

## MELLOM PROFITT OG MORAL: REGULERING OG KONTROLL AV ULOVLIG, URAPPORTERT OG UREGULERT FISKE (UUU FISKE)<sup>1</sup>

AV JAN GEORG CHRISTOPHERSEN

### Summary

*The aim of this article is to deal with some national and international issues related to illegal, unreported and unregulated fishing (IUU fishing). In most states, fisheries and judicial authorities have shared responsibility for monitoring control and enforcement of fisheries, but have had significant difficulties in achieving their objectives. A particular weakness is found in international and national control cooperation. Inadequate control leads to difficulties in estimating the social losses related to illegal and unwanted activities in the fishing industry. Economically, these activities have a high potential for damage, but the ecological consequences are even greater. A number of fish species are in danger of extinction, and some states risk losing significant portions of their food supply, especially in developing countries. Development in some fisheries is out of control and therefore unsustainable. For this reason it is essential that FAO and IMO work on development of new mandatory international laws governing resource management and its monitoring and enforcement. The current article makes the argument that IUU fishing includes activities that can be defined as white collar crime, organized crime and environmental crime, and thus includes illegal actions that go far beyond illicit fishing. It appears that those taking part in organized IUU networks often sail their vessels under flags of convenience, register their companies in hidden jurisdictions, "white wash" their fish and launder money. The article concludes with some suggestions for reforms that may be useful in regulating and controlling corporations in the fishing industry with the aim of providing a sustainable utilization of marine resources.\**

### Bakgrunn

Denne artikkelen handler om overtredelser og etterlevelse av reguleringer og kontroll av såkalt ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske) i et kriminologisk perspektiv.

I United Nations Environment Program (UNEPs)<sup>2</sup> undersøkelse The Green Economy Report av 17. mai 2010 framkommer følgende funn. Den internasjonale

---

\* Title in English: Between Profit and Ethics: The Regulation and Control of Unlawful, Unreported and Unregulated Fishing.

fiskeriindustrien forvalter et fangstkvantum på 80 millioner tonn per år. Videre anslås at det på verdensbasis i 2006 var 35 millioner fiskere og mer enn 20 millioner fartøyer engasjert i fiskerier. Omkring 144 stater kan betraktes som fiskerinasjoner, som i 2006 ble anslått å omfatte direkte og indirekte 170 millioner arbeidsplasser. Med utgangspunkt i at hver fisker i gjennomsnitt forsørger en familie på tre medlemmer, utgjør det 520 millioner mennesker eller åtte prosent av den globale populasjonen understøttes av fiskerier. Nærmer en milliard, eller omtrent 20 prosent av den globale populasjonen har primært fisk som sin hovedkilde til animalsk protein. Ved å forvalte fiskeriene på en forsvarlig måte kunne man øke det økonomiske utbytte i næringen fra 8 til 11 milliarder amerikanske dollar. Trekker man inn oppdrett kunne økningen bli fra 35 til 44 milliarder amerikanske dollar årlige. Totalresultatet fra globalt fiskeri i 2005 var omtrent 17 milliarder amerikanske dollar. Funn i rapporten viser at den globale tilgangskapasiteten i fiskerinæringen er 1,8 til 2,8 ganger for høy for å oppnå bærekraft. Det betyr at den globale fiskerinæringen må reduseres med 13 millioner fiskefartøyer og 22 millioner arbeidsplasser for å oppnå bærekraft.

Videre kan nevnes at ved å investere 8 milliarder amerikanske dollar per år vil man kunne øke uttaket i marine fiskerier fra dagens omtrent 80 millioner tonn til 112 millioner tonn per år. Derved kan fangstverdien øke til omkring 119 milliarder amerikanske dollar per år fra dagens 85. Mangelfull forvaltning, svak rettslig håndheving og subsidier anslås med utgangspunkt i tall fra 2003 til å utgjøre verditap på 27 milliarder amerikanske dollar. Denne situasjonen har ført til at nærmere 30 prosent av den totale fiskebestanden i havene har ”brutt sammen”, derved gir restbestanden bare 10 prosent avkastning av tidligere potensiale. Av rapporten framgår det videre at det bare er omtrent 25 prosent av de kommersielle fiskeartene som befinner seg i en forholdsvis forsvarlig reprodutiv stand, men de er blant de minst verdifulle artene. Med dette utgangspunkt hevdes det i rapporten at dersom utviklingen fortsetter kan kommersielt havfiske være slutt om femti år fordi havene tømmes.

Av den grunn må næringen inn under global demokratisk kontroll. En slik oppfatning styrkes av at Food and Agriculture Organization (FAO) som så tidlig som i 1995 uttalte at 70 prosent av verdens fiskebestander var: ”... fully exploited, overfished, depleted or rebuilding from previous overfishing.” I 2005 konkluderte FNs Millenium Ecosystem Assessment følgende: “Current patterns of use of capture fisheries are unsustainable. Marine fish landings are now declining as a result of overexploitation of this resource.”

Beregning av uttakene fra uregulert fiske er usikre, men Marine Resources Assessment Group (MRAG) [UK] anslo i 2005 en årlig verdi av dette fiske på det uregulerte, åpne hav til 1,2 milliarder amerikanske dollar. Environmental Justice

Foundation publiserte også i 2005 en rapport som anslo tapene for utviklingsland alene av ulovlig fiske fra 2 til 15 milliarder amerikanske dollar per år.

FAO (2006) anslår at opp til 78 prosent av villfisk som fanges kan føres tilbake til overfiske (Ainsworth & Pitcher, 2005; Gissurason, 2000). Faktorer av betydning for denne utviklingen har vært at kyststatene har fått rett til 200 nautiske miles økonomiske soner med eksklusiv råderett over levende og ikke-levende ressurser i vannsøylen og på havbunnen. I tillegg har enkelte stater opprettet fiskerisoner og fiskevernsoner. Derved regulerer kyststatene fiske i områder som tidligere var åpnet hav. Andre faktorer er den teknologiske utviklingen og effektiviteten samt overkapasiteten i den globale fiskeflåten. Omfattende endringer i foredlingsindustrien må også tas i betraktning når en vurderer utviklingen av ulovlig fiskeriaktivitet (Agnew mfl., 2009). I tillegg kommer ulovlige handlinger i småskalafisket i kystnære farvann (Hauck, 2008).

I 2010 landet norske fiskere over 2,6 millioner tonn fisk og skalldyr (oppdrett ikke medregnet) til en førstehandsverdi i overkant av 13 milliarder kroner.<sup>3</sup> I tillegg kommer verdien av utenlandske fiskerier i norsk økonomisk sone<sup>4</sup> som ikke leveres til Norge. Fiskeridirektoratet opplyser at økningen i landet kvantum fra 2009 var 6 prosent og en økning av førstehandsverdien på 17 prosent. Hvor stor del av dette kvantum som kan betraktes som overfiske eller ulovlig fangst er ikke kjent.

Historiske og økonomiske faktorer viser at utviklingen i siste halvdel av det 20-ende århundre har vært i overensstemmelse med politiske prioriteringer. Selvstendige stater har opprettet 200 nautiske miles økonomiske soner med full råderett over ressursene i havområdet. Noen stater har også opprettet vernesoner og fiskevernsoner. Derved styrer statene utviklingen i næringen i sine sterkt utvidede områder gjennom den utnyttelsesgrad de velger. Politiske valg som ofte ikke følger faglige råd gjør derfor fiskeressursene meget sårbar. Dette forhold styrkes ytterligere gjennom subsidier til næringen og muligheten til styring av flåtestrukturen og derved fangstkapasiteten, noe som har bidratt til overbeskatning på enkelte arter (Baird, 2004; Haller, 1990). For hard beskatning innefor egne økonomiske soner har ført til at enkelte stater har sett seg nødt til å endre sin politikk ved å sette i verk omfattende kontrolltiltak. Andre stater har ikke denne muligheten, noe som har ført til dårlig forvaltning og mangel på håndheving (FAO, 2002). Manglende sammenheng mellom lov og politikk blir på denne måten synlig (Clarke, 2000).

### **Hva er UUU-fiske?**

En alminnelig internasjonalt akseptert definisjon av begrepet finnes i FAOs internasjonale ansvarskodeksen 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 forordning under folkeretten.

*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. Det samme gjelder for fiske foretatt i områder hvor en organisasjon for fiskeriforvaltning har myndighet og det skjer 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. Det kan også være at fisket foregår på en måte som ikke er i overensstemmelse med og derved 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).

