan friste noen i fiskerinæringen til å slutte at de potensielle og økonomiske fordelene ved ulovlig fiske overstiger risikoen for oppdagelse og straff.

Norge har en lang kyst og store havområder som skal overvåkes. Ettersom både tjuveri og ulovlig omsetning av fiske blir utført gjennom nettverk og av små grupper krever det målrettet tilnærming (Palmer 2004).

Med bakgrunn i tidligere forskning og de foreliggende data, er det riktig å si at individual- og allmennprevensjon i fiskerinæringen ikke har virket tilfredsstillende. Dersom man fortsetter å sanksjonere ulovlig fiske med bøter og inndragning av fangsverdi vil trolig fiskerikriminaliteten fortsette. Grunnen er at lovbrudd fortsatt vil være lønnsomt og oppdagelsesrisikoen forholdsvis lav.

Bekjempelsen av fiskerikriminalitet må endre karakter. Kontrollvirksomheten må rettes mot selskapene som eier fartøyene og hvordan de driver sin virksomhet. Innenfor norsk fiskerinæring har det utviklet seg en praksis hvor tildeling av fiskerettigheter gis i form av fartøykvoter gjennom kjøp og sammenslåing av kvoter. Selskapene må i større grad ansvarliggjøres på en helt annen måte, for eksempel ved gjentatte ulovlige handlinger foretas inndragning av selskapenes fiskelisens og selskapet får ved første gangs overtredelse karantene over en utmålt periode. Oppnår man ikke etterlevelse av reguleringene må selskapet nektes fiskelisens med hjemmel i deltakerloven (lov om retten til å delta i fiske og fangst) paragraf 11, 2. ledd e.

Data til denne undersøkelsen viser at håndhevingen av loven ikke har ført til akseptabel etterlevelse. Denne situasjonen skaper tilbakefallsforbrytere som blir ilagt straffer som har liten preventiv effekt. I opinionen kan dette oppfattes som om problemet ikke tas alvorlig nok av offentlige myndigheter.

Havressursloven paragraf 65 gir hjemmel for inndragning av norske fiskefartøyer som har drevet ulovlig fiske innenfor norsk økonomisk sone. Et åpent spørsmål blir etter dette om bestemmelsen med hjemmel i havrettskonvensjonen også bør komme til anvendelse for utenlandske fartøyer. Blant annet kan det nevnes at flere andre kyststater praktiserer

beslaglegging av utenlandske fartøy som har vært involvert i ulovlig fiske, ett eksempel kan være Australia.

9.8 Informasjon og overvåking

I Norge prøves det i dag ut informasjonsløsninger gjennom såkalt "tipstelefon" hvor allmennheten trekkes inn som varslere når det foreligger observasjoner som kan tyde på ulovlig fiske. Svakheten ved tipstelefonen er at den primært er tiltenkt lovbrudd i fangstleddet hvor varslersens anonymitet kan sikres. Langt vanskeligere blir det å være anonym dersom man sitter sentralt i en finansieringsinstitusjon eller i en kontrollenhet og har fått kunnskap om lovbrudd. Løsningen har av ulike grunner liten tilslutning i næringen, dessuten opprettes og nedlegges ordningen alt etter politisk oppfatning, noe som kan svekke interessen i befolkningen generelt og hindre kontinuitet i virkemiddelbruken. Denne undersøkelsen viser svakheter når det gjelder rapportering av fiskerikriminalitet. I mangel på en felles database for forvaltning og politiet for registrering av lovbrudd reduseres mulighetene ytterligere for å kunne ta de nødvendige forholdsregler når selskapene endrer handlingsmønstre, eller det foreligger fare for gjentakforbrytelser. En felles database vil gi større tilgang på informasjon som kunne være til hjelp i kartleggingen av handlingsmønstre og eventuelle forbindelseslinjer til andre jurisdiksjoner.

Bidrag til bekjempelse av kriminalitet i fiskerinæringen bør i vår tid bygge på internasjonalt og nasjonalt samarbeid med utgangspunkt i informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) basert informasjonsdeling. Med dagens teknologi er det fullt mulig gjennom samarbeid på en systematisk måte å bygge opp en sentral database hvor all informasjon om fiskerinæringen med tilknyttede bransjer samles. Et slikt arbeid er under planlegging og har fått navnet Global Record of Fishing Vessels. Arbeidet er initiert og gjennomføres i regi av FAO. Dersom man skal nå fram med dette tiltaket synes utfordringen ikke å være av teknisk karakter, men derimot politisk.

Databasen må inneholde all informasjon om eierforhold i selskap som ønsker å delta i fiske, fiskelisenser, fartøyinformasjon med opplysninger om besetningens sammensetning, flaggstatsinformasjon, overvåkningsdata fra LRIT, AIS, VMS, kontrolldata om bord i fiskefartøyene gjennom Kystvaktens kontrollvirksomhet på fiskefeltene, forvaltningens kontroll av fiskekjøper/mottak, politiets etterforskning, håndheving i rettsapparatet og kontrollvirksomheten i toll- og skattetatene (Christophersen 2007).

Det er på det rene at det her kan oppstå vanskeligheter knyttet til personopplysning, og forretningshemmeligheter, men de er sannsynligvis ikke større enn at de kan overvinnes, dersom den politiske viljen er sterk nok.

Videre er det rimelig å anta at det foreligger budsjettmessige begrensninger i personellmessige utvidelser av fiskerikontrollen, derfor kreves en utvidet og effektivisert overvåkingsstrategi. Blant tiltakene som bør vurderes innført er Voyage Data Recorders (VDR) på alle fiskefartøyer over en viss størrelse på samme måte som IMO har bestemt skal gjelde for hoveddelen av store havgående fartøyer. Dette er "black box" for den maritime industrien, et system som likner på luftfartens "black box" registrator. Dersom et skip er involvert i forlis, havari eller farlig hendelse, kan man motta data som registrer bevegelsesmønster og intern kommunikasjon. Dette gjør at sjøfartsmyndighetene klart kan forstå årsaken til hendelsen, og derved sette inn forebyggende tiltak. Ved pålegg om at fiskefartøyer skal føre for eksempel Simplified Voyage Data Recorder (S-VDR) vil man kunne kontrollere bevegelsesmønster og kommunikasjon om bord sammenholdt med LRIT, AIS og VMS registreringer og derved oppnå vesentlig bedre kontrolldata på fiskefeltene.

