



UiT Norges arktiske universitet

Juridisk fakultet

Er administrativ inndragning etter havressursloven § 54 å regne som straff etter EMK?

Rune Frøvik

Masteroppgave i Rettsvitenskap JUR-3902 desember 2019

Innhold

1	Havressursloven § 54 og EMK art. 7	1
2	Er administrativ inndragning straff etter EMK?	7
2.1	Engelkriteriene.....	7
2.2	Nasjonal klassifikasjon	9
2.3	Normens karakter	11
2.3.1	Generelt	11
2.3.2	Om normen gir anvisning på skyldkonstatering	12
2.3.3	Om normen gjelder for en bestemt gruppe.....	13
2.3.4	Om normen er avkriminalisert	16
2.3.5	Om normen har strafferettslig tilknytning.....	21
2.3.6	Normens og sanksjonens objektiverste formål	29
2.4	Sanksjonens art og strenghet	33
2.4.1	Generelt	33
2.4.2	Subsidiær fengselsstraff?.....	33
2.4.3	Inndragning av uberettiget eller berettiget vinning?	34
2.4.4	Rettighetstap?	41
2.4.5	Sanksjonens strenghet	46
2.5	Kumulativ totalvurdering	47
2.6	Oppsummering	48
3	Avsluttende vurderinger	50
3.1	Innledende betraktninger	50
3.2	Når inndragning ikke er straff etter EMK	51
3.3	Unngå at inndragning er straff etter EMK.....	51
3.4	Når inndragning er straff etter EMK	53
	Referanseliste	56

1 Havressursloven § 54 og EMK art. 7

Det overordnede tema for oppgaven er om administrativ inndragning av fangst etter havressursloven § 54 er i samsvar med Norges forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjon.¹ Mer konkret er spørsmålet om administrativ inndragning er i strid med EMK art. 7 nr. 1 første punktum, som lyder:

«Ingen skal bli funnet skyldig i en straffbar handling på grunn av noen gjerning eller unnlattelse som ikke utgjorde en straffbar handling etter nasjonal eller internasjonal rett på den tid da den ble begått.»

Et annet spørsmål er derfor om administrativ inndragning er å anse som straff etter EMK. Om det er tilfellet, oppstår spørsmålet om hva som er vilkårene for at slik inndragning er i samsvar med EMK. Jeg kommer tilbake til EMK art. 7 noe senere i denne innledningen. Først vil jeg introdusere havressursloven § 54 og plassere EMK i norsk rett.

Havressursloven § 54 lyder:

«Fangst eller verdien av fangst som er hausta eller levert i strid med føresegner som er fastsette i eller i medhald av lova her, eller deltakerloven, tilfell vedkomande salslag, eller staten dersom fangsten ikkje fell inn under omsetningsretten til salslaget. Dette gjeld utan omsyn til om tilhøvet medfører straffansvar.

Departementet kan i forskrift fastsetje reglar om handsaming av slike saker, korleis verdien av fangsten skal fastsetjast, om det kan gjevast vederlag for kostnader ved ilandføring, og om kva salslaga kan bruke slike midlar til.

Endeleg vedtak er tvangsgrunnlag for utlegg, og verdien av fangsten kan krevjast inn ved motrekning i fangstoppgjjer. Departementet kan gje forskrift om mellombels tilbakehald av fangstverdi.»

¹ Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressursloven) og Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms (Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)), Roma 11. november 1950.

Administrativ inndragning har som formål at fiskerne ikke skal «oppnå nokon fordel ved den ulovlege haustinga».² Fiskeren blir ved inndragning fratatt en «uberettiget berikelse».³ Regelen har derfor «ikkje som formål å påføre eit vonde ved straff».⁴ Overtrederen skal hverken komme i en bedre eller dårligere situasjon. Med inndragningen gjenopprettes situasjonen før overtredelsen fant sted.

Etter ordlyden gjelder regelen for overtredelser av alle bestemmelser om høsting og levering som er fastsatt i havressursloven eller deltakerloven⁵ eller i medhold av disse. I stedet for den fysiske fangsten kan verdien av fangsten inndras, dvs. den økonomiske verdien av fangsten. I praksis inndras verdien.⁶ Ordlyden angir ikke eksplisitt hvilken vinning som inndras eller hvilken årsakssammenheng som kreves mellom overtredelsen og det som inndras.

Ordlyden angir heller ikke et krav om subjektiv skyld. Fra forarbeidene framgår det at administrativ inndragning skjer «utan omsyn til subjektiv skuld, det må berre påvisast at fangsten objektivt sett er hausta i strid med lova».⁷ Altså skal det heller ikke foretas noen nærmere vurdering av om den verdien som inndras, er fangst oppnådd ved overtredelsen.

At fangstverdien «tilfell» salgslaget, evt. staten, antyder at verdien ender opp hos rette vedkommende. Å tilfalle er noe annet enn å inndra. I forarbeidene oppfattes administrativ inndragning som regulering av tidligere eierløse ting: «[H]øster (har) aldri ... oppnådd eiendomsrett til ulovlig fangst og derved heller ikke til fangstens verdi, ettersom originært erverv i utgangspunktet forutsetter lovlig adgang til ressursene.»⁸ Etter en slik oppfatning inndras ikke verdien, den tilfaller salgslaget.

Jeg går nå over til EMK i norsk rett og innholdet i EMK-retten med fokus på EMK art. 7. EMK og spesifiserte EMK-protokoller gjelder som norsk lov og «skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning», jf. menneskerettsloven § 2, jf. § 3.⁹ EMK gjelder også

² Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 99.