### **Nærmere om fiskerikriminalitet**

Tilstanden for globale marine ressurser er et felles ansvar for menneskeheten. En situasjon med vedvarende praksis som manglende etterlevelse av reguleringer og den beleilige (noen ganger forvirrende) merkelappen ”Ulovlig, urapportert og uregulert fiske” (UUU fiske), er av særlig interesse for det internasjonale samfunn, regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner og kyststater. En rekke faktorer har medvirket til opprinnelsen av begrepet UUU fiske. Historiske og økonomiske forhold har formet utviklingen av moderne fiskerier, men ikke alltid med den ønskelige virkning som må aksepteres og forstås. Faktorer som har bidratt til å holde fast ved begrepet UUU fiske har vært av lovmessig karakter. Det er derfor av betydning å skape et rettslig miljø hvor UUU fiske gjøres mindre attraktivt. Argumentet kan benyttes fordi det ikke finnes noe enkeltfaktor som bidrar til dette. Heller, at manglende etterlevelse i fiskeriene er et resultat av utvikling av havretten over lang tid. Havretten er selv et produkt av politisk, økonomisk og noen ganger rettslige, statlige interesser.

Begrepet UUU fiske benyttes i byråkratisk litteratur, det er sammensatt og lar seg derfor 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

innefor en stats jurisdiksjon fordi den viser til en straffbar handling. Den andre Uen, urapportert er også ulovlig innenfor en stats jurisdiksjonsområde. Disse to tilfellene er relevante når lovbruddene skjer innenfor 200 nautiske mil økonomisk sone-, fiskevernsoner, fiskerisoner og utøves av kyststatenes egne fartøyer. Håndhevingen innenfor disse områdene skjer etter den aktuelle stats straffelovgivning.

Utenfor en stats jurisdiksjonsområde finnes det såkalte, uregulerte fisket, det vil si 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 stat som ikke har kriminalisert handlingen vil fartøyet i praksis kunne fiske "uregulert" og utnytte dette "lovtomme" rommet. Fra et strafferettslig perspektiv er problemet at flaggstaten kanskje ikke har sanksjoner, administrative eller strafferettslige, mot slik aktivitet eller at staten ikke har evne eller vilje til å håndheve.

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. 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 formene ulovlig, urapportert og uregulert fiske (Fause, 2008a og b).

Selskaper som eier fartøyer eller landanlegg har sine mål og midler, sine normer og verdier, og er klar over hvilken formell og uformell kontroll som eksisterer. Fiskerikriminalitet er derfor i de aller fleste tilfeller forårsakede handlinger. Manglende etterlevelse av reguleringene oppstår ikke ved tilfeldigheter. Forut for handlingene har det foregått en kalkulerende prosess. En rekke norske rettsavgjøresler og avgjørelser i fiskeriforvaltningen viser organisert kriminalitet særlig innenfor nettverk. Det er høyt bevissthetsnivå i selskaper om betydningen av egne handlinger. Grensen for forsett, vinnings hensikt og grovt bedrageri er overtrådt. Det foreligger med andre ord kvalifisert klanderverdig opptreden som bør foranledige sterk bebreidelse. Spørsmål om uaktsomhet blir derfor sentralt. Et eksempel kan være at fartøyet fisker i et aktsomhetsområde som ikke er stengt av myndighetene. Dette kan gi bifangst hvor intensjonen var fangst på en tillatt art. I slike tilfeller kan det være vanskelig å bevise uaktsomhet, noe som kan gi høy frifinnelsesprosent for fiskere som havner i retten.

En økonomisk modell som kan benyttes til å forklare næringsdrivendes beslutninger om å begå lovbrudd finner en hos Backer (1968). Senere har det i kri-

minologisk og økonomisk litteratur kommet en lang rekke teoretiske og empiriske forklaringsmodeller, som beskriver hvorfor personer engasjerer seg i slike aktiviteter (Anderson & Lee, 1986; Haller, 1990). I disse teoriene framgår det at lovbrutere 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 betrakter som en handlingsmodell (Charles mfl., 1999). 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 (Sutinen & Kuperan, 1999; Tyler, 1990). I modellene inngår tre hovedfaktorer, for det første profitt fra de ulovlige handlingene, for det andre de antatte mulighetene for og konsekvensene av å bli oppdaget, og for det tredje moralske og sosiale betraktninger. I tillegg til teoriene finnes det en rekke økonomisk-empiriske arbeider (Furlong, 1991; Hatcher m/fl., 2000 og Hatcher & Gordon, 2005) bare for å nevne noen. Innefor kriminologisk litteratur er det en rekke viktige arbeider av generell karakter blant andre Braithwaite (1984, 1989a, 1989b) og Clarke (1992, 1993 og 2000).

Den viktigste begivenheten i internasjonalt samarbeid for forvaltning av marine ressurser er havrettstraktaten, United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) av 1982 og trådte i kraft fra november 1994. Traktaten danner grunnlaget for nasjonale bestemmelser om kontroll og håndheving samt bekrefter flaggstatens hovedansvar for å sikre et bærekraftig fiske. I tillegg inneholder traktaten bestemmelser om adgang for andre stater enn flaggstaten til å iverksette kontroll- og håndhevingstiltak av internasjonale reguleringsbestemmelser under den forutsetning at statene samarbeider.

## **Regulering**

Krav om utvidet og forsterket regulering av fiskerinæringen blir møtt fra næringshold med argumentet at ytterligere reguleringer som medfører begrensninger i det lovlige fiske kan motivere til manglende etterlevelse. Videre hevdes det at for store uttak i bestandene også fører til at prisene synker fordi den ulovlige fangsten skal selges på det samme markedet som den lovlige. Et resultat av dette resonnement kan blant annet føre til redusert tillit til at regulering virker. Et viktig spørsmål blir etter dette: hva bør gjøres i reguleringssammenheng for å oppnå en effektiv og holdbar forvaltning av fiskebestandene i det 21- århundre (Payoyo, 1994; Caddy, 1999)?

Norske myndigheters svar på denne utfordringen har vært innføringen av ny regulering gjennom havressursloven. Havressursloven fra 2008 trådte i kraft 1.

januar 2009 (Ot.prp. nr. 20 (2007–2008)). Loven omfatter bevaring av ressursene innenfor norsk jurisdiksjon, på det åpne hav, havnestatskontroll, selskapskontroll av finansiering og eierskap til fartøyer, flaggstatskontroll, leie- og operatørvirk-somhet, utrustning og bemanning av fartøyer, inn- og utførselskontroll av fiske-produkter, skatt- og avgiftskontroll. Derved kan man si med Clarke (2000, s. 3): ”... that regulation involves the constitution of a form of authority, whether inter-nal or external, to achieve ordering in an area of life that has come to attention as showing tendencies to disorder, perversity or excess.”

Havressurslovens intensjon er å beskytte fiskerier næringen ved å styrke ret-tighetene til de lovlydige fiskerne, lovlig fiskeriindustrien, lokalsamfunn hvor fi-skeri er viktig for befolkningen i sin alminnelighet. Derfor har lovgiver funnet det hensiktsmessig å innføre strafferettslig ansvar og åpne for tre års fengsel ved grove lovbrudd som muligens kan ha individualpreventiv betydning.

Imidlertid kan det konstateres at havressursloven ikke harmonerer med FNs Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) artikkel 2(b) som legger til grunn fire års fengsel som minimum for det som kan oppfattes som al-vorlig lovbrudd begått av en ”organisert gruppe”<sup>5</sup> jf. Meld. St. 7 (2010 – 2011, s. 119). Gjennomgang av rettspraksis kan tyde på at det er behov for justering av paragraf 64 i havressursloven med tanke på en harmonisering med internasjonal regulering for grove lovbrudd, hvor skyldkravet er grov uaktsomhet eller vilje, og strafferammen er satt til tre års fengsel. Det er på det rene at straffene i utgangs-punktet bør tilpasses den stat som de skal fungere i. For fiskerier næringen oppstår det imidlertid et problem fordi lovbruddene ofte begås av fartøyer som tilhører andre stater eller er statsløse. Dersom lovbruddet er begått utenfor sjøterritoriet,<sup>6</sup> (mellom tolv og to hundre nautiske mil) kan fengselsstraff normalt ikke anvendes. Dette følger av havrettstraktaten art. 73. nr. 3. Men fengselsstraff kan likevel be-nyttes dersom dette følger av avtale med en fremmed stat eller fartøyet er statsløst jf. havrettstraktatens art. 91 og 92. Av preventive grunner bør det ikke være en fordel å begå lovbrudd innenfor norsk jurisdiksjon fordi straffene er lavere enn i andre stater. Norske straffebestemmelser bør derfor være i overensstemmelse med inngåtte konvensjoner for å lette det internasjonale samarbeidet.

## Forvaltning

Det er riktig å si at Norge i et internasjonalt perspektiv har et godt forvaltningsre-gime som bygger opp under målsettingene om langsiktig, lønnsom og forsvarlig høsting av marine ressurser (Pauly mfl., 2002; Sinclair mfl., 2002). For å oppnå målsettingene arbeides det etter tre hovedlinjer: a) fastsetting av kvoter og beskat-ningsmønstre som til enhver tid bygger på de beste vitenskapelige råd, b) fangs-kapasitet til enhver tid tilpasset fangstgrunnlaget, og c) ressurskontroll. Et bredt

og omfattende internasjonalt samarbeid inngår som en vesentlig del i den samlede innsatsen.