Mulighetene som er skapt gjennom utviklingen av IKT gjør det hensiktsmessig i vesentlig grad å endre kontrollen både på fiskefeltene og på land. Utviklingen stiller imidlertid store krav til kompetanse hos utøverne av kontrollen. Som en konsekvens av dette bør kontroll- og lovbruddsanalyse etableres som et eget fag i fiskeri- og politiutdanningen. Undersøkelsen viser behov for et mer markert skille mellom fiskeriressursforvaltning og kontroll- og lovbruddsanalyse, noe som for Fiskeridirektoratets vedkommende innebærer å i større grad ivareta organets tilsynsfunksjon. For kontroll- og lovbruddsanalyse bør det i større grad legges til rette for utvikling av et fagmiljø for slikt analysearbeid som i større grad kan rendyrke dette som et eget fagområde. Dette fagmiljøet bør settes sammen av høyt kvalifiserte eksperter med variert bakgrunn, som for eksempel juridisk, fiskerifag, etterforskningserfaring, skatte- og revisjon og tollkompetanse. Et slikt fagmiljø kunne videreutviklet og synliggjort på en bedre måte fiskeritilsynsfunksjonen til Fiskeridirektoratet, men også være det sentrale bindeledd med utenlandske myndigheter i arbeidet med forebygging av organisert fiskerikriminalitet. Som eksempel er det i Russland et større skille mellom fiskeriressursforvaltningen (Fiskeribyrået) og kontrollorganet (FSB). Selv om det russiske Fiskeribyrået også har kontrollkompetanse så synes det som om FSB har en mer fokusert tilnærming til kontroll- og lovbruddsanalyse enn det Fiskeribyrået har.

9.9 Operasjonelt samarbeid

På grunn av risikoen for økt involvering av organisert kriminalitet i norsk fiskerinæring, bør det tas sikte på økt samarbeid mellom relevante kontrollorganer for å sikre en mer koordinert bruk av ressurser. Informanter i fiskeriforvaltningen sa seg i betydelig utstrekning fornøyd med samarbeidet sentralt innenfor egen etat. Man var ikke like fornøyd når det gjaldt samarbeid mellom etatens lokalkontor. Et sentralt ønske var prioritering av arbeid med avdekking av fiskerikriminalitet gjennom hyppigere uanmeldte kontrollbesøk.

Som en operasjonell form for samarbeid, kan det argumenteres for at flere kontrollorganer og grupper sammensatt av høyt kvalifiserte medarbeidere kunne bidra til bekjempelsen av alvorlig organisert fiskerikriminalitet, og at dette kunne sikre effektiv bruk av ressurser. Det kunne være nyttig å etablere lokale samarbeidsgrupper sammensatt av lokale kontrolletater. Slike "mobile grupper" er anbefalt av Palmer (2004) i hans rapport om ulovlig fiske i Australia. Effektiviteten av slike grupperinger har vist seg å være god både i Australia og Sør-Afrika i forbindelse med organisert ulovlig fangst av abalone (sjøøre).

Permanente mobile spesialistgrupper kan også etableres mellom to stater under bilaterale arrangement og involvere en hel rekke interessenter. Dette har vært prøvd mellom USA og Canada i forbindelse med beskyttelsen av Lake Erie (Great Lakes Fishery Commission 2003).

Samarbeid mellom kontrollorganer som har ulikt utgangspunkt kan være utfordrende, men ikke desto mindre er samarbeid mellom nasjonale interne organer og internasjonale samarbeidsorganer særlig viktig, tatt i betraktning lovbruddenes grenseoverskridende karakter.

I materiale til denne undersøkelsen framkommer forskjeller i prioritering blant kontrollantene i ulike distrikter. Dette gjelder både forvaltningskontroll og arbeid utført av politi og påtalemyndighet og viser at hindring for operasjonelt samarbeid kan føres tilbake til begrensede ressurser og ulike tilnærminger til problemet. Ut i fra de data som foreligger er det vanskelig å si noe konkret om hvilken tilnærming som kan antas å være mest hensiktsmessig for å oppnå praktisk samarbeid. Men et poeng som flere informanter trakk fram var behovet for samarbeid mellom lokale etater. Under enhver omstendighet er første skritt mot en enhetlig strategi at etatene kommuniserer med hverandre. Samarbeid og god kommunikasjon mellom kontrolletatene er derfor avgjørende. At politirådet også behandler fiskerikriminalitet som nevnt under kapittel 9.4 ovenfor, vil kunne bidra til en mer enhetlig forståelse for problemet.

9.10 Spesialisering og opplæring

Høy kompetanse er forbundet med høye kostnader, men likevel bør muligheten for å etablere et fagmiljø for kontroll- og lovbruddsanalyse som nevnt ovenfor være realistisk. I dagens kontrollsystem finnes mye og god kompetanse, hvordan denne benyttes beror på prioriteringer. Spørsmålet bør ses i sammenheng med viktigheten av å utvikle og opprettholde et høyt kompetansenivå på nasjonalt og internasjonalt samarbeid for å utvikle spesialisttjenester.

For å øke fiskeriforvaltningens spesialistkompetanse, kan det benyttes former for hospitering i forskjellige politiavdelinger. Det kan være i avdelinger som arbeider med taktisk etterforskning av organisert kriminalitet. Her vil man kunne skaffe seg kunnskaper på områder som for eksempel praktisk erfaring i etterforskningsmetoder, planlegging, intervjumetoder, forberedelser, elektronisk etterforskningsmetoder og økt forståelse for inndragningsregimet.