³ NOU 2005:10, s. 168.

⁴ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 107.

⁵ Lov 26 mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)

⁶ Når det gis uttrykk for at fangsten inndras, betyr det derfor i praksis den økonomiske verdien.

⁷ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 107.

⁸ NOU 2005:10, s. 168.

⁹ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

som norsk rett i kraft av presumsjonsprinsippet dvs. en antakelse om at norsk rett er i samsvar med internasjonale forpliktelser, og ved sektormonismen etter havressursloven § 6.

EMK gir «enhver» de rettigheter og friheter som følger av EMK, jf. art. 1, jf. art. 13. Etter Wien-konvensjonen om traktatretten art. 31 skal internasjonale konvensjoner tolkes «in good faith» med utgangspunktet i ordlydens «ordinary meaning» i lys av konvensjonens «object and purpose», jf. art. 32-33.¹⁰ Dette har også EMD lagt til grunn i *Golder v. The United Kingdom*.¹¹ En språklig forståelse tilsier derfor at det er mennesker som er rettighetssubjekter. Flere av rettighetene kan bare utøves av mennesker, som f.eks. retten til liv, jf. art. 2 og retten til å inngå ekteskap, jf. art. 12. Dette tilsier at det er mennesker som nyter vern etter EMK.

På den annen side kan flere av rettighetene også gjøres gjeldende for juridiske personer, eksempelvis aksjeselskap. Det gjelder f.eks. retten til rettferdig rettergang, jf. art. 6, og retten til ikke å bli straffet uten lov, jf. art. 7. I EMK protokoll 1 art. 1 om vern av eiendom gir ordlyden eksplisitt uttrykk for at retten gjelder «[e]nhver fysisk eller juridisk person».¹² Rettspraksis i EMD viser også at juridiske personer er rettighetssubjekter etter EMK, f.eks. *Västerbärge Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden*.¹³ Derfor legges det til grunn at enhver fisker uavhengig av organisasjonsform er rettighetssubjekt etter EMK.

Pliktsubjektene etter EMK er medlemslandene som har sluttet seg til konvensjonen, jf. EMK art. 1. Det omfatter alle myndighetene i et land; både lovgiver, domstolene og forvaltningen.

EMDs jurisdiksjon omfatter «alle saker angående tolkning og anvendelse» av EMK, jf. EMK art. 32. Men EMD begrenser seg ikke til bare å avklare hva gjeldende rett er. EMK er «a living instrument which, (...) must be interpreted in the light of present-day conditions».¹⁴ Altså driver EMD også med rettsutvikling. «Det var først etter at EMD påtok seg en aktivt rettsutviklende rolle, at EMK faktisk fikk praktisk betydning for norsk rettsliv.»¹⁵ Rettsregler som følger av rettspraksis fra EMD, skal derfor ved motstrid gå foran norsk rett.

¹⁰ Vienna Convention on the Law of Treaties, Wien 23. mai 1969.

¹¹ *Golder v. The United Kingdom*, Application no. 4451/70, Judgment 21 February 1975, avsnitt 29.

¹² Protocol to the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms (EMK protokoll 1), Paris 20. mars 1952.

¹³ *Västerbärge Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden*, Application no. 36985/97, Judgment 23 July 2002.

¹⁴ *Tyrer v. The United Kingdom*, Application no. 5856/72, Judgment 25 April 1978, avsnitt 31.

¹⁵ Skoghøy 2009, s. 254.

Etter EMK art. 7 må det foreligge rettslig hjemmel for å ilegge straff, men uten krav om at hjemmelen må være lovfestet. EMK art. 7 er EMKs uttrykk for legalitetsprinsippet og har likheter med hjemmelskravet i Grunnloven § 96 første ledd om at «[i]ngen kan dømmes uten etter lov». Grunnloven § 96 krever i tillegg at ingen kan «straffes uten etter dom». EMK har ikke et tilsvarende domstolskrav. Siden straffebegrepet i EMK er «vesentlig videre enn Grunnlovens begrep», kan forvaltningen fatte vedtak som er å anse som straff etter EMK.¹⁶

I *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy* knesetter EMD vilkåret om subjektiv skyld for å ilegge straff etter EMK art. 7.¹⁷ EMD konkluderte med at inndragning av eiendommer og bygninger som var utbygd i strid med miljø- og reguleringsplaner, var å anse som straff.¹⁸ I denne saken bygger EMDs storkammer videre på *Sud Fondi v. Italy* hvor EMD uttalte at EMK art. 7 «requires, for the purposes of punishment, an intellectual link (awareness and intent) disclosing an element of liability in the conduct of the perpetrator of the offence, failing which the penalty will be unjustified».¹⁹ Det innebærer at overtrederen må utvise subjektiv skyld for å kunne straffes. Overtrederen må ha kunnskap om og en forståelse for at en overtredelse begås, altså forsett, jf. straffeloven §§ 21 og 22.²⁰ Når det er spesifisert, er det tilstrekkelig at overtrederen bør ha slik kunnskap, altså uaktsomhet, jf. straffeloven § 23. Storkammeret støtter forståelsen av at EMK art. 7 «requires, for the purposes of punishment, a mental link».²¹ Dette betyr at «in principle, a measure can only be regarded as a penalty within the meaning of Article 7 where an element of personal liability on the part of the offender has been established».²² Det betyr at om subjektiv skyld ikke foreligger, er det ikke straff som en reaksjon. Da er ondepåføringen et vilkårlig inngrep uten legitim forankring.