Tradisjonelt har kontrollen i norsk fiskerinæringen vært rettet mot forvaltning av ressurser, kontroll av fartøyer og fangst utført av Kystvakten, Fiskeridirektoratet og salgslagene. Kystvakten er statens viktigste utøver av kontroll på havet og har hele Norges jurisdiksjons- og verneområde som ansvarsfelt, jf. Lov om Kystvakten (kystvaktloven) av 1997-06-13-42. Men Kystvaktens kontrollen er ikke tilstrekkelig. Grunnen er at fisk er internasjonal handelsvare noe som gjør at bedrageri, helleri, dokumentfalsk og hvitvasking er vanlige lovbruddsformer som krever internasjonal regulering og kontroll etter at fisken er landet (Johansen, 1996; Korsell, 2008; von Lampe, 2005; Larsson, 2008; McCusker, 2005; Walter, 1985). Når ulovlig fangst skal omsettes må både fisken og det økonomiske utbyttet "hvitvaskes". På denne måten oppstår det to spor som går i forskjellig retning og kan kalles "varestrommen" og "pengestrommen". Derfor er det nødvendig å benytte ressurser på etterretning (sporing), særlig gjelder dette utveksling av informasjon mellom kontrollinstanser, for eksempel politi og påtalemyndighet, skatte- og tolletaten. Det bør også være informasjonsdeling mellom fiskeriforvaltningen, Sjøfartsdirektoratet og Kystverket når det gjelder konvensjonen om Safety of Life at Sea (SOLAS). Særlig når det gjelder skip (omlastingsfartøyer) som har kontakt med fiskefartøyer, fordi slik kontakt utgjør en "security"-risiko<sup>7</sup> (skipssikkerhetslovens formulering er sikkerhets- og terrorberedskap kap. 6 paragraf 39) i forhold til International Ship and Port Facility Security Code (ISPS-koden).

Handelsskip er underlagt International Maritime Organization (IMO) og fiskefartøyer FAO. Når to fartøyer med ulik tilknytning har kontakt oppstår det en risiko knyttet til sikkerhets- og terrorberedskap. Dette krever spesielle foranstaltninger. Ved slik kontakt skal i henhold til SOLAS resolusjonen XI-2/10.3 myndighetene bestemme når det skal anvendes (Declaration of Security) DoS. Manglende etterlevelse av ISPS-koden på dette punkt kan medføre at handelsskipet nektes rett til anløp av havn med hjemmel i Memorandum of Understanding on Port State Control (MoU) og derved ikke kan benyttes som transportmiddel. For fiskefartøyet kan reguleringen være en hindring for omlasting til havs av for eksempel fangst som er tatt utenom kvote. Manglende DoS kan medføre problemer med anløp av og leveranse i lossehavn.

Samhandling over landegrensene i forvaltningen og kontroll av ressursene i havet bygger i tillegg til ovenstående reguleringer også på en rekke andre viktige avtaler. Internasjonalt er Europarådets konvensjon av 1990 mot hvitvasking, samt EU-direktiv av 1991 om tiltak for å forebygge hvitvasking gjennom finanssystemet viktige virkemidler (van Duyne, 2003, 2005). I tillegg kommer Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) som ble initiert av G-7-landene



i 1989 for å styrke og harmonisere det internasjonale samarbeidet for bekjempelse av hvitvasking (herunder også inndragning av utbytte).

Ressurskontrollarbeidet i fiskerieringen er i stadig utvikling, særlig internasjonalt har det de senere årene vært markert framgang i arbeidet for å bekjempe ulovlige handlinger, særlig sporing og havnestatskontroll er tiltak som skal forebygge fiskerikriminalitet.

### **Fiskerikriminalitet**

Artikkel 64 i havrettstraktaten viser til de plikter kyststater og andre stater har for forvaltning av vesentlige vandrende fiskearter ”cooperate directly or through appropriate international organizations with the view to ensuring conservation...”. Med tanke på fiske på det åpne hav fastslår artikkelene 117 og 118 i havrettstraktaten plikten til samarbeid, enten direkte eller indirekte gjennom regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner.

Havrettstraktaten etablerer rettigheter og plikter for stater til å bevare og forvalte fiskebestander, tilknyttede og avhengige arter så vel som å beskytte biodiversiteten i marine miljøer (Ainsworth & Pitcher, 2010). Havrettstraktatens artikkel 118 legger til rette for etablering av mekanismer for internasjonalt samarbeid, og det pekes på midler for å oppnå målsettingene. Slike midler kan være regionale forvaltningsorganisasjoner Regional Fisheries Management Organization (RFMO) og United Nations Fish Stock Agreement (UNFSA).

Mulighetene for samarbeid mellom medlemsstatene er likevel begrenset av rettslige hindringer som for eksempel saker som gjelder kriminalitet begått i to stater hvor lovgivningen beskytter egne borgere gjennom finansielle, profesjonsmessige og kommersielle reguleringer. Slike rettslige hindringer avskjærer mulighetene til sporing, identifisering, pågrep og konfiskering av ulovlig fangst og andre verdier. Kriminalitet i forbindelse med fiske innenfor norsk jurisdiksjon og landing av ulovlig fangst fører til forholdsvis få straffesaker. Til gjengjeld kan sakene som kommer til domstolene være av alvorlig karakter og skader ressursgrunnlaget i havet (Fause, 2008a og b). Hertil kommer operasjonelle hindringer som for eksempel ulike rettslige systemer og utilstrekkelige finansielle og menneskelige ressurser som begrenser myndighetenes muligheter til å yte service, prosess og reagere på oppfordring om assistanse. Dette fører ikke sjelden til at forespørsler om assistanse i straffesaker ikke blir besvart eller avslått. En hovedårsak til denne situasjonen ligger i den særlig omfattende internasjonale reguleringen som nasjonalstatene forutsettes å bygge sine reguleringer på, men som ikke alle stater makter av ulike grunner.

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, politiske målsettingene som framgår av St.meld. nr. 18 (1977–78); 93 (1982–83); 51 (1997–98); 19 (2004–05); 21 (2006–07); Ot.prp. nr. 20 (2007–08). I tillegg til de politiske målsettingene kommer en lang rekke lover og regler hvorav lov om forvaltning av viltlevande marine ressurser (havressurslova) av 2008 er den viktigste.

FAO vedtok i 2001 International Plan of Action to Prevent and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU) (Doulman, 2001). Disse konvensjonene kan stater frivillig slutte seg til som hjelpemidler innenfor rammeverket til Code of Conduct for Responsible Fisheries (CCRF) som henvender seg til alle stater og deres fiskerier med oppfordring om implementering (FAO, 2003). Intensjonen er å bidra til å blokkere UUU-fisk fra å komme ut på det internasjonale marked, og derved fjerne eller redusere incentiv til slike forsøk. I nordøstatlantene er det gjennom North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC) etablert et system for havnestatskontroll som sikrer kontroll med utenlandske landinger. Avtalen har mye av det samme innhold som finnes i samarbeidsavtalen med EU og andre stater hvor havnestatskontrollen har vist seg effektiv som kontrolltiltak. Traktaten ble lagt fram for FAOs fiskerikomité i mars 2009, og for generalkonferansen 19. november samme år for signering, og går inn under Article XIV i FAOs forfatning.

Det har lenge vært kjent at ”organisert kriminalitet”<sup>8</sup> er en utbredt form for lovbrudd i fiskerinæringen. At dette forhold har vært vurdert i FN kan betraktes som gjennombrudd, et tidsskille, etter lang tids innsats fra flere medlemsstater. Det nye mønsteret som viser seg er FNs generalforsamlings resolusjon fra 63. sesjon, 25. november 2008 pkt. 59 hvor det antydes at UUU-fiske kan ha sammenheng med organisert kriminalitet: ”Notes the concern about possible connection between international organized crime and illegal fishing in certain regions of the world...”<sup>9</sup>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) publiserte 4. april 2011 en rapport som konkluderer med at fiskerikriminalitet er organisert kriminalitet.<sup>10</sup> Den 14. april 2011 vedtok etter norsk initiativ United Nations Economic and Social Council (UNESCO)<sup>11</sup> vedrens 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 for vern mot ”marine living resource crime” (MLRC).<sup>12</sup> Reguleringen kan medføre internasjonal endring i forståelsen av fiskerikriminalitetens konsekvenser, samt at større oppmerksomhet og samarbeid over landegrenser rettes mot bekjempelse.

### **Effekter av reguleringen**

Effektene av regulering har vist seg vanskelig å dokumentere. Årsakene kan være omfattende og uoversiktlige regelverk, svak kontroll, økonomiske- og miljømessige forhold som ikke enkelt lar seg måle (Furlong, 1991). I tillegg kommer myndighetenes mange roller som lovgiver, kontrollør og konsesjonsgiver som er vanskelig å forholde seg til (NOU 2005:10; NOU 2006:16; Ot. prp. Nr. 20 (2007–2008)).