En bør være klar over at tjenestemenn i fiskeriforvaltningens kontrollenheter ofte er personer rekruttert fra fiskerinæringen. Man har inngående kjennskap til de vilkår som næringen arbeider under. Derfor er det naturlig i kontrollsammenheng at oppmerksomheten i betydelig grad rettes mot selskapene og fartøyenes drift. Det må derfor sees som viktig at personell også blir rekruttert fra andre fagmiljøer som nevnt tidligere. Dette er viktig for å få inn ny kompetanse og legge grunnlag for ny og innovativ utvikling av kontrollfaget.

Blant de forhold som ble framholdt var at opplæringen av kontrollpersonell i større grad burde legge til rette for spesialisering. Det ble også pekt på behov for mer oppmerksomhet mot inspeksjonsmetoder samt grundigere forberedelser i form av etterretning og analyser før inspeksjonene skulle gjennomføres. Det vil si et mer kunnskapsstyrt kontrollarbeid på linje med det som politiet praktiserer i sitt problemorienterte politiarbeid. Videre pekte man på at støtten personalet fikk i utførelsen av kontrollarbeidet fra ledelsen ikke var tilfredsstillende, og at instruksjonen om framgangsmåten ved inspeksjonene var bygget på praksis og ikke godt nok skriftlig beskrevet. Man var ikke fornøyd med at det fra ledelsen stadig ble krevd at inspektørene skulle øke sin arbeidsinnsats, noe som kunne føre til at kvaliteten på kontrollene ikke ble tilstrekkelig vektlagt. Det var et ønske blant kontrollantene om større fleksibilitet i kontrollarbeidet og større oppmerksomhet på fagområdet.

Det er åpenbart at kontroll og etterforskning i fiskerinæringen har nær sammenheng. Derfor er det av avgjørende betydning at kontrollfaget blir utviklet med sikte på at sakene kan ende opp i etterforskning av et lovbrudd. Dette bør medføre at nøkkelpersonell får en mer

spesialistrettet opplæring på feltet fiskerietterforskning som kan utgjøre en støttefunksjon for den politietterforskning som da skal gjennomføres.

9.11 Utdanning

I den norske samfunnsdebatten er det grunn til å merke seg den utbredte bekymring for den innvirkning fiskerikriminaliteten har på naturmiljøet. Undersøkelsen viser at denne oppfatningen var mer utbredt utenfor næringen enn innenfor. Noen informanter pekte på det de oppfattet som mangelfull oppmerksomhet fra politi og påtalemyndighet på den direkte trusselen mot vår felles ressurs, skapt av mange former for ulovlige handlinger i fiskeriene og i omsetningsleddene for fiskeprodukter. Det framkom til dels skarp kritikk av det noen oppfattet som undervurderingen av alvorlighetsgraden i manglende etterlevelse, noe man mente kom til uttrykk i utmålingen av sanksjoner. Tilsvarende observasjoner er gjort av Palmer (2004:5).

Det er ikke tvil om at større forståelse i befolkningen generelt, og høyere kompetansenivå blant involverte i fiskerinæringen om kriminalitetens konsekvenser, ville vært av generell samfunnsmessig betydning. Det er imidlertid ikke realistisk å tenke seg at informasjonskampanjer vil resultere i større grad av etterlevelse, men det kunne kanskje være en mulighet for større forståelse i opinionen for fiskerikriminalitetens betydning på vårt sårbare felles naturmiljø.

10. Konklusjon

Samlet viser denne undersøkelsen at ulovlig aktivitet i fiskerinæringen finnes i store deler av de kommersielle fiskeriene i det nordatlantiske området. Undersøkelsen viser også at en del av kriminaliteten er å anse som organisert kriminalitet og i enkelte tilfeller så er det også internasjonale forgreininger.

Gjennom kontakten med informanter i den landbaserte fiskeriforvaltningen mente flere at kontrollarbeidet var kriminalitetsforebyggende. Man beskrev en situasjon hvor arbeidsoppgavene var i endring mot større innsats rettet mot bekjempelse av kriminell aktivitet, særlig hvor det er nettverk involvert. Kontrollarbeidet var derfor slik at flere informanter så det som særlig viktig i forhold til den organiserte økonomiske kriminaliteten og miljøkriminalitet.

Kystvaktens hovedoppgave er å utføre kontroll med nasjonale og fremmede fartøyer i norsk jurisdiksjon. Det forebyggende kontrollarbeidet får derfor karakter av å ”vise flagget”, det vil si være synlig på feltet. Man var også klar over at fiskerikriminaliteten var en åpenbar trussel mot det marine økosystemet. Særlig understreket man den umiddelbare trusselen som det marine økosystemet i Barentshavet og det nordatlantiske området var utsatt for. Det ble gitt uttrykk for at utførelsen av selve kontrollopgaven var av avgjørende betydning for den forebyggende effekten. Spesielt var man opptatt av å bedre internasjonal forståelse av flaggstatenes ansvar i forbindelse med bekjempelsen av fiskerikriminalitet.

Politi og påtalemyndighet på sin side la vekt på hvordan lovbruddene var organisert og hvilke tiltak som kunne settes inn mot organiserte grupperinger og nettverk. Men i konkrete saker var det særlig Kystvakten som stod for innsamling av bevismateriale under en oppbringelse.

Den preventive oppgaven til toll- og skattetaten går ut på å følge vare- og pengesporet etter at fisken er landet. Av naturlige grunner er disse etatene avhengig av hvordan kontrollarbeidet blir utført. Særlig var informantene opptatt av fisk som blir fanget, men aldri registrert og deretter omsatt uten dokumentasjon. Det samme var tilfelle med uriktig fakturering, kvotesvindel, feil fiskeslag blir oppgitt (det vil si billigere fiskeslag enn det som faktisk blir levert) samt regnskapssvindel bare for å nevne noen former. Informanten kunne også berette om dreining av lovbruddsformene mot stadig flere tilfeller av organisert kriminalitet begått i nettverk. De rapporterer også om stadig øking av antall tilfeller av internasjonal kriminalitet hvor man skjuler samarbeid, profitt, eierskap og tjenester slik at penger blir hvitvasket. Dessuten pekte man på ulovlig skatteplanlegging som en betydelig

utfordring i arbeidet med bekjempelsen av organisert kriminalitet i fiskerinæringen. Av disse grunner var informantene opptatt av å understreke betydningen av internasjonalt samarbeid.