Lovgiver kan derfor ikke «kriminalisere rent objektive overtredelser».²³ I den grad det er gjort, må domstolene «innfortolke et krav om utvist skyld» for å være i samsvar med EMK art. 7.²⁴ I prinsippet gjelder skyldkravet også ved administrative sanksjoner som er å anse som

¹⁶ Rt-2014-620, avsnitt 47,

¹⁷ *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy*, Application nos. 1828/06; 34163/07; 19029/11, GC-Judgment 28 June 2018.

¹⁸ Se Rui 2018 for en grundig analyse av dommen.

¹⁹ *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy*, avsnitt 241 og *Sud Fondi v. Italy*, Application no. 75909/01, Judgment 20 January 2009, avsnitt 116.

²⁰ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven)

²¹ *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy*, avsnitt 242.

²² *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy*, avsnitt 242.

²³ Rui 2018, s. 204.

²⁴ Rui 2018, s. 204.

straff etter EMK, f.eks. overtredelsesgebyr. Det forutsetter at straffebegrepet i EMK artikkel 6 om rettferdig rettergang og artikkel 7 har «likt innhold og rekkevidde».²⁵ Rui mener straffebegrepet i EMK art. 7 er «noe snevrere» enn i art. 6.²⁶ På den annen side er EMD selv av den oppfatning at straffebegrepet er enhetlig i både EMK art. 6, art. 7 og EMK protokoll 7 art. 4: «The notion of what constitutes a “penalty” cannot vary from one Convention provision to another.»²⁷ Det tilsier at forbudet i *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy* mot bruk av objektiv straff også gjelder for administrative sanksjoner som er å regne som straff etter EMK. Samtidig kan EMD relativisere det som framstår som et absolutt vilkår om subjektiv skyld for å ilegge straff. En oppgave for EMD er å sørge for at rettssikkerhetsgarantiene i EMK har et reelt innhold. Derfor har EMK et autonomt straffebegrep.²⁸ Om EMD relativiserer skyldkravet til ikke å gjelde like strengt for f.eks. forvaltningssanksjoner, blir det mulig for nasjonale myndigheter å unnta visse saker for rettssikkerhetsgarantiene etter EMK.

G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy er også interessant fordi EMD vurderte inndragning av eiendommer og bygninger som straff. Italia uttrykte at formålet med inndragningen var å gjenopprette situasjonen slik den var før den ulovlige utbyggingen fant sted.²⁹ Selv om avgjørelsene var tatt av domstoler, var det vedtak som kunne vært fattet administrativt av forvaltningen.³⁰ EMD kom derimot til at inndragningen var å anse som straff. EMD viste til at inndragningen var klassifisert som straff i italiensk rett, at inndragningen ble ilagt av domstolene, at formålet var pønalt og avskrekkende, og dessuten obligatorisk.³¹ At det ikke ble gitt noen kompensasjon, gjorde inngrepet dessuten veldig «harsh and intrusive».³²

Saksforholdet i *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy* har likheter med administrativ inndragning etter havressursloven § 54. I begge tilfellene er myndighetenes formål å gjenopprette situasjonen før overtredelsen fant sted ved å inndra en uberettiget berikelse oppnådd ved en overtredelse. På den annen side er det vesentlige forskjeller siden inndragning etter havressursloven § 54 avgjøres ved forvaltningsvedtak og ikke strafferettslig av en domstol.

²⁵ Rui 2018, s. 215.

²⁶ Rui 2018, s. 215.

²⁷ Se *Göktan v. France*, Application no. 33402/96, Judgment 2 July 2002, avsnitt 48.

²⁸ Se f.eks. *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy*, avsnitt 210.

²⁹ *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy*, avsnitt 194 og 200.

³⁰ *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy*, avsnitt 198.

³¹ *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy*, avsnitt 221-226.

³² *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy*, avsnitt 227.

Hovedspørsmålet som drøftes i oppgaven, er om administrativ inndragning etter havressursloven § 54 er å anse som straff etter EMK. Har slik inndragning strafferettslig preg? Oppgaven drøfter om inndragning kan finne sted på rent objektivt grunnlag. Eller innebærer rettssetningen i *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy* at et krav om subjektiv skyld må innfortolkes ved administrativ inndragning? Et annet aspekt er om inndragningsregimet ivaretar de rettssikkerhetsgarantiene som EMK forplikter Norge til å overholde.

Et tilknyttet tema er om det er behov for å nyansere fenomenet administrativ inndragning. Inndragning etter havressursloven § 54 kan kategoriseres etter hvilke overtredelser som ligger til grunn. Etter ordlyden kan det da skilles mellom overtredelser av havressursloven og deltakerloven. Et annet skille går mellom overtredelser knyttet til fangst når den blir «levert» og når den blir «hausta». For høsting kan det lages underkategorier basert på eksempelvis om det gjelder overtredelser av kvoteregler eller andre regler. Dette indikerer et mangfold av typetilfeller. Er det andre fruktbare måter å kategorisere inndragning på.

Innledningsvis er det også nødvendig med noen ord om tilgrensende tema og avgrensninger.

Administrativ inndragning skjer også etter deltakerloven § 27 dersom « et fartøy overskrider den fangstmengde pr. tur som er fastsatt». Havressursloven § 54 gir tilsvarende hjemmel da den også gjelder for overtredelser av «deltakerloven». Også fiskesalslagslova § 21 inneholder en hjemmel for administrativ inndragning «når fangsten er hausta eller omsett i første hand i strid med føresegner som er fastsette i eller etter lova her.»³³ Denne bestemmelsen gjelder førstehåndsomsetningen av fisk, dvs. «den første omsetninga etter ilandføring», jf. § 2 andre ledd. Slik omsetning kan bare skje gjennom godkjente fiskesalgslag, jf. § 8 første ledd, jf. § 4. Slik inndragning ligger utenfor oppgaven.