Ifølge Putt & Anderson (2007, s. xvii) vil bedre tilrettelegging og større grad av systematisk samarbeid være en strategi som kan føre til økt individual- og allmennpreventiv effekt av reguleringene Disse synspunktene finner en igjen i generell form hos (Braithwaite, 1984, 1989a, 1989b; Clarke, 1992, 1993, 2000).

Den internasjonale dimensjonen i statenes ressursforvaltningsarbeid er omfattende og ressurskrevende. Norge deler størsteparten av de bestandene vi fisker på med andre stater. Et godt samarbeid om felles forvaltning og kontroll er derfor grunnleggende for at vi skal lykkes i Norge og for at vi skal ha større sikkerhet for at avtaler som inngås om kvotedeling, adgangen til å fiske i norske områder mv. har et reelt innhold.

Under FAOs fiskeriministtermøte i 2005 var det bred enighet om å intensivere arbeidet med bekjempelsen av fiskerikriminalitet med særlig vekt på tiltak som fangstsertifisering, handelsrestriksjoner, eliminering av økonomiske incentiver til å drive ulovlig fiskeriaktivitet, utvikling av et globalt register for fiskefartøy, styrking av kyst- og havnestatskontroll og krav om at alle fartøy som fisker på det åpne hav skal kunne spores innen desember 2008.

For Norges del har enigheten som nevnt ovenfor ført til ny havressurslov. Regionalt har det vært arbeidet for styrking av havnestatskontrollen med et mer effektivt internasjonalt kontrollsystem. Dette arbeidet har resultert i at North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC) i 2007 innførte et nytt regime for havnestatskontroll som blant annet skal sikre opplysninger som av flaggstatene kan brukes i kontroll av egne fartøyer, og for kyststatene til bruk ved etterprøving om inngåtte avtaler overholdes.

Kontrollen med ressursuttaket på felles fiskebestander forutsetter et nært samarbeid mellom berørte stater. Derfor er det inngåtte avtaler om samarbeid med en lang rekke stater. Avtalene er generelle i den forstand at de omfatter alt fiske. Avtalepartene forplikter seg til følgende: utveksling av landings- og fangstopplysninger, data om overtredelser, utveksling av inspektører og annet fagpersonell. En svakhet ved de tosidige kontrollavtalene er at ikke alle stater vil inngå slike avtaler. To viktige, europeiske fiskeristater, Spania og Portugal, har ikke inngått slike kontrollavtaler med Norge. Dette har ført til betydelig svekkelse av effektiviteten i kontrollsamarbeidet innenfor norsk jurisdiksjon med en rekke rettelige og diplomatiske vanskeligheter som resultat.

Kunnskapsgrunnlaget om bestandsutviklingen framkommer i det vesentlige gjennom vitenskapelige anslag bygget på data fra forskningsfangst og rapporterte fangstdata (Pitcher, 2002). Fiskerikriminalitet fører til feil i datagrunnlaget, for eksempel ved fiske ut over kvotene og mangelfull rapportering. Dette kan føre til at anbefalt uttak av bestandene blir for høyt. Situasjonen forverres ytterligere ved at endelig fastsettelse av kvotene skjer på politisk hold, ”politisk kvote”, som ikke sjelden har ført til betydelig høyere tillatt uttak enn de fiskerifaglige rådene tilsier.

Behovet for effektiv regulering vises gjennom den ødeleggende effekten et sammenbrudd av fiskebestander kan ha. For eksempel da torsken forsvant fra Grand Banks utenfor Canadas østkyst tidlig på 1990-tall og enda ikke har tatt seg opp, og var direkte årsak til at 18,000 arbeidsplasser gikk tapt, og bosetningen langs Canadas østkysten ble redusert med 20 prosent, samt at den canadiske stat tapte milliarder av dollar på ettervirkningene av sammenbruddet fra 1992 (UNEP, 2010). For stort fiskepress kan også ha vært medvirkende årsak til at silda utenfor den norske vestkysten forsvant utover 1960-årene. Først etter 30–40 år har man igjen kunnet gjenoppta fisket på denne pelagiske arten i en viss utstrekning. Overbeskatning i loddefiske i Barentshavet førte til sammenbrudd i bestanden i 1985–86. Når overfiske inntreffer skjer en reduksjon i populasjonsstørrelsen, som kan føre til endringer i utbredelsesområde og vandringsmønsteret. Videre skjer det endringer i aldersstrukturen gjennom reduksjon i eldre årsklasser i bestanden (Olsen mfl., 2004, 2005a, 2005b).

For norske forhold har det de senere år skjedd en signifikant statistisk reduksjon av overfiske i Barentshavet på noen arter, men på ingen måte eliminering av fiskerikriminaliteten. Dette bekreftes av det faktiske forhold at det fortsatt forekommer en rekke arrestasjoner og oppbringelser av fartøyer samt rettsavgjørelser mot selskaper og fartøysførere som har begått lovbrudd i norsk myndighetsområde. Den registrerte nedgangen i overfiske på noen arter i det aktuelle området kan ha sammenheng med endrede registreringsmetoder, og lang tids bilateralt samarbeid mellom norsk og russisk fiskeriforvaltning. Her kan ny russisk lovgivning som tar sikte på forvaltningsregulering som inkluderer kvoter og sterkere kontrollsystemer innefor egen økonomisk sone ha vært av betydning. Mulige medvirkende årsaker til den registrerte nedgangen kan også bero på regional påvirkning gjennom arbeidet i NEAFCs havnestatskontroll, og innføring av elektronisk fangstloggbok som letter kontrollen mellom rapportert fangst og levert kvantum. Dessuten kan en medvirkende årsak være EU-initiativet som ble iverksatt i 2007 som retter seg mot ulovlig fiskeriaktiviteter og inkluderer sanksjoner mot egne selskaper og borgere. Styrket havnestatskontroll og tiltak som omfatter internasjonalt samarbeid, og intensjon om å stenge EU-markedet for produkter fra ulovlig fiske.

### **Kontrolloppgaven**

Fiskerikriminalitet dreier seg om langt mer enn kontrollen på fangstfeltene og ved landing av fisk. Disse handlingene følges ofte av ulovlig omsetning, brudd på tollregler, dokumentfalsk av forskjellig slag, regnskapsbedrageri, skatteunndragelse og ulovlig skatteplanlegging. Det er på denne bakgrunn behov for et tettere samarbeid mellom forvaltningen, politi- og påtalemyndighet, Tollvesenet og Skattedirektoratet. Det er behov for samarbeid både under forberedelsene til og gjennomføringen av kontrollene, samt under etterarbeid og oppfølging av saker som blir anmeldt til politiet og behandlet i domstolene. Større grad av samordning av kontrolloppgavene vil kunne bidra til bedre ressurskontroll og videreutvikling av samarbeidet mellom etatene.

Den internasjonale kontrollen av fiskerier bygger i hovedsak på staters medlemskap i internasjonale konvensjoner og regionale forvaltningsorganisasjoner. Bli reguleringsreglene ikke fulgt kan medlemsstatene i de regionale kontrollorganene svarteliste fartøyer og nekte anløp og service i sine havner. NEAFC kontrollerer at alle fartøyer som skal lande fisk ikke bare forhåndsrapportere fangsten, men at fartøyets flaggstat også må bekrefte lasten, at fartøyet har tilstrekkelig kvote og lisens for fiske i det aktuelle området. Det nordatlantiske samarbeidet gjennom NEAFC tar sikte på å utvikle åpne nasjonale databaser hvor kvoter, fangst og landig framgår. Slike databaser vil kunne få stor betydning som hjelpemiddel i kontrollen etter at landing av fangst har funnet sted. For å lette bruken av denne informasjonen burde det aller helst vært én felles database.

Den norske havressursloven gir i paragraf 51 hjemmel for å etterforske og eventuelt straffeforfølge egne borgere og juridiske personer som engasjerer seg i fiskerikriminalitet under andre staters jurisdiksjon, det være seg om bord i fartøyene så vel som på land. Fiskeriforvaltningen tar også i bruk sanksjonsformer som tvangsmulkt og lovbruddsgebyr. Norske myndigheter har fulgt EU og innført elektronisk fangstsertifikat fra 2009. Forskriften skal bidra til å sikre at fisk og fiskevarer som omsettes ikke stammer fra, eller omsettes i strid med, nasjonale regler samt å framskaffe nødvendig dokumentasjon for eksport av fisk og fiskevarer.<sup>13</sup>

Men når kontrollen intensiveres øker kreativitet hos de næringsdrivende som søker å omgå for eksempel den forsterkede havnestatskontrollen i Europa ved blant annet å benytte nye transportruter og havner hvor kontrollen er svak og som tar imot, omlaster og eksporterer fisken. Særlig er dette tilfelle på kysten av Vest-Afrika for eksempel i stater som Marokko, Vest-Sahara, Senegal, Guinea og Ghana. Men det som ikke skulle være mulig innenfor EU skjer ved hjelp av den autonome regionen Kanariøyene med medlemskap i EU som en del av Spania, og særlig provinsen og frihavnen Las Palmas som framstår som kanskje den mest alminne-

lig kjente "bekvemmelighetshavn" i Europa.<sup>14</sup> Her landes, foredles, transitteres og eksporteres fisk og fiskeprodukter inn til EU uten krav til opprinnelse, skatte- og avgiftskontroll.