Intervju med kontrollpersonell viste at man var opptatt av den potensielle sårbarheten av enkelte fiskeslag i det nordatlantiske området. Samtidig ble det gitt uttrykk for betydelig tilfredshet med den registrerte "nedgangen" i overfiske på arter som torsk og hyse i Barentshavet. Det man derimot ikke var i stand til å redegjøre for var hvorfor statistikken over antall tilfeller av lovbrudd som fører til oppbringelser og rettsavgjørelser ikke i samme grad hadde blitt redusert de senere årene. En betenkelig situasjon har imidlertid oppstått i fiskerinæringen etter at fiskerimyndighetene gikk ut med informasjon om at registrert overfiske nærmet seg et "akseptabelt" nivå. Informanter i næringen gav uttrykk for at nå var alt i orden i Barentshavet og at dette viste at næringen forholdt seg til reguleringene.

Her er det avgjørende at man skiller mellom overfiske og lovbrudd. Overfiske kan skje på mange måter uten at det er lovbrudd. For eksempel kan en tråler uforvarende tråle gjennom en fiskestim, bestående av en art som det er forbud mot å fange. Skjer dette skal fangsten, uansett art, leveres til land, dumping av fisk er forbudt ifølge norsk lov. Det kan også skje at et fartøy som fisker på kvote, på siste tur før kvoten er tatt, kommer i skade for ikke å beregne presist kvantum, men får for stor fangst i forhold til kvoten. For slik overfangst finnes det regler som tilsier at salgslagene, som tar imot fangsten, skal inndra overskytende kvantum. Verdien av overfangsten går til salgslagene som er eid av fiskerne selv.

Det viser seg imidlertid at det fortsatt skjer lovbrudd på feltene. Det kan være fangst innenfor økonomiske soner, fiskevernsonen og fiskerisonen, fiske uten kvoter, bruk av bekvemmelighetsflagg, omlasting, dumping av fisk osv. Dette dokumenteres gjennom Kystvaktens arrest- og oppbringelsesstatistikk og domstolenes avgjørelser.

Casestudiene har vist at det er forskjeller og likheter på tvers av rettsområdet på hvordan det reageres på ulovlig aktivitet. Her skal en være klar over at alle sakene i det foreliggende materiale er fra den gamle saltvannfiskekloven. Den nye havressursloven forbedrer oversikten, forenkler og presiserer en rekke av bestemmelsene. Generelt sett kan man si at når lovgivning strammes til på et område så vil særlig de profesjonelle og mer organiserte aktørene endre sin kriminelle virksomhet slik at de reduserer oppdagelsesrisikoen i samsvar med den nye lovgivningen. Med tiden vil vi se om den nye havressursloven har en større preventiv effekt enn det tidligere regelverket.

En tendens er at saker som kommer til retten har stor grad av likhet. I de dommer som er gjennomgått er det liten bruk av straffebestemmelser i særlovgivning. Det er særlig straffelovens bestemmelser som har blitt brukt. Grunnen til dette kan være mange, men det

kan tenkes at kunnskapsnivået rundt tolkning av fiskeriregelverket er mangelfullt, for eksempel i domstolsapparatet slik at det anses som tryggere å prosedere ut i fra straffelovens bestemmelser.

Undersøkelsen gir inntrykk av at opplæringen av fiskeriinspektører ikke i særlig grad forbereder dem på stadig endringer i kriminalitetsbildet. I tillegg er det ulik praksis hos politiet med tanke på aktivitetsnivået under etterforskning av fiskerikriminalitet i de forskjellige politidistrikt.

Flere informanter i forvaltningen var av den oppfatning at man i større grad burde ha en strategisk tilnærming til kontrollen gjennom analyser og risikovurderinger som rutine i alle saker. Det framgår av materialet at forvaltningen har behov for bedre styringsstrategi, for eksempel strategisk analyse, kriminalteknisk kompetanse og bedre kontakt med politiet som kan bistå med å avgjøre om det foreligger organisert kriminell virksomhet. Dessuten ville det bedre kontrollkapasiteten gjennom å tilføre kompetanse, og derved effektivisere det praktiske kontrollarbeidet og den preventive effekten.