Overtredelsesgebyr etter havressursloven § 59 ilegges også av forvaltningen. Regelen som sådan er ikke tema her. Men innholdet, forståelsen og praktiseringen av den kan være relevant i tolkningen av § 54. Regelen i § 58 om tvangsmulkt brukes for å «sikre» at bestemmelser «vert følgde», altså virker den fremover. Den er ikke en reaksjon på tidligere handlinger. Derfor er den ikke relevant i denne sammenheng.

³³ Lov 21 juni 2013 nr. 75 om førstehåndsomsetning av villlevande marine ressursar (fiskesalslagslova).

Strafferettslig inndragning, jf. havressursloven § 54 og straffeloven § 30 bokstav e, jf. kapittel 13, er et alternativt spor til administrativ inndragning. Utgangspunktet for strafferettslig inndragning er også formålet om at forbrytelse ikke skal lønne seg, dvs. at den ulovlige gevinsten som er oppnådd ved overtredelsen, skal inndras. Slik sett er det flere likheter. Strafferettslig inndragning vil analyseres og drøftes der hvor den anses relevant i tolkningen av havressursloven § 54. I og med at strafferettslig inndragning ilegges ved brudd på straffebudene i havressursloven §§ 61 til 63, vil også disse kunne belyse § 54.

Administrativ inndragning etter havressursloven § 54 avgjøres som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.³⁴ Forvaltningslovens saksbehandlingsregler og andre lovfestede og ulovfestede regler for forvaltningsskikk faller utenfor oppgaven.

Påstand om at et inndragningsvedtak etter havressursloven § 54 er i strid med EMK, er en påstand om at vedtaket er ugyldig. For å avgjøre gyldigheten av et forvaltningsvedtak må det reises sak for domstolen jf. tvisteloven § 1-3, jf. § 1-5.³⁵ Disse sivilrettslige prosessuelle reglene faller derfor utenfor oppgaven.

Etter drøftelsen i neste kapittel om administrativ inndragning etter havressursloven § 54 er å anse som straff etter EMK, vil jeg komme med noen avsluttende vurderinger.

2 Er administrativ inndragning straff etter EMK?

2.1 Engelkriteriene

For å avgjøre om en reaksjon som administrativ inndragning etter havressursloven § 54 regnes som straff etter EMK eller om en straffesiktelse foreligger, legges de tre Engelkriteriene til grunn. Disse ble utmeislet i *Engel and others v The Netherlands*.³⁶ Saken dreide seg om disiplinærbeføyelser for soldater var å betrakte som straff etter EMK. EMD har siden holdt fast ved disse og videreutviklet dem i senere rettspraksis, eksempelvis i *Öztürk v. Germany* og *Bendenoun v. France*.³⁷

³⁴ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

³⁵ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om meklings og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).

³⁶ *Engel and others v The Netherlands*, Application nos. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Judgment 8 June 1976.

³⁷ Se Rt-2002-509, på s. 517.

De tre Engelkriteriene er nasjonal klassifikasjon, normens karakter («the very nature of the offence») og sanksjonens art og strenghet («the degree of severity of the penalty»)³⁸. Om det andre kriteriet har Høyesterett også brukt «karakteren av og formålet med den lovregel som anvendes»³⁹ og «overtredelsens karakter»⁴⁰. Det tredje kriteriet har blitt omtalt som «sanksjonens innhold og alvor»⁴¹, «sanksjonens alvor»⁴² og «reaksjonens art og styrke»⁴³.

Når straff ilegges etter EMK, innebærer det at vedkommende har vært utsatt for en «straffesiktelse». I den forstand blir straff og straffesiktelse to sider av samme sak. «Straffesiktelse» er en oversettelse av «criminal charge», som etter sin ordlyd innebærer en beskyldning om å ha begått en straffbar handling. Høyesterett mener at «straffesiktelse» ikke skal gis en «snever språklig forståelse»⁴⁴. På nynorsk har Høyesterett også brukt begrepet «straffeskuldning» om «criminal charge»⁴⁵. Om det er ilagt straff eller straffesiktelse er tatt ut, innebærer det at artikkel 6 og 7 kommer til anvendelse. I saker hvor det ikke foreligger straff etter nasjonal rett, er det derfor avgjørende å klarlegge om reaksjonen utgjør straff etter EMK.

Etter EMK tilleggsprotokoll 7 art. 4 kan ikke en person bli «stilt for retten eller straffet på ny»⁴⁶. Siden EMD som nevnt betrakter konvensjonens straffebegrep som enhetlig for de tre artiklene, betyr det at rettspraksis fra både EMD og Høyesterett for alle disse tre artiklene har relevans for å avklare om en reaksjon er straff. I teori drøftes om det er nyanseforskjeller mellom straffebegrepene.⁴⁷

EMK sitt straffebegrep er autonomt.⁴⁸ Det betyr at det anvendes uavhengig av nasjonale straffebegreper. Dette er fordi rettsikkerhetsgarantiene etter EMK skal være reelle. Om nasjonale straffebegreper ble lagt til grunn, kunne myndighetene i det enkelte land, bevisst eller ubevisst, unnlate å klassifisere noe som straff for å gå klar av EMKs rettsikkerhetsgarantier.