Aktørene søker kontinuerlig å finne svakheter i myndighetenes kontroll og tilpasser seg regelverket ved til enhver tid å flytte sine ulovlige aktiviteter til der hvor kontrollen er svakest. Dette fører til at profitørene med sin flåte av fartøyer stjeler og skader menneskehetens felles ressurser, vrir konkurransegrunnlaget og reduserer ressursene i havene (FJF, 2005). Erfaring med kontroll av fiskerinæringen tilsier at det er når offentlige myndigheter opptrer koordinert, handlekraftig, proaktivt og raskt at de beste preventive resultatene oppnås.

Et annet eksempel på forhold som vanskeliggjør kontrollen er handelen med ulovlig fanget fisk fra nordområdene som skipes til Asia for foredling og returneres som ferdigvare. Fisken som er ulovlig fanget "hvitvaskes" gjennom organisering av transportsystemer og foredlingsprosesser. Derved oppstår det to spor, "varesporet" og "pengesporet" som vanskeliggjør kontrollen. Det er kjent at ulovlig fanget fisk over en periode i 1990-årene og inn på 2000-tallet ble losset i Torshavn videresendt til Spania og Portugal for skipning til Kina. Grimsby, Eemshaven og Bremerhaven ble også benyttet som transithavner for ulovlig fangst fra Barentshavet (Album, 2009). Denne aktiviteten har i dag endret karakter ved at fisken i større grad går direkte til de baltiske stater og Polen for foredling, men kontrollproblemene med varestrømmen og pengestrømmen er det samme. For Norges del er det etablert skattemessig kontrollsamarbeid med Østersjøstater for bedre å kunne kontrollere handelen med fisk.

Man bør være klar over at sertifikatordninger også kan føre til konkurransevridende lageroppbygging av utenlandsk fisk i transitt i Norge. Dersom utenlandsk fisk lagret i Norge i påvente av eksporttillatelse, eller at man ikke oppnår slik tillatelse, kan det oppstå forsøk på hvitvasking og smugling av denne fisken inn i EU-markedet (van Duyne, 2003). For å oppnå denne muligheten kan for eksempel fisk som var tenkt for EU måtte foredles i Russland eller Kina for deretter å finne veien inn i EU gjennom skjulte kanaler. På denne måte kan det oppstå konkurransevridning for den lovlige eksporten til EU.

I kontrollen av fiskerierne er bekvemmelighetsflagg hvor sammenhengen mellom den stats flagg som fartøyet fører og eieren eller operatøren av fartøyet utgjør et betydelig problem. Flaggskifte velges med den klare intensjon å omgå de forvaltningsmessige tiltak som nasjonal lovgivning og regionale fiskeri- og kontrollavtaler medfører (Stølsvik, 2007). Gjentakforbrytelsene som har sin opprinnelse i "flagghopping" er mange i norsk økonomisk sone (NØS), fiskevernesonen ved Svalbard og i 200 nautiske miles fiskerisone ved Jan Mayen. I tillegg kommer overtredelsene i "Smuthullet" i Barentshavet og "Smuthavet" og Nord Atlanteren

som utgjør et omfattende kontrollproblem som bør finne sin løsning. Mye kan tyde på at ”genuine link” sporte, sammenhengen mellom flagg og eierskap, ikke er en kontrollstrategi som fører fram. Derimot bør det undersøkes nærmere om havrettstraktaten gir anledning til å gå etter eierselskapene til fiskefartøyene. Derved kunne det skapes rom konfiskering av fartøy, redskap og last.

Mye kan tyde på at uten større internasjonal press er det ikke mulig å avskrekke enkelte eierselskaper. For eksempel er det et portugisisk selskap som over lang tid har hatt fartøyer i norsk sektor, og etter eierens eget utsagn kontrollerer 48 prosent av Portugals torskekvote i nordområdene, selskapet har notorisk overtrådt reguleringene. Metodene har vært å skifte flagg, fiske uten kvoter, unnlattelse av rapportering til norske myndigheter, omlasting til havs av ulovlig fangst på forbudte arter. Fartøyer tilhørende selskapet har av norske myndigheter vært tatt i arrest og oppbrakt og dømt ved en rekke tilfeller og over mange år. Situasjonen har ført til diplomatiske forviklinger mellom Norge og Portugal som ikke anerkjenner Norges rett til å utøve kontroll for eksempel i fiskevernesonen ved Svalbard. I forhold til denne fartøyseieren og hans selskaper kan det i ettertid konstateres at norske myndigheter ikke har tatt i bruk de forebyggende tiltak som lovgivningen gir anledning til, for eksempel i form av nekting av kvoter og svartelisting. Dette kan ha sammenheng med at fiskekvoter deles ut til nasjonalstater som igjen fordeles fangstrettigheter til flaggstatens selskaper. Her kan selvsagt ikke forskjeller i oppfatningen av spørsmålet om rett til å utøve kontroll, være til hinder for at norsk forståelse av havretten og andre internasjonale traktater kommer til anvendelse.

Over lang tid har myndigheter vært klar over svakhetene i kontrollen av fiskerierne og iverksatt en rekke nasjonale tiltak for å bedre forvaltningen. Men nasjonale tiltak har vist seg å ha begrenset effekt. Fleksibel operasjonsstruktur i eierselskapene gir uansvarlige fartøyseiere mulighet til å utnytte ulike fiskeforekomster og derved ta ut konkurransefordeler som de som etterlever reglene ikke benytter seg av. For å bekjempe denne utviklingen etablerte man International Monitoring Control and Surveillance Network for Fisheries-Related Activities (MCS-Nettwork). Intensjonen er å knytte sammen fiskeriforvaltninger rundt om i verden gjennom deling av informasjon bedre kommunikasjonen, og derved avskrekke og eliminere fiskerikriminalitet.

Kontroll på fiskefeltene gjennomføres for Norges del av Kystvakten med sine fartøyer og overvåkingsfly fra luftforsvaret og i noen grad av fartøyer fra sjøforsvaret. For å overvåke fiskefartøyer benyttes også land- og satellittbaserte elektroniske overvåkningssystemer (sporing). Vessel Monitoring System (VMS) som er spesielt opprettet for fiskeflåten, Automatic Identification System (AIS), og Long Range Identification and Tracking (LRIT) brukes både i handles- og fiskeflåten. Elektroniske spor viser fartøyets bevegelser, om fartøyet har vært i regulert eller

uregulert farvann, hvor lenge det har oppholdt seg der og hvor fartøyet har tatt veien senere. Sporene kan følges over hele verden. Sporingen utgjør derved en viktig del av bevisgrunnet som kan styrke eller svekke sannsynligheten for om fartøyet har fangstet eller omlastet i regulert eller uregulert havområde, og om det foreligger gyldig lisens (Christophersen, 2007). En alvorlig kontrollmessig svakhet i fiskerikontrollen er at LRIT ikke er obligatorisk for alle fiskefartøyer. Systemet er påbudt utstyr på alle IMO-fartøyer underlagt Interantional Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS) som derved kan overvåkes over hele verden. Handelsskip som har kontakt med fiskefartøyer, driver omlasting av ulovlig fangst til havs eller yter annen service til fiskeflåten kan spores og holdes under kontroll på grunn av at de er utstyrt med IMO-nummer. Det er derfor av avgjørende betydning at IMO og FAO kommer til forståelse om at alle fiskefartøyer over en viss størrelse også skal være utstyrt med IMO-nummer og således være pålagt å ha LRIT om bord. En ytterligere svekkelse av kontrollen av fiskefartøyer er at AIS og VMS, selv om enkelte stater har innført disse som obligatoriske skipsrapporteringssystemer i sine farvann, kan ansvarshavende om bord slå av og på instrumentene etter for godt befinnende.

Et klart skille mellom arbeidsoppgavene til forvaltningen, politi- og påtalemyndighet, vil kunne øke effektiviteten i kontrollen og gi vesentlige samfunnsmessig fordeler (Corveler, 2002). Slik situasjonen er i dag virker ansvarsdelingen mellom politiske myndigheter, offentlig forvaltning og politi uklare og forårsaker usikkerhet som setter politiske relasjoner til andre stater på prøver jf. "Elektron"-saken fra 2007. Hendelsen viste manglende samsvar mellom lov og politikk og avklaring av utenriks-, fiskeri- og justismyndighetenes plass i forebyggingen av fiskerinæringens kriminelle handlinger, særlig med tanke på effektiv kontroll og håndheving.