Referanser

- Agnew, D. et. al. (2009) Estimating the worldwide extent of illegal fishing. *PLosOne* 4(2): e4570, 8pp.
- Album, G. (2009) Survey of the trade flow in the fisheries sector in Asia. *Analysis for the Norwegian Ministry of Fisheries and Coastal Affairs*. Friends of the Earth Norway/WWF Norway
- Anderson, L.G. & Lee, D.R. (1986) Optimal Governing Instrument, Operation Level, and Enforcement in Natural Resource Regulation: The Case of the Fishery. *American Journal of Agricultural Economics*, 68(3): 678-690.
- Arnason, R. (2003) Fisheries Management Costs: Some Theoretical Implications. In: Schrank, W.E.; Arnason, R. and Hannesson, R. (eds.) *The Cost of Fisheries Management*. Alderhot, UK: Ashgate.
- Backer, G.S. (1968) Crime and Punishment: An Economic Approach, *Journal of Political Economy* 76, 2: 169–217.
- Backer, G.S. & Stiegler, G.J. (1974) Law Enforcement, Malfeasance and Compensation of Enforcers. *Journal of Legal Studies* 3:1-18.
- Baird, R. (2004) Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: An analysis of the legal, economic and historical factors relevant to its development and persistence. *Melbourn Journal of International Law* 13.
- Bersten, M. (1990) Defining Organized Crime in Austria and the USA. *Austrian and New Zealand Journal of Criminology*. 1990(23), 39–59.
- Blakely, L. (2008) The end of Viarsa saga and the legality of Australia's vessel forfeiture penalty for illegal fishing in exclusive economic zone. *Pacific Rim Law & Policy Journal Association* Volum (17) 677-705.
- Block, A. (1985) *East-side – West-side. Organizing crime in New York 1930-1950*. London: Transaction Books
- Borgese, E.M. 1998. *The Oceanic Circle, Governing the Seas as Global Resource*. New York: UN University Press.
- Braithwaite, J. (1984) *Corporate Crime in the Pharmaceutical Industry*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Braithwaite, J. (1988) White-Collar, Competition, and Capitalism: Comment on Coleman. *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, No. 3. (Nov., 1988), pp.627-632.
- Braithwaite, J. (1989) Criminological Theory and Organizational Crime. *Justice Quarterly*, pp. 333-358.
- Caddy, J.F. (1999) Fisheries management in the twenty-first century: will new paradigms apply? Reviews in *Fish Biology and Fisheries* 9: 1–43.
- Charles, A.T., Mazany, R.L. & Cross, M.L. (1999) The economics of illegal fishing: a behavioural model. *Marine Resource Economics* 14 (1999), 95–110.
- Christophersen, J.G. (2007) Satellite-based tracking of ship as global crime control ISPS Code, AIS, SSAS and LRIT. In Kwa, C.G. & Skogan, J.K. (eds.) *Maritime Security in Southeast Asia*. London: Routledge.
- Chavez, C. & Salgado, H. (2005) Individual Transferable Quota Markets under Illegal Fishing. *Environmental & Resource Economics*. *European Association of Environmental and Resource Economists*, vol. 31(3), 303-324, 07.
- Clark, F.H. & Munro, G.R. (1987) Coastal states, distant water fishing nations and extended jurisdiction. *Nat. Resource Model*. 2, pp.81-107.
- Clarke, M. (1992) *Business Crime*. Cambridge: Polity Press.

- Clarke, M. (2000) *Regulation. The Social Control of Business between Law and Politics*. New York: MecMillan Press
- Clinard, M.B. (1986) *Corporate Ethics and Crime*. New York: Sage.
- Clinard, M.B. (1983) *Corporate Ethics and Crime: The Role of Middle Managers*. Beverly Hills: Sage.
- Clinard, M.B. & Yeager, P.C. (1980) *Corporate Crime*. New York: The Free Press.
- Clinard, M.B. (1979) *Illegal Corporate Behavior*. US National Institute of Law Enforcement. Washinton, DC: Gavernement Printing Office.
- Clinard, M.B. & Meier, R.F. (1979) *Sociology of Deviant Behavior*, 5th (eds). New York: Holt, Reinhart & Winston.
- Coleman, J.W. (1987) Toward an Integrated Theory of White-Collar Crime. *American Journal of Sociology*. Vol.93, no. 2, pp. 406-439.
- Cloward, R.A. & Ohlin, L.E. (1960) *Delinquency and Opportunity. A theory of Delinquent Gangs*. Glencoe, IL: Free Press
- Corveler, T. (2002) *Illegal, unreported and unregulated fishing – taking action for sustainable fisheries*. Wellington: WWF New Zealand.
- Cressey, D.R. (1978) Crime, Science and Bureaucratic Rule. In: *Centre Magazine* (July 1978)
- Cressey, D.R. (1969) *Theft of the Nation*. New York: Harper & Row.
- Croall, H. (2001) *Understanding White-Collar Crime*. Buckingham: Open University.
- Dennis, J.G. & Ruggiero, M.A. (1996) Biodiversity inventory: building an inventory at scales from local to global. In: *Bidiversity in managed landscapes: Theory and practice*, Szaro, R. & Johnston (eds.) New York: Oxford University Press pp. 149-56.
- Duyne, P.C. van (1990) Commentary on Fijnauts paper at the II European Colloquium at the Max-Planck-Institut. In Kaiser, G and Albrecht, H.J. (eds.) *Crime and Criminal Policy in Europe*. Freiburg: Max-Planck-Institut.
- Duyne, P.C. van (2003) Forward: Greasing the organisation of crime in Europe. In Duyne, Lampe and Newell (eds.). *Criminal Finances and Organising Crime in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishing.
- Edeson, W.R. (1996) Current legal development: The Code of Conduct for Responsible Fisheries: an introduction. *Intl j Mar.Coastal Law* 11:233–38.
- Ehrlich, I. (1996) Crime, Punishment, and the Market for Offences. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10(1): 43-67.
- Ermann, M.D. & Lundman, R.J. (1982) *Corporate and Governmental Deviance*. New York: Oxford University Press.
- FAO (2001) Report and papers presented at the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, Sydney, Australia, 15-19 May 2000. Fisheries Report No. 666.
- FAO (2002) The cost of monitoring, control and surveillance of fisheries in developing countries. FAO Fisheries Circular, No 976.
- FAO (2003) International plan of action (IPOA) to prevent, deter and eliminate illegal, Unreported and unregulated fishing. Preliminary Draft Appendix D.
- FAO (2006). The State of World Fisheries and Aquaculture, FAO Fisheries and Aquaculture Department, Rome.
- Fause, L. (2008a) Fiskerikriminalitet – del 1. Oslo: *Tidsskrift for Strafferett nr. 1*.
- Fause, L. (2008b) Fiskerikriminalitet – del 2. Oslo: *Tidsskrift for Strafferett nr. 1*.
- Friesman, M. (1962) *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Furlong, W.J. (1991) The Deterrent Effect of Regulatory Enforcement in the Fishery. *Land Economics*, 67(1):116-129.
- Galbraith, J.K. (1967) *The new Industrial State*. Boston: Houghton Mifflin.