³⁸ *Engel and others v The Netherlands*, avsnitt 81-82.

³⁹ Rt-2004-1343, avsnitt 45.

⁴⁰ Rt-2000-996, på s. 1009. Tilsvarende «karakteren av lovbrøtet», Rt-2002-509, på s. 518. I teori også «overtredelsens art», Berg 2005, s. 174

⁴¹ Rt-2000-996, på s. 1009. Tilsvarende «innhold og alvor i sanksjonen», Rt-2002-509, på s. 518.

⁴² Johansen Rui 2005, s. 314.

⁴³ Berg 2005, s. 174.

⁴⁴ Rt-2000-996, på s. 1009.

⁴⁵ Rt-2002-509, på s. 517.

⁴⁶ Protocol No. 7 to the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms (EMK protokoll 7), Strasbourg 22. november 1984.

⁴⁷ F.eks. Rui 2018, s. 209.

⁴⁸ Se f.eks. *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy*, avsnitt 210.

Kriteriene er i utgangspunktet alternative. Det betyr at om en reaksjon etter et kriterium er å anse som straff, er det ikke nødvendig å vurdere de andre kriteriene. Gjennom rettspraksis har EMD utviklet en rekke momenter som vurderes etter de tre kriteriene. I teori har Johansen Rui/Rui drøftet disse grundig.⁴⁹ Momenter som analyseres her, er inspirert av disse drøftelsene. Praksis fra EMD gir «ikke en klar anvisning på grensen mellom» de to siste kriteriene, «så det kan bli noe tilfeldig om de relevante momentene vurderes under det ene eller andre kriteriet».⁵⁰ De to siste Engel-kriteriene er også «temmelig vage begreper».⁵¹

På samme måte som kriteriene er alternative, er det også i prinsippet tilstrekkelig at et moment under et kriterium avklarer om en reaksjon er å anse som straff. Om et moment ikke avklarer, er det nødvendig å vurdere også andre momenter. Dette gjelder i konkrete saker. I og med at det her er det administrative inndragningsinstituttet etter havressursloven § 54 som analyseres, vil alle kriteriene, og flere momenter under hvert kriterium, drøftes. Metodisk avviker analysen slik fra nødvendig framgangsmåte i en konkret sak.

2.2 Nasjonal klassifisering

Spørsmålet etter det første Engelkriteriet er om administrativ inndragning etter havressursloven § 54 er klassifisert som straff etter norsk rett. Om nasjonal rett klassifiserer reaksjonen eller «skuldinga» som strafferettslig, taler det for at det dreier seg om straff. I *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy* talte det for å anse reaksjonen som straff at inndragning var benevnt som «Criminal sanctions», selv om italienske myndigheter mente benevnelsen var oppstått ved en feiltakelse.⁵²

Hva som er straff etter norsk rett, framgår av opplistingen i straffeloven § 29. Inndragning inngår ikke i denne legaldefinisjonen. Formelt sett er derfor heller ikke administrativ inndragning straff etter norsk rett.

Derimot er inndragning ført opp som en av «andre strafferettslige reaksjoner», jf. straffeloven § 30 bokstav e, jf. kap. 13. Ordlyden tilsier straff. Det er andre straffer som kommer i tillegg til opplistingen i straffeloven § 29. Å plassere reglene i straffeloven trekker i samme retning. Av forarbeidene framgår derimot at «strafferettslige» reaksjoner ikke er noe annet enn

⁴⁹ Samme person. Johansen Rui 2005 og Rui 2009, s. 155-174.

⁵⁰ Rt-2012-921, avsnitt 35.

⁵¹ Johansen Rui 2005, s. 320.

⁵² *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy*, avsnitt 220-221.

«reaksjoner som kan ilegges i en straffesak».⁵³ Av sammenhengen med § 29 går det «klart nok fram at disse reaksjonene *ikke* er straff, og at de derfor har andre begrunnelser og formål».⁵⁴ Inndragning som en strafferettslig reaksjon er derfor ikke å anse som straff. Det samme gjelder derfor også for administrativ inndragning etter havressursloven § 54.

Etter den materielle definisjonen i norsk rett er straff «et onde som staten tilføyer en lovovertreder på grunn av en lovovertrødelse, i den hensikt at det skal føles som et onde».⁵⁵ Formålet med inndragning er at «ingen skal tjene på å begå straffbare handlinger».⁵⁶ Derfor er utgangspunktet at det er «den økonomiske fordel en har hatt av lovbruddet, dvs. berikelsen, som kan inndras».⁵⁷ Av den grunn inndras «utbyttet», jf. straffeloven § 67

Derimot kan inndragning av «ting», f.eks. fisk, som har vært «gjenstand for» eller «har vært brukt ved en straffbar handling», inndras, jf. straffeloven § 69 første ledd bokstav b og c. «Slik inndragning vil normalt påføre lovbrøtteren et tap, og ikke som ved inndragning av vinning bare frata vedkommende berikelsen ved lovbruddet.»⁵⁸ Altså er dette inndragning som går utover vinningen. I vurderingen om slik inndragning «skal foretas» og i «hvilket omfang», skal det legges vekt på hensynet til en «effektiv håndheving» av straffebudet, jf. straffeloven § 69 tredje ledd. Lovgiver gir slik implisitt uttrykk for at inndragning utover nettovinning materielt sett er straff etter norsk rett.