Fra kontrollpersonell har det vært rettet kritikk mot fiskeriforvaltning, politi og påtalemyndighet fordi man ikke benytter de muligheter som finnes for kontroll av ulovlig fiskeriaktiviteter på selskapsnivå, selv når man er kjent med hvilket selskap det gjelder. Kritikken sikter til manglende anvendelse av de lovbestemmelser og forskrifter om utlendingers fiske og fangst mv. i Norges økonomiske sone og landinger i norsk havn, som gir adgang til nektelse og tilbaketrekning av fisketilatelse. Det samme gjelder også for fiske utenfor norsk jurisdiksjon i internasjonalt farvann som omfattes av avtaler inngått av regionale eller subregionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner eller -arrangementer. Det er imidlertid riktig å framholde at til tross for kritikken er en rekke tiltak satt i verk. Særlig er det viktig å peke på den forholdsvis nye havressursloven som kanskje den viktigste for å bedre kontrollen. Her kan nevnes innføringen av elektronisk fangstlogbok som samordnes med satellittsporing VMS for fiskebåter helt ned til 15 meter. Tips- og be-



redskapstelefon i Fiskeridirektoratet er gjenåpnet fra 2009. I Fiskeridirektoratet er det også etablert et kontroll- og overvåkningssenter, Fisheries Monitoring Centre (FMC Norway) med døgkontinuerlig drift. I henhold til rådsforordning (EC) No. 1005/2008 kreves det fangstsertifikat for fiskeprodukter som skal importeres til EU. Fra 2010 gjelder tilsvarende sertifikatordningen for all norsk distribusjon av produkter fra foredlet villfisk.

For å styrke arbeidet innenfor regulering og kontroll av fiskerikriminalitet har det norske Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) etablert et analysenettverk som på nasjonalt og internasjonalt nivå skal analysere informasjon fra kontrollinstitusjonene (Kystvakt, fiskerimyndigheter, politi, toll- og skattemyndigheter), samle relevant informasjon, gi anbefalinger, orientere, rapportere og gjennomføre undersøkelser. Fiskeriforvaltningens analysenettverk (FFA) var operativt 1. januar 2010. Ifølge fiskeri- og kystministerens uttalelse til Norsk rikskringkasting (NRK) 9. juni 2009 skal FFAs arbeid resultere i bedre oversikten over hvordan ulovlig, urapportert og uregulert fiske er organisert.

Norske justismyndigheter er også klar over den organiserte, økonomiske kriminaliteten og miljøkriminaliteten i fiskerinæringen, og justisministeren uttrykte sin bekymring i et intervju med Fiskeribladet *Fiskaren* 7.9.2007. Her uttalte han at organisert fiskerikriminalitet også er knyttet til andre former for ulovlige handlinger, som for eksempel smugling av narkotika, våpensmugling og menneskehandel. Og han tilføyer: ”Vi greier ikke å få bukt med fiskerikriminalitet uten å få til internasjonale avtaler”. Denne forståelsen har Justis- og politidepartementet tatt konsekvensen av i Meld. St. 7 (2010 – 2011, s. 71 og 119) gjennom iverksetting av tiltak i kampen mot organisert kriminalitet i fiskerinæringen. Likeså inngår bekjempelse av fiskerikriminalitet i Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2011, kap. 11.)

### **Forslag til tiltak**

Forebyggende tiltak kan deles i to internasjonale og nasjonale. Internasjonalt bør det komme i stand nærmere samarbeid mellom FAO og IMO for å oppnå enighet om å utstyre alle fiskefartøyer med IMO-nummer på linje med SOLAS-skip. Dette vil lette identifikasjonen og forenkle kriminalitetsetterretning (sporing) samtidig som sikkerheten i fikseflåten bedres ved at ISPS-koden ville få fullt gjennomslag for maritim sikkerhets- og terrorberedskap. Slike tiltak bør inneholde et obligatorisk internasjonalt krav om installasjon og drift av VMS, AIS og LRIT på alle fiskefartøyer over en viss størrelse, eksempelvis 300 dødvektstonn samt forsegling av sporingssystemene om bord i fartøyene. Enkelte stater har i dag regler som fritar fiskefartøyer fra å ha for eksempel VMS aktivert til enhver tid. Dette svekker internasjonal og nasjonal sporing og kontroll.

Videre bør det i samarbeid mellom FAO og IMO innføres Voyage Data Recorder (VDR), eller "black box" for fiskerfartøyer. Derved vil hele den maritime næringen fylle kravene i SOLAS konvensjonen. Den primære oppgaven for dette systemet er å få fram fakta dersom en farlig hendelse, havari eller forlis skulle inntreffe. I VDR-enheten legges inn for eksempel taleregistrering, fartøyets kurs og fart, værrets virkning på skroget samt lastens kvantum og plassering i fartøyet bare for å nevne noen forhold. VDR lagrer de seneste 12 timers data som derved kan rekonstrueres fordi enheten flyter opp om fartøyet skulle forlise og den har en innebygget Emergency Position-Indicating Radio Bacon (EPIRB) nødpeilesender. VDR vil gi et utfyllende bilde av situasjonen som igjen vil lette kontrolloppgaven dersom fartøyet blir tatt for ulovlig fiskeriaktivitet. VDR tilsvarende luftfartens "black boks". Det finnes også en Simplified Voyage Data Recorder (S-VDR), som er en lavkostenhet for mindre fartøyer som bare føre basis skipsdata enhet.

For å skaffe oversikt over omfang og konsekvenser av ulovlig fiskeriaktivitet bør det opprettes en internasjonal database hvor alle selskaper som eier fiskefartøyer registreres med IMO-nummer. Videre bør alle fiskelisenser registreres, hvor fisket kan foregå, fartøyets flaggstat, alt som angår rapportering, seilingsruter, alle overvåkingsdata fra VMS, AIS og LRIT, alt som angår levering av fangst, oversikt over kontrolltiltak og håndheving av ulovlig fiske, bare for å nevne noen muligheter. Gjennom tilgang på slike data ville man få oversikt over gjentakforbryterne som derved kunne nektes fangstkvoter og svartelister. Eksempler på databaser med begrenset omfang er International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT), og Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR) som fører svartelister over eiere og fartøyer. Svakheten med disse to registrene er at de ikke er omfattende nok og heller ikke koordinert, men de kunne utgjøre modeller for utforming og inngå i en global database. Sammensetning av slik innsamlet informasjon behøver ikke skape større problemer med regulering og utveksling av persondata og andre data enn den registrering som foregår i de registre som allerede finnes. Derimot vil det kunne føre til langt bredere oversikt og mer proaktiv kontroll overfor selskaper og fartøyer som man kjenner identiteten til og som har begått lovbrudd. I kontrollen av fiskerikriminalitet er det særlig viktig å rette oppmerksomheten mot eierselskapene. Noen selskaper har innrettet sin virksomhet mot grenseoverskridende organisert kriminalitet ved at deler av flåten seiler under flagg som tilhører stater som ikke har ratifisert havrettstraktaten, og derfor kan benyttes til ulovlig fiske på det åpne hav uten at det får konsekvenser fordi flaggstaten ikke håndhever. Andre fartøyer i de samme selskapene er registrert i nasjonalstater som får tildelt kvoter i andre staters økonomiske soner, derfor bør det ikke hefte rettslige eller forvaltningsmessige avgjørelser til de fartøyer som gjennom sine selskaper søker fartøyskvoter.

Organisation for European Economic Co-operation and Development (OECD) s fiskerikomiteé og OECD High Sea Task Force, samt CCAMLR har lenge hevdet at både industriland og utviklingsland vil ha nytte av en felles tariff og reduksjon av subsidier (Stokke, 2008; Edeson, 1996). For å oppnå effektivitet i bekjempelsen av ulovlig virksomhet i fiskeriene er systematisk internasjonalt samarbeid nødvendig (Nerheim, 2004). Et alternativ til bedre forebygging kan være å inngå bilaterale avtaler om fiskerikontroll til havs og havnestatskontroll. Bilaterale avtaler med Russland og NEAFCs havnestatskontrollen kan være eksempler på dette. Det forutsettes imidlertid at stater skaffer seg informasjon, kunnskap og spesiell kompetanse på området. De generelle forholdene for informasjonsdeling mellom nasjonale og internasjonale kontrollinstitusjoner må forbedres.

Situasjonen i enkelte havområder kan relateres til allmenningens tragedie, en form for sosialt tap, økologisk og økonomisk, som involverer konflikt om begrensete ressurser mellom individuelle inntesser og fellesskapets beste (Hardin, 1968). Derfor bør økosystemindikatorer som for eksempel forvaltningsprinsippet i havressursloven i større grad inn i fiskeripolitiske beslutningskriteriene (Link, 2005; Pitcher, 2008; Pikitch 2004; Jennings, 2005).