- Garoupa, N. (1997a) Optimal law enforcement and the economics of the drug market. Some comments on Schengen Agreements. *International Review of Law and Economics*. Elsevier vol. 17(4), pages 521 – 535, December.
- Garoupa, N. (1997b) The Theory of Optimal Law Enforcement. *Journal of Economic Surveys*, Blackwell Publishing, vol. 11(3), pages 267 – 95, September.
- Garoupa, N. (2003) Behavioural Economic Analysis of Crime: A Critical Review. *European Journal of Law and Economics*, Springer, vol. 15(1), pages 5 – 15, January.
- Geis, G. (1967) The Heavy Electrical Equipment Antitrust Cases of 1961. In: *Criminal Behavior Systems: (eds.) Clinard, M.B. & Quinney, R.* New York: Holt, Reinhart & Winston.
- Gissurason, H.H. (2000). *Overfishing: The Icelandic Solution*. London: IEA.
- Gordon, H.S. (1954) The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery. *The Journal of Political Economy*, Volume 62, Issue 2 (Apr., 1954), 124-142.
- Grate Lakes Fishery Commission (2003) Special law enforcement edition. *Forum*. Winter. http://www.glf.org/pubs/LawEnf_W03.pdf
- Gross, E. (1978) Organizations as Criminal Actors. Pp. 199-213 in *Two Faces of Deviance: Crime of the Powerless and the Powerful*, edited by Paul Wilson and John Braithwaite. Brisbane: University of Queensland Press.
- Haller, M.H. (1990) Illegal enterprise. A theoretical and historical interpretation. *Criminology* (2)
- Haller, M.H. (1990) Illegal enterprise. A theoretical and historical interpretation. *Criminology* (2)
- Hansen, L.G., Jensen, F., Brandt, U.S. & Vestrengaard (2006) Illegal Landings: An Aggregate Catch Self-Reporting Mechanism. *American Journal of Agricultural Economics* 88: 974-985.
- Hardin, G. (1968) The tragedy of the Commons, *Science*, Vol. 162, No 3859 (December 13), pp. 1243-1248.
- Hatcher, A. (2005) Non-compliance and the quota price in an ITQ fishery, *Journal of Environmental Economics and Management*, 49(3):427-436.
- Hatcher, A., & Gordon, D. (2005) Further Investigation into the factors Affecting Compliance with U.K. Fishing Quotas, *Land Economics*, 81(1):71-86.
- Hatcher, A., Jaffry, S., Thebaud, O. & Bennett, E. (2000) Normative and Social Influences Affecting Compliance with Fishery Regulations, *Land Economics*, 76(3):448-461.
- Hauck, M. (2008) Rethinking small-scale fisheries compliance. *Marine Policy* 32:635–642.
- Hersoug, B. (2005). The closing of the Norwegian commons – fisheries management in Norwegian fisheries 1930-2000. Tromsø: UoH-sektor/Norges fiskerifagskole/Institutt for samfunns – og mar.
- HSTF (2006) Closing the net: Stopping illegal fishing on the high seas. Final report of the Ministerially-led Task Force on IUU Fishing on the High Seas. High Seas Task Force. Governments of Australia, Canada, Chile, Namibia, New Zealand, and the United Kingdom, WWF, IUCN and the East Institute at Columbia University, USA.
- Jennings, S. (2005) Indicators to support ecosystem approach to fisheries. *Fish and Fisheries* 6:212–232.
- Jensen, F., Nøstbakken, L. (2009) *Non-Compliance in Fisheries: A Corporate Crime Perspective*. Working paper. Edmonton Alberta: University of Alberta.
- Johansen, P.O. (2009) Organised crime Norwegian style ...used to be. In Ingvaldsen, K.O.F & Lundgren, Sørli V.(eds.) *Organised Crime, Norms, Markets, regulation and research*. Oslo: Unipub forlag. ISBN 978-82-7477-393-6. Artikkel ss. 41-62.
- Johansen, P.O. (2008) Organisert kriminalitet – Hva nå? *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*. ISSN 0029-1528. (3), s. 259-278.