Tilsvarende gir Høyesterett uttrykk for i Rt-2014-620 at det ikke nødvendigvis er «tilstrekkelig til å bringe en sanksjon klar av Grunnloven § 96 at den betegnes som noe annet enn straff».⁵⁹ Grunnloven § 96 «har en kjerne som lovgiveren må respektere.»⁶⁰

Rt-2011-1811 inneholder en prinsipiell tilnærming til strafferettslig inndragning. Spørsmålet her var om inndratt utbytte skulle brukes for å dekke fornærmedes erstatningskrav, hvor fornærmede var et aksjeselskap eid av domfelte:

⁵³ NOU 2002:4 Ny straffelov, 8.5.3.

⁵⁴ NOU 2002:4 Ny straffelov, 8.5.3. Kursiv i original.

⁵⁵ Ot.prp.nr.90 (2003–2004) s. 77, jf. Rt-1977-1207 på s. 1209.

⁵⁶ NOU 1992:23 Ny straffelov, alm. bestemmelser s. 201.

⁵⁷ NOU 1992:23 Ny straffelov, alm. bestemmelser s. 201.

⁵⁸ NOU 1992:23 Ny straffelov, alm. bestemmelser s. 203.

⁵⁹ Rt-2014-620, avsnitt 51.

⁶⁰ Rt-2014-620, avsnitt 51.

«Rasjonalet bak reglene om inndragning (...) er at det skal skje en nullstilling av situasjonen, til slik det var før den straffbare handling. (...) Inndragning er ikke straff. Formålet bak inndragningsinstituttet – at tiltalte ikke skal tjene på den straffbare handlingen – bærer ikke lenger enn til en gjenoppretting av situasjonen.»⁶¹

Når inndragning går lenger enn til å gjenopprette situasjonen, framstår den derfor som straff.

I teori har også Hurwitz gitt uttrykk for at inndragning utover nettovinning materielt sett er å anse som straff:

«[H]vis man konfiskerer, uden at konfiskationen kan begrundes (...) som udtryk for en konfiskation af ufortjent berigelse, så er det en pønalt konfiskation der er tale om, og så går det ikke an, at man fraviger alment anerkendte strafferetlige grundsætninger uden real begrundelse, blot under henvisning til at forholdsregelen i loven eller i den traditionelle teori etiketteres som værende ikke straf.»⁶²

Andenæs samtykker med Hurwitz og uttrykker at «når inndragningen i virkeligheten har straffekarakter, må utgangspunktet være at den bør undergis alminnelige strafferettslige grunnsetninger enten den nå kalles straff eller ikke».⁶³ Det vanligste formålet med slik inndragning er at den «skal virke som en økonomisk reaksjon», hevder Andenæs.⁶⁴

Stortinget og Høyesterett anerkjenner implisitt at strafferettslig inndragning utover nettovinning materielt sett kan klassifiseres som straff. Men når disse autorative statsmaktene ikke klassifiserer slik inndragning som straff, er konklusjonen at strafferettslig inndragning etter nasjonal klassifikasjon ikke er straff. Administrativ inndragning etter havressursloven § 54 klassifiseres dermed heller ikke som straff etter norsk rett.

2.3 Normens karakter

2.3.1 Generelt

Spørsmålet etter det andre Engelkriteriet er om administrativ inndragning etter havressursloven § 54 er av en slik karakter at den framstår strafferettslig.

⁶¹ Rt-2011-1811 avsnitt 39-40.

⁶² Hurwitz, s. 107.

⁶³ Andenæs 1956, s. 115.

⁶⁴ Andenæs 2002, s. 26.

Som Johansen Rui viser i artikkelen *Det materielle straffebegrepet i den europeiske menneskerettighetskonvensjon*⁶⁵, har en rekke momenter inngått i en slik analyse i rettspraksis, bl.a.: Begrepsbruk, om skyldkonstatering, om normen gjelder bare for en bestemt gruppe med en spesiell status, om normen innebærer en avkriminalisering, om normen har annen tilknytning til strafferett, hvilke hensyn er normens virkningsside egnet til å ivareta og hva er reaksjonens objektiviserte formål.

2.3.2 Om normen gir anvisning på skyldkonstatering

Om normen gir anvisning på skyldkonstatering, tilsier det at reaksjonen er straff. I de fleste land er et vilkår for straff at det foreligger subjektiv skyld. Spørsmålet er om skyldkonstatering er et vilkår for administrativ inndragning etter havressursloven § 54.

I England kunne manglende betaling av kommunale avgifter på grunn av «wilful refusal or culpable neglect», altså forsett eller uaktsomhet, medføre fengselsstraff. Vilkår om subjektiv skyld innebar «punitive elements», uttalte EMD i *Benham v. The United Kingdom* og konkluderte med at slik fengselsstraff var å anse som straff.⁶⁶ På den annen side innebærer ikke fravær av vilkår om skyldkonstatering at reaksjonen ikke er å anse som straff.

I *Janosevic v. Sweden* uttrykte EMD at «the lack of subjective elements does not necessarily deprive an offence of its criminal character».⁶⁷ Her hadde lovgiver fjernet skyldkravet for å gjøre bestemmelsen mer effektiv. Å fjerne skyldkravet av effektivitetshensyn medførte at bestemmelsen «ikke hadde mistet sin strafferettslige karakter».⁶⁸

Etter ordlyden skal inndragning finne sted «utan omsyn til om tilhøvet medfører straffansvar». Fra forarbeidene framgår at inndragning skjer «utan omsyn til subjektiv skuld».⁶⁹ Inndragning etter havressursloven § 54 krever derfor ikke skyldkonstatering.