Vestlige stater subsidierer av sine fiskeflåter må opphøre blant annet fordi den økonomiske støtten bidrar til overkapasitet og manglende etterlevelse av reguleringer av en flåte som allerede er for stor og for effektiv for ressursgrunnlaget. Ifølge UNEP (2010) må flåten reduseres med 13 millioner fartøyer og 22 millioner arbeidsplasser dersom næringen skal oppnå bærekraft (se ovenfor under kapittel Bakgrunn). Dagens subsidiering virker som ”bedriftsmessig velferd” og derved i det vesentlige mot sin hensikt. Subsidier til avvikling av fiskerivirksomhet kan imidlertid forsvares utfra visse kriterier. Kravene må bygge på at selskaper som mottar avviklingsstøtte skal fase fartøyet ut av produksjon og sørge for hogging før subsidier utbetales. Kvoter tilhørende det aktuelle fartøyet skal inndras og det må dessuten være forbud mot sammenslåing av kvoter (Hertsoug, 2005). Hensikten med tiltak som dette er at kravene skal vise sammenheng mellom lov og politikk (Clark, 2000; HSTF, 2006; Ptcher mfl., 2009a & 2009b).

Det er behov for å se fiskerikriminalitet i et sammenhengende nasjonalt perspektiv hvor holdningsendringer er nødvendig. Disse endringene bør komme i politikk, forvaltning, politi, påtalemyndighet og domstoler som i denne forbindelse har særlig viktige roller.

Forvaltningsregler og straffelov kommer i noen tilfeller i konflikt hvor det foreligger sammentreff av flere straffbare handlinger (konkurrens) som på ulik måte regulerer straffutmålingen. For norske forhold betyr det at saker som i dag behandles av forvaltningen i større grad må overtas av politi og påtalemyndighet

når det gjelder etterforskning og håndheving (NOU 1997:15 og NOU 2009: 19). Datagrunnlaget for denne undersøkelsen viser at forvaltningen har vanskeligheter med å få saker med åpenbart strafferettslig innhold overført til politi og påtalemyndigheter. Konkurrentene har ført til at straffesaker har blitt avvist i retten fordi bøter tidligere er utferdiget av forvaltningen.

Rapporteringsplikten til finansinstitusjonene blir ikke alltid overholdt slik at det har vært mulig å bygge opp stabile samarbeidsrutiner og derved styrke det forebyggende arbeidet i forbindelse med fiskerikriminalitet knyttet til hvitvasking. Fiskerinæringens utøvere bør i større grad inn i det forebyggende arbeidet, særlig med tanke på bedrageri, heleri, hvitvasking og dokumentfalsk. Dokumentfalsk er et gjennomgående trekk i de aller fleste fiskerilovbruddene som blir avdekket og kommer for retten. Det kan synes som om utøverne befinner seg i et ”kunnskapstomt” rom når det gjelder forebygging av organisert økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Kanskje kan det ha en sammenheng med det som hevdes i intervju og samtaler med personell innefor forvaltning og kontroll at lovbruddenes alvorlighetsgrad ikke framkommer klart fordi domstolene ikke utnytter straffesammene fullt ut. Straffene er ofte trivielle består i hovedsak av bøter og mangler derfor avskrekkende virkning.

Politisk ledelse fra alle berørte departementer, gjerne i samarbeid, bør iverksette informasjonsarbeid rette mot utøvere i fiskerinæringen og relaterte næringer. Grunnen er åpenbar, det foreligger ikke tilstrekkelig forståelse i næringen for fiskerikriminalitetens omfang og skadelige virkning. Det bør oppfordres til større grad av samarbeid mellom fiskeriforvaltning, politi og påtalemyndighet for å oppnå større oppmerksomhet om tiltak mot hvitvasking og de profittmessige og moralske spørsmålene knyttet til inndragning.

Det bør vurderes å sette opp lokale arbeidsgrupper bestående av regionalt forvaltningspersonell fra (Fiskeridirektoratet, skatte- og tolletatene samt Fylkesmannens miljøavdeling) og politi. Slike grupper bør ha som sin sentrale arbeidsoppgave å bidra i lokalt kontrollarbeid med informasjon og kompetanse til lokalt politi under etterforskning i konkrete fiskerisaker. Derved vil det være mulig å bidra med informasjon til politirådene i kystkommunene når disse arbeider med landing og omsetning av fisk og fiskeprodukter gjennom lokale kriminelle nettverk.

Tradisjonelt blir alvorlighetsgraden av fiskerikriminalitet i forvaltningen og i domstolene beskrevet i vekt ikke verdi. Dette kan føre til uheldig tilsløring av hvor omfattende og skadelig handlingene egentlig er. Særlig personer som ikke har inngående kjennskap til fiskerinæringen vil kunne ha problemer med å forstå alvoret ved lovbruddet hvis ikke det samfunnsmessige tapet blir beskrevet i kroner og øre.

For å øke forståelsen og respekten for reguleringer i fiskerinæringen bør det ryddes i offentlig begrepsbruk, særlig fordi fiskerikriminalitet medfører betydelig samfunnsmessig risiko og skade. Ukritisk språkbruk kan tildekke realiteter. Eksempler på dette er betegnelser som "fiskefusk", "fiskejuks", "svart landing" og "utkast" som i de fleste tilfeller er alvorlige lovbrudd. Man bør kalle ulovlige handlinger ved sitt rette navn. Noen forskere er av den mening at formuleringer som for eksempel "svart arbeidet" "hvit og svart" økonomi er begrep som kan fungert utmerket i visse sammenhenger, men ikke like godt i andre. Dette kan være en riktig forståelse, men en bør under en hver omstendighet ikke se bort fra at språk er makt og kan gi falske bilder i tilfeller hvor handlingene utstyres med språklig forkledning. Under enhver omstendighet er det avgjørende at man innefor forskning sørger for at handlingene blir benevnt som det de egentlig er grove lovbrudd av organisert, økonomisk og miljømessig karakter, lovbrudd som det er knyttet sanksjoner til – altså kriminalitet (Ot.prp.nr. 20 (2007 – 2008 s.164-165; Meld. St. 7 (2010-2011 ss. 9, 71, 90-91).

### **Sammenfatning**

Hensikten med artikkelen har vært å øke forståelsen ved å peke på noen av de vilkår som ligger til grunn for næringsutøvernes overtredelse og etterlevelse av reguleringer, og hvordan fiskerinæringen kontrolleres. Det generelle utgangspunktet er at selskapenes ulikhet og det miljøet de fungerer i fører til ulik fordeling av motiver og muligheter for reguleringsmessig etterlevelse og overtredelse. I denne artikkelen diskuteres flere organisasjons- og miljømessige vilkår som kan skape motiver og muligheter for reguleringsmessig etterlevelse og overtredelse. Det underliggende spørsmålet har vært å undersøke hvilke kontrollmessige betingelser som kan finnes for å påvirke utøverne av næringen til å etterleve reguleringene. Sentrale karakteristiske elementer synes å være mål og midler, normer og verdier samt formell og uformell kontroll.

Resultatet av denne studien viser at det ikke finnes noen enkel forklaring på hvorfor selskaper og næringsdrivende etterlever eller overtrer konkrete reguleringer. Heller ikke hvordan myndighetene velger å kontrollere fiskerinæringen. Tilsynelatende åpenbare motiver for lovbruddene, som for eksempel ønsket om profitt eller at man er uenig i reguleringen, kan ikke holdes utenom den sammenheng hvor motivene utvikles. Reguleringsmessig etterlevelse er resultat av sammensatte forhold som forsterker og motvirker hverandre, vilkår som, avhengig av omstendigheter, skaper motiver og muligheter for etterlevelse og overtredelse.

## Referanser

- Ainsworth, C.H. & Pitcher, T.J. (2010). A bioeconomic optimization approach to marine ecosystem restoration. British Columbia case study. *Environmental Conservation*, 36(4): 301-311.
- 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
- Agnew, D. et. al. (2009) Estimating the worldwide extent of illegal fishing. *PLoSOne 4(2): e4570, 8pp.*
- 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.
- Backer, G.S. (1968) Crime and punishment an economic approach. *Journal of Political Economy* 76 (1968) (2), 169–212
- 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.
- Braithwaite, J. (1984) *Corporate Crime in the Pharmaceutical Industry*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Braithwaite, J. (1989a) Criminological Theory and Organizational Crime. *Justice Quarterly*, pp. 333-358.
- Braithwaite, J. (1989b) *Crime, Shame and Reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Clarke, M. (1992) *Business Crime*. Cambridge: Polity Press.
- Clarke, M. (1993) Fraud in the EC. In Pearce, F. and Woodiwiss, M (eds.) *Global Crime Connections*. London: Macmillan.
- Clarke, M. (2000) *Regulation. The Social Control of Business between Law and Politics*. New York: MacMillan Press
- Clarke, S. (2007) Illegal Fishing in the Exclusive Economic Zone of Japan. MRAG, Ltd.
- Corveler, T. (2002) Illegal, unreported and unregulated fishing – taking action for sustainable fisheries. Wellington: WWF New Zealand.