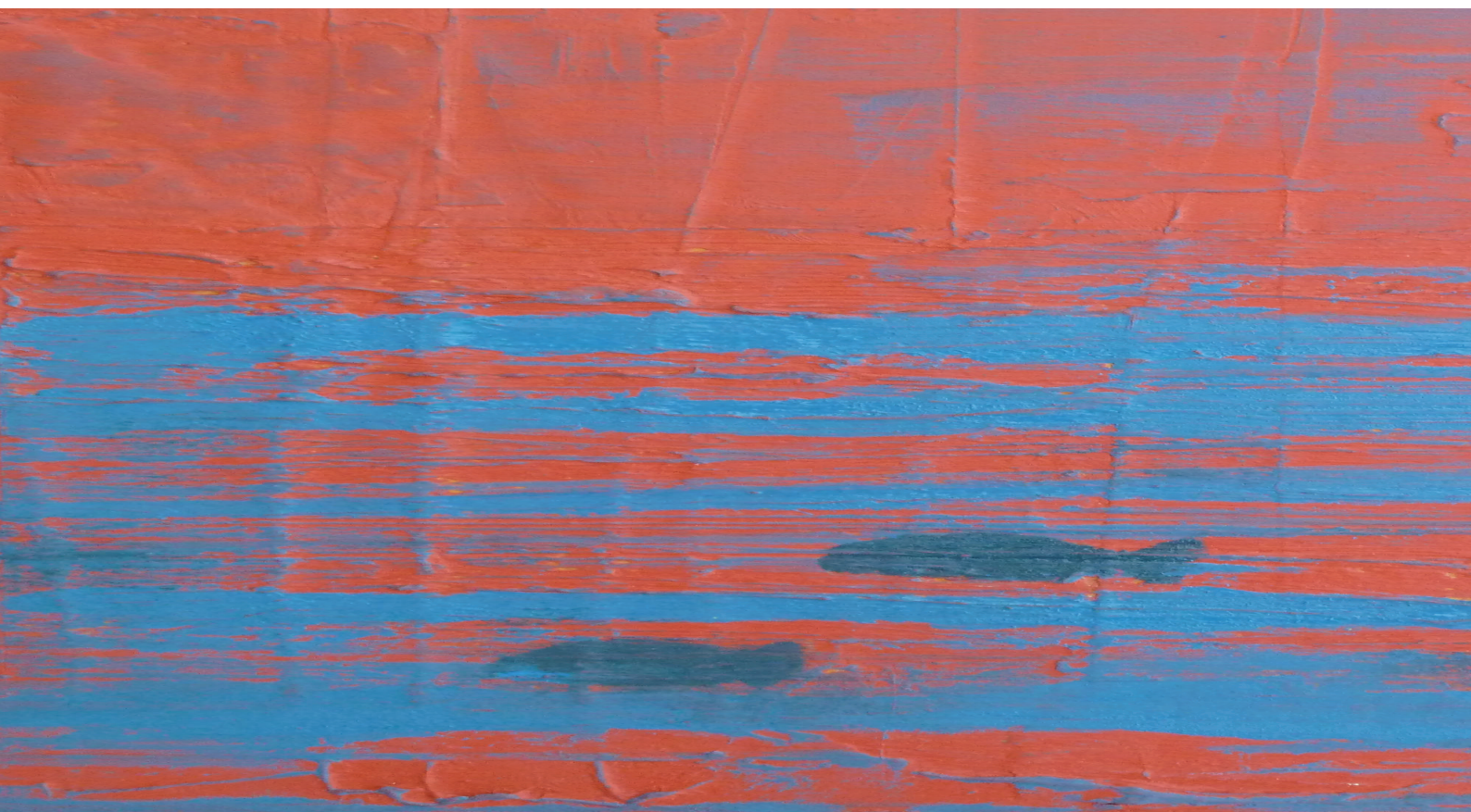
- Johansen, P.O. (1996) *Nettverk I gråsonen – et perspektiv på organisert kriminalitet*. Oslo: Ad. Notam Gyldendal
- Jolls, C., Sunstein, C.R., Thaler, R.H. (1998) A Behavioral Approach to Law and Economics. *Stanford Law Review*, vol. 50: 1471-1550.
- Kornhauser, L. (1982) An Economic Analyses of the Choice between Enterprise and Personal Liability for Accidents. *California Law Review*, 70, pp.1345-1392.
- Korsell, L.E. (2008) Hur organiserad är den organiserade brottsligheten? Umeå: Umeå Universitet
- Kuperan, K., & Sutinen, J.G. (1998) Blue water crime: deterrence, legitimacy and compliance in fisheries. *Law and Society Review* 32 (1998), 309–338.
- Laffont, J.J. & Tirole, J. (1993) *The theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge MA: MIT Press
- Lampe, Klaus von (2005) Organized crime in Europe. In: *Handbook of Transnational Crime & Justice*. Reichel, P. (ed.) London: Sage Publishing
- Larsson, P. (2008) *Organisert kriminalitet! En innføring*. Oslo: Pax Forlag.
- Larsson, P. (2004) Organisert og økonomisk kriminalitet. I Larsson, P. & Myklebust, T. (red.) *Organisert og økonomisk kriminalitet – myter og realiteter*. Oslo: PHS Forskning 2004:2, s. 31-41.
- Levi, M. (2008) *The Phantom Capitalists. The Organization and Control of Long-Firm Frauds*. London: (2nd. edition) Ashgate.
- Link, J. (2005) Translating ecosystem indicators into decision criteria. *ICES Journal of Marine Science* 2005;62:569–576.
- McCusker, R. (2005) Underground banking: Legitimate remittance network or money laundering system? *Trades & issues in crime and criminal justice no. 300*. <http://www.aic.gov.au/publications/tandi2/tandi300.html> (tilgang 1. juli 2009).
- Meld. St. 7 (2010 – 2011) Melding til Stortinget. Kampen mot organisert kriminalitet – en felles minnsats, s. 9.
- Merton, R.K. (1957) *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press of Glencoe
- Milliman, S.R. (1986) Optimal Fishery Management in the Presence of Illegal Activity. *Journal of Environmental Economics and Management* 13 363-381.
- MRAG, Poseidon Ltd., Lamans s.a. and Oceanic Development (2004) Study of the Impact and Feasibility of Setting up a Community Fisheries Control agency. Project Fish/2003/10. A report for the European union.
- Mullin, W.P. & Snyder, C.M. (2005) Targeting Employees for Corporate Crime and Forbidding Their Indemnification. *SSRN Working paper* (tilgang 27. 11.2010 www.ssrn.com)
- Nerheim, M. 2004 The new Common Fisheries Policy (FP): Towards sustainable management and a profitable fisheries sector? Maastricht: *Eipascope* EIPA, <http://www.eipa.nl> (tilgang 25. 12. 2006).
- Nelken, D. (2002) White-Collar Crime, In Maguire, M., Morgan, R., og Reiner, R. (eds.) *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press.
- Nevin, E. (1994). The common Fisheries Policy. (Chapter 16) In Nevin, E. *The Economic of Europe*. London: Macmillan.
- NOU 1997:15 Etterretningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet Delinnstilling II. Oslo: (Norges offentlige utredninger).
- NOU 2003:32 Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene. Oslo: (Norges offentlige utredninger).
- NOU 2005:10 Lov om forvaltning av villevende marine ressurser. Havressursloven. Oslo: (Norges offentlige utredninger).