Fraværet av krav om subjektiv skyld taler for at administrativ inndragning etter havressursloven § 54 ikke er å anse som straff etter EMK.

⁶⁵ Johansen, Jon Petter Rui, «Det materielle straffebegrepet i den europeiske menneskerettighetskonvensjon», *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2005 s. 294-369 – (TFR-2005-294)

⁶⁶ *Benham v. The United Kingdom*, Application no. 19380/92, Judgment 10 June 1996, avsnitt 56.

⁶⁷ *Janosevic v. Sweden*, Application no. 34619/97, Judgment 23 July 2002, avsnitt 68.

⁶⁸ Johansen Rui 2005, s. 326.

⁶⁹ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 107.

2.3.3 Om normen gjelder for en bestemt gruppe

Spørsmålet her er om administrativ inndragning etter havressursloven § 54 gjelder for samfunnet generelt eller en bestemt gruppe. EMD har i flere dommer drøftet om normen gjelder for en bestemt gruppe eller om den gjelder for samfunnet generelt. Om normen gjelder for samfunnet generelt, trekker det i retning av at den er strafferettslig. Og motsatt om normen er begrenset til å gjelde for en bestemt gruppe.

Kriteriet er knyttet til at det i Engel-saken var behov for å avgrense straff mot disiplinærbeføyelser innenfor en bestemt gruppe. I *Bendenoun v. France*, hvor spørsmålet var om tilleggsskatt utgjorde straff, talte det for skatt at regelen «covers all citizens in their capacity as taxpayers, and not a given group with a particular status».⁷⁰ Skattebetalerne utgjør altså ikke en gruppe med en egen spesiell status. EMD mente derfor at regelen «was of general application to all citizens».⁷¹ At bestemmelsen kom til anvendelse overfor alle borgerne, talte for at den var strafferettslig. I *Öztürk v. Germany*, hvor utgangspunktet var en trafikkforseelse, uttrykte EMD at regelen ikke bare var rettet mot «a given group possessing a special status», «but towards all citizens in their capacity as road-users».⁷² Bilistene utgjør som sådan en gruppe, men siden praktisk talt alle borgerne potensielt kan tilhøre denne gruppen, såfremt de innfrir vilkårene for å være bilist, gjelder reglene generelt. Derfor utgjør ikke bilistene en bestemt gruppe med en spesiell status.

I *Weber v. Switzerland* var spørsmålet om den som anmeldte en handling, brøt forbudet mot at dem som var involvert i en ettforskning, uttalte seg offentlig.⁷³ For «personer som hadde tilknytning til domstolene i kraft av sin stilling, kunne et brudd på taushetspliktreglene anses som et disiplinærbrudd og ikke straff».⁷⁴ Siden normen «potentially affects the whole population, the offence it defines, and to which it attaches a punitive sanction, is a «criminal» one».⁷⁵ Dermed utgjorde sanksjonen en straff for Weber, siden han ikke var tilknyttet domstolen i kraft av sin stilling.

Andre avgjørelser peker i motsatt retning. I *Ravnsborg v. Sweden* og i *Putz v. Austria* ble aktører ilagt sanksjoner for atferd i domstolene, men her ble reglene vurdert å gjelde for en

⁷⁰ *Bendenoun v. France*, Application no. 12547/86, Judgment 24 February 1994, avsnitt 47.

⁷¹ *Bendenoun v. France*, avsnitt 56.

⁷² *Öztürk v. Germany*, Application no. 8544/79, Judgment 21 February 1984, avsnitt 53.

⁷³ *Weber v. Switzerland*, Application no. 11034/84, Judgment 22 May 1990.

⁷⁴ Johansen Rui 2005 s. 328-329.

⁷⁵ *Weber v. Switzerland*, avsnitt 33.

bestemt gruppe med en spesiell status og ikke for hele befolkningen.⁷⁶ Altså var ikke disse sanksjonene å betrakte som straff. I *Inocencio v. Portugal* ble manglende innhenting av byggetillatelse ikke betraktet å «constitute a punitive criminal measure of general application to all citizen».⁷⁷ Dette til tross for at det samme kravet rettes mot alle borgere som ønsker å bygge. Berg mener at avgjørelsen framstår som en «anomali» uten prejudikatsverdi.⁷⁸

I Rt-2014-620 var spørsmålet om overtredelsesgebyr for brudd på produksjonsreguleringer etter akvakulturloven innebar straff etter domskravet i Grunnloven § 96. I «vurderingen av overtredelsens karakter» uttalte Høyesterett at «[b]estemmelsene om produksjonsregulering er altså gitt blant annet av hensyn til næringen selv».⁷⁹ Et annet hensyn var «ivaretagelse av miljøet». At gebyret derfor «legges en avgrenset gruppe næringsutøvere» talte for å godta at overtredelser «i første hånd sanksjonerer administrativt».⁸⁰ Altså et moment for at gebyret ikke var straff i henhold til Grunnloven. Dog er Grunnlovens straffebegrep snevrere enn i EMK, og Høyesterett sluttet seg da også til partenes synspunkt om at reaksjonen var straff etter EMK. Av betydning her er at et hensyn som bestemmelsene ivaretar, knytter seg til en nærmere angitt gruppe med særskilte rettigheter, og dermed blir et relevant moment for å vurdere om reaksjonen er å anse som straff etter norsk rett.