- Doulman, J.D. (2001) A General Overview of some Aspects of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. FAO Fisheries Report No. 666, FIPL/R 666. Rome: FAO.
- Duyne, P.C. van (2003) Forword: Greasing the organisation of crime in Europe. In Duyne, Lampe and Newell (eds.). *Criminal Finances and Organising Crime in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishing.
- Duyne, P.C. van and Levi, M. (2005) *Drugs and Money. Managing the drug trade and crime-money in Europe*. London: Rutledge.
- Edeson, W.R. (1996) Current legal development: The Code of Conduct for Responsible Fisheries: an introduction. *Intl j Mar.Coastal Law* 11:233–38.
- FAO (1995) Code of Conduct for Responsible Fisheries.  
<ftp://ftp://fao.org/docrep/fao/005/v9878e/v9878e00.pdf> (tilgang 5. februar 2009).
- 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. 2001.
- FAO (2002) The cost of monitoring, control and surveillance of fisheries in developing countries. FAO Fisheries Circular, No 976; 2002.
- FAO (2003) International plan of action (IPOA) to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing. Preliminary Draft Appendix D; 2003.
- FAO (2006). The State of World Fisheries and Aquaculture, FAO Fisheries and Aquaculture Department, Rome.
- Fause, L. (2008a og b) Fiskerikriminalitet – del 1 og 2. *Tidsskrift for Strafferett nr. 1(3-26) og 2(139-160) 2008*.
- FJF, (2005) Pirates and Profiteers: Hwo Pirate Fishing Fleests are Robbing People and Oceans. London: Enviromnetal Justice Fondation.
- Furlong, W.J. (1991) The Deterrent Effect of Regulatory Enforcement in the Fishery. *Land Economics*, 67(1):116-129.
- Gissuarson, H.H. 2000. *Overfishing: The Icelandic Solution*. London: IEA.
- Haller, M.H. (1990) Illegal enterprise. A theoretical and historical interpretation. *Criminology* (2)
- 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 fiskerifagskoleIIInstitutt 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.
- Johansen, P.O. (1996) *Nettverk I gråsonen – et perspektiv på organisert kriminalitet*. Oslo: Ad.Notam Gyldendal
- Justis- og politidepartementet/Finansdepartementet (2011) Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Oslo: Finansdepartementet.
- 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.
- Kwa, C.G. & Skogan, J.K. (eds.) (2007) *Maritime Security i Southeast Asia*. London: Routledge.
- 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.
- 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 innsats. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- MRAG (2005) Marine Resources Assessment Group (UK).
- 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).
- NOU 1997:15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet.



- NOU 2005:10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser. Havressursloven.
- NOU 2006:16 Strukturvirkemidler i fiskeflåten.
- NOU 2009:19 Skatteparadis og utvikling. Tilstand, analyse og tiltak.
- Olsen, E.M. mfl. (2004) Maturation trends indicative of rapid evolution preceded the collapse of northern cod. *Nature* 428: 932-935.
- Olsen, E.M. mfl. (2005a) Assessing changes in age and size at maturation in collapsing populations of Atlantic cod (*Gadus morhua*). *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*. Volume 62, Number 4, April pages 811-823.
- Olsen, E.M. mfl. (2005b) case study on Atlantic cod off southern Labrador and eastern Newfoundland: the northern cod. In U. Dieckmann, O.R., Godø, M. Heino and J.Mork, (eds.) Fisheries-induced adaptive change. Cambridge studies in adaptive dynamics. Cambridge: Cambridge University Press U.K.
- Ot. prp. Nr. 20 (2007–2008) Om lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressurslova).
- Pauly, D. mfl. (2002) Towards sustainability in world fisheries. *Nature* 418:689–695.
- Payoyo Bautista, 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. (2009a) Not Honouring the Code. *Natur* 457:658–659.
- Pitcher, T.J., Kalikoski, D., Parmod, G., & Short, K. (2009b) Safe Conduct? Twelve Years Fishing under UN Code. (WWF). [http://assets.panda.org/downloads/un\\_code.pdf](http://assets.panda.org/downloads/un_code.pdf) (tilgang 5. februar 2009).
- 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
- Sinclair, M. et al. (2002) Responsible fisheries in the marine ecosystem. *Fisheries Research* 58(3) 255–265.
- St. meld. nr. 18 (1977-78); 93 (1982-83); 51 (1997-98); 19 (2004-05); 21 (2006-07).
- 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.
- 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 The Green Economy Report.
- UNESCO (2011) United Nations Economic and Social Council: Combating the problem of transnational organized crime committed at sea. Vienna: United Nations.
- UNODC (2011) United Nations Transnational organized crime in the fishing industry: Focus on: Trafficking in Persons Smuggling of Migrants Illicit Drugs Trafficking. Vienna: United Nations.
- Walters, C.J. & Martell, J.D.S. (2004) *Fisheries Ecology and Management*. Princeton: Princeton University Press
- Walter, I. (1985) *Secret money*. Lrxington, Massachusetts: Lrxington Books.

- 1 Artikkelen er en omarbeidet versjon av min prøveforelesning over selvvalgt emne til graden (dr. philos) 17. desember 2009 ved Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet. Takk til Gunnar Stølsvik og Paul Larsson for kommentarer.  
Title in English: Between profit and morality: Regulation and control of illegal, unreported and unregulated fishing (IUU fishing).  
Original in Norwegian.
- 2 Turning the Tide on Falling Fish Stocks – UNEP-Led Green Economy Carts Sustainable Investment Path. <http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default>.
- 3 <http://www.fish.no/fiskeri/4329-kraftig-okning-i-fangst-og-priser-i-2010.html>
- 4 Økonomisk sone er en havsone der en kyststat har suverene rettigheter over naturressursene i sjøen, på og under havbunnen. Kyststatenes rett til å opprette økonomiske soner er nedfelt i FNs havrettskonvensjon.
- 5 Begrepet overnasjonal kriminalitet – særlig kriminalitet som overskrider nasjonale grenser – ble introdusert på 1990-tallet. I 1995 kom FNs identifikasjon av atten kategorier av overnasjonale overtredelser som har direkte eller indirekte effekter i mer enn en stat. Listen inkluderer hvitvasking av penger, terroristaktiviteter, tyveri av kunst og kulturobjekter, tyveri av intellektuell eiendom, ulovlig våpensmugling, flykapping, piratvirksomhet til havs, forsikringsvindel, datakriminalitet, miljøkriminalitet, menneskehandel, handel med menneskelige organer, ulovlig narkotika handel, ulovlig konkurs, infiltrasjon i rettslig virksomhet, korrupsjon og bestikkelse av offentlig tjenestemann.
- 6 Sjøterritoriet kan maksimalt strekke seg ut til tolv nautiske mil ut fra grunnlinjen.
- 7 Begrepet sikkerhet holdes atskilt fra begrepet "security". Sikkerhet betyr beskyttelse mot uakseptabel risiko for liv og helse fra utilsiktede hendelser. Mens security i mangel på et norsk begrep, går ut på å beskytte seg mot tilsiktede handlinger. Security retter seg mot terrorisme, sabotasje, organisert kriminalitet og andre tilsiktede handlinger.

- 8 Begrepet “organisert kriminalitet” er definatorisk komplisert å benytte fordi det beskriver en gråsonen mellom lovlig økonomisk virksomhet og organiserte ulovlige handlinger. I dette arbeidet legges til grunn FNs kommisjon forståelse av grenseoverskridende organisert kriminalitet i (United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) som ble undertegnet i Palermo i desember 2000.
- 9 UNGA sustainable fisheries resolution 63rd session final text 08(2).doc.
- 10 UNODC (2011) Transnational Organized Crime in the Fishing Industry. Focus no: Trafficking in Persons Smuggling of Migrants Illicit Drugs Trafficking.
- 11 United Nations Economic and Social Council (UNESCO) E/CN.15/2011/L.15/Rev.1.
- 12 Marine living resource crime (MLRC) er en definisjon som benyttes i UNODCs rapport (2011, s. 1.) hvor hensikten er å anvende marine living resource crime i forskning på skade som det levende havmiljøet utsettes for ved overtredelser, typisk ved forvaltning og reguleringer som tar siket på bevaring.
- 13 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/presSESenter/pressemeldinger/2009/forskrift-om-fangssertifikat-er-fastsat.html?d=589041> (tilgang 7. januar 2010).
- 14 World Port Source – Port of Las Palmas (2007) Fiskehavnen mottok mer enn 400 000 tons, og hadde 3,6 millioner tons fisk som gjennomgangslast.