- NOU 2006:16 Strukturvirkemidler i fiskeflåten. Oslo: (Norges offentlige utredninger).
- NOU 2009:19 Skatteparadis og utvikling. Tilstand, analyse og tiltak. Oslo: (Norges offentlige utredninger).
- Ot. prp. Nr. 20 (2007–2008) Om lov om forvaltning av villevende marine ressurser (havressurslova).
- Palmer, M. (2004) Report on illegal fishing for commercial gain or profit in NSW. Sydney: Department of Primary Industries.
http://www.fisheries.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/4819/Black-Market-Report.pdf
- Passas, N. & Nelken, D. (1993) The thin line between legitimate and criminal enterprises: Subsidy fraud in the European Community. In *Crime, Law and Social Change No 19*: pp. 223-243.
- Pauly, D. mfl. (2002) Towards sustainability in world fisheries. *Nature* 418:689–695.
- Payoyo, B.P. (ed.) (1994) *Ocean Governance, Sustainable Development of the Seas*. Tokyo: UN University Press.
- Pikitch, E.K. mfl. (2004) Ecosystem-based fishery management. *Science* 305:346 – 347.
- Pitcher, T.J. mfl. (2002) Estimating illegal and unreported catches from marine ecosystems: a basis for change. *Fish and Fisheries* 3 (2002), 317–339.
- Pitcher, T.J. mfl. (2008) An evaluation of progress in implementing ecosystem-based management of fisheries in 33 countries. *Marine Policy* 33:223–232.
- Pitcher, T.J., Kalikoski, D., Pramod, G., & Short, K. (2009) Not Honouring the Code. *Nature* 457:658–659.
- Polinsky, A.M. & Shavell, S. (1979) The Optimal Tradeoff between the Probability and Magnitude of Fines. *American Economic Review*, vol. 69(5): 880-91.
- Polinsky, A.M. & Shavell, S. (2000) The Economic Theory of Public Enforcement of Law. *Journal of Economic Literature* 38: 45-76.
- Porter, G. (1998) Estimating Overcapacity in the Global Fishing Fleet. *World Wildlife Fund*.
- Putt, J. & Anderson, K. (2007) *A national study of crime in Australian fishing industry*. Canberra: Research and Public Policy Series 76: Australian Institute of Criminology
- Regjeringen (2011) Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Oslo: Justis- og politidepartementet og Finansdepartementet s.44-46.
- Schrank, W.E., Arnason, R. & Hannesson, R. (2003) *The Cost of Fisheries Management*. Ashgate: Aldershot UK.
- Segerson, K. and Tietenberg, T. (1992) The structure and penalties in environmental enforcement: An economic analysis. *Journal of Environmental Economics and Management*, Elsevier, vol 23(2), pages 179-200.
- Simpson, S.S. (2002) *Corporate Crime, Law and Social Control*. New York: Cambridge University
- Sinclair, M. et al. (2002) Responsible fisheries in the marine ecosystem. *Fisheries Research* 58(3) 255–265
- Smith, D. C. Jr. (1982) White-Collar Crime, Organized crime, and the business Establishment: Resolving av Crisis in Criminological Theory. In: *White- Collar and Economic Crime*. Wickman, P. and Dailey, T. (eds.). Toronto: Lexington Books.
- Stigler, G.J. (1970) The Optimum Enforcement of Laws. *Journal of Political Economy*, vol. 78(3): 526-36.
- Stokke, O.S. (2008) Trade Measures and the combat of IUU fishing: Institutional interplay and effective governance in the Northeast Atlantic. *Marine policy*.
- Stølsvik, G. (2007) Flags of convenience as a complicating factor. In Kwa,C.G. & Skogan, J.K. (eds.) *Maritime Security in Southeast Asia*. London: Routledge.
- Sutherland,E.H. (1983) *White Collar Crime*. The uncut version. New Yotk: Vail-Ballou Press.
- Sutherland, E.H. & Cressey, D.R. (1978) *Criminology*. 10th ed. Philadelphia: Lippincott.

- Sunstein, C.R. (1997) Behavioral Analysis of Law. *University of Chicago Law Review*, vol. 64: 1175-94.
- Sunstein, C.R., Schkade, D.A. & Kahneman, D. (2000) Do People Want Optimal Deterrence? *Journal of Legal Studies*, vol. 29(1): 237-53.
- Sutinen, J.G. & Andersen, P. (1985) The Economics of Fisheries Law Enforcement. *Land Economics*, Vol. 61(4):387-397.
- Sutinen, J.G., & Kuperan, K. (1999) Scio-economic theory of regulatory compliance in fisheries. *International Journal of Social Economics* 26 (1999), 174–193.
- Tyler, T.R. (1990) *Why people obey the law*. New Haven: Yale University Press.
- UNEP (2010) United Nations Environmental Program. <http://www.unep.org/Dokuments>.
- UNESCO (2011) United Nations Economic and Social Council: Combating the problem of transnational organized crime committed at sea. Vienna: United Nations.
- UNODC (2002) Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries. September 2002.
- UNODC (2011) Transnational organized crime in the fishing industry: Focus on: Trafficking in Persons Smuggling of Migrants Illicit Drugs Trafficking. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- Vaughan, D. (1983) *Controlling Unlawful Organizational Behavior: Social Structure and Corporate Misconduct*. Chicago: University Press.
- Vlassis, D. (2001) Drafting the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. In P. Williams and D. Vlassis (eds.), *Combating Transnational Organized Crime*. London: Frank Cross.
- Walter, I. (1985) *Secret money*. Lrxington, Massachusetts: Lrxington Books.
- Walter, I. (1989) *Secret money: The Shadowy World of Tax Evasion. Capital Fight and Fraud*. London: Unwin Paperbacks.
- Walters, C.J. & Martell, J.D.S. (2004) *Fisheries Ecology and Management*. Princeton: Princeton University Press
- White, R. (2007) Green criminology and the pursuit of social and ecological justice. In: Beirne, P. & South, N. (eds.) *Issues in green criminology: confronting harms against environments, humanity and other animals*. Devon: Willan Publishing.
- White, R. (2008) *Crimes against nature: environmental criminology and ecological justice*. Devon: Willan Publishing.
- Wikström, P-O. H., Sampson, R.J. (eds.) (2006) *The Explanation of Crime: Contexts, Mechanisms and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Publisert i 2011 av Fiskeriforvaltningens analysenettverk
Elektronisk versjon kan lastes ned fra www.regjeringen.no/ffa

ISBN 978-82-998684-0-2 (Trykt)
ISBN 978-82-998684-1-9 (Digital)



Fiskeriforvaltningens analysenettverk

Rådgivende gruppe for bekjempelse av organisert ulovlig, urapportert og uregulert fiske
The Norwegian national advisory group against organized IUU-fishing