De som «normen retter seg mot, må ha en spesiell tilknytning til en gruppe, dersom normen skal kunne sies å angå en bestemt gruppe og ikke skal anses potensielt å angå hele befolkningen».⁸¹ Det at «kretsen av personer må ha en særskilt status, betyr at sanksjonen rammer vedkommende person i egenskap av å tilhøre gruppen».⁸² Sanksjonen må dermed ramme et individ med en særlig tilknytning til en gruppe med en spesiell status.

At gruppen har en spesiell status, innebærer at «den interesse som sanksjonen tar sikte på å beskytte, knytter seg særskilt til gruppen som sådan».⁸³ Det betyr at det ikke er samfunnets interesser som sådan som ivaretas med sanksjonen, men den bestemte gruppens interesser. En annen tilnærming er at en gruppes spesielle status viser til om det «innenfor denne bestemte

⁷⁶ *Ravnsborg v. Sweden*, Application no. 14220/88, Judgment 23 March 1994, avsnitt 34, og *Putz v. Austria*, Application no. 18892/91, Judgment 22 February 1996, avsnitt 33.

⁷⁷ *Inocencio v. Portugal*, Application no. 43862/98, Decision 11 January 2001, The Law avsnitt 2.

⁷⁸ Berg, s. 179.

⁷⁹ Rt-2014-620 avsnitt 77.

⁸⁰ Rt-2014-620 avsnitt 77.

⁸¹ Johansen Rui 2005 s. 329.

⁸² Berg s. 177.

⁸³ Berg s. 177.

gruppen foreligger et spesielt behov for å opprettholde orden og disiplin». ⁸⁴ Da er det gruppens behov som vurderes, ikke de interesser som sanksjonen skal beskytte.

De som utøver ervervsmessig fiske, tilhører en avgrenset gruppe. Slik sett er det en nærmere begrenset gruppe som bestemmelsen i havressursloven § 54 gjelder for. «Begrunnelsen for administrativ inndragning er å sørge for at den enkelte høster ikke får en uberettiget berikelse på bekostning av andre som høster i tråd med regelverket og konsesjoner.» ⁸⁵ Et formål er derfor å ivareta hensynet til lik konkurranse. Dette kommer til uttrykk ved inndragning dersom «et fartøy overskrider den fangstmengde pr. tur som er fastsatt i den enkelte tillatelse», jf. deltakerloven § 27, hvor havressursloven § 54 også kan brukes som hjemmel. Også for bestemmelser om «gjennomføring av hausting», jf. havressursloven § 16, og om orden på «haustingsfelt», jf. kapittel 5, er konkurransehensynet viktig. For å ivareta hensynet til de andre i gruppen inndras derfor fangst som er høstet ulovlig. Det tilsier at regelens formål er å beskytte interessen til medlemmene av gruppen, og ikke samfunnsinteressene som sådan.

De inndratte midlene «tilfell» fiskesalgslagene, jf. havressursloven § 54. Et fiskesalgslag er et «samvirkeforetak» hvor bare «fiskarar eller organisasjonar av fiskarar kan vere medlemmer», jf. fiskesalagslova § 4. Midlene som inndras, tilfaller dermed hele gruppen av fiskere. Etter forskrift om inndraging av fangst m.m. § 4 skal disse midlene benyttes til «kontroll med om føresegner fastsette i medhald av havressurslova og deltakerloven vert følgde». ⁸⁶ Noen midler kan også brukes til «prisutjamning eller pristilskot og frakttilskot». At inndratte midler brukes for å ivareta interessene til fiskerne som gruppe, trekker i retning av at det er hensynet til gruppen som beskyttes ved inndragningsreglene. Motsatt kan det hevdes at midlene må brukes til oppgaver som typisk ligger under myndighetenes ansvar, og at myndighetene kan bestemme «kva salslaga kan bruke slike midlar til», jf. havressursloven § 54 andre ledd. Det trekker i retning av at det er interesser utenfor gruppen av fiskere som ivaretas.

På den annen side skal bestemmelsen ivareta hensynet til andre grupper i samfunnet og samfunnet generelt. Dette følger av formålet med Havressursloven om «å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og (...) å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna», jf. § 1. Disse hensynene skal

⁸⁴ Johansen Rui 2005 s. 329-330.

⁸⁵ NOU 2005:10, s. 168.

⁸⁶ Forskrift 12. mars 2010 nr. 390 om inndraging av fangst og bruk av inndregne midlar.

ivareta interessene også til de som ikke er medlemmer av den nærmere avgrensede gruppen med fiskere. Dette har også sammenheng med at de viltlevende fiskeressursene, jf. havressursloven § 2, «ligg til fellesskapet i Noreg». Fiskerne har altså ikke en eiendomsrett til fisken før den er fanget. I den forstand er formålet med normen å ivareta samfunnsinteressene.

Den konkrete inndragningsbestemmelsen i havressursloven § 54 kommer også til anvendelse på borgere som ikke inngår i den avgrensede gruppen med fiskere. Det gjelder for eksempel de som ikke fyller vilkårene for å få tillatelse. Slik fangst inndras. Da anvendes normen på individer som ikke tilhører den spesielle gruppen. Samtidig ivaretar inndragning interessene til de som har deltakeradgang og er i gruppen. Men da er det ikke lenger den indre disiplinen i gruppen som normen hovedsakelig ivaretar. I den forstand er normens nedslagsfelt generell og ikke begrenset. Et eksempel er å finne i *Sak 18/13682* fra Fiskeridirektoratet. En fisker som ikke hadde søkt om nødvendig tillatelse, og derfor ikke hadde slik tillatelse, fikk inndratt fisk som var fisket. Saken viser at normen også anvendes på personer utenfor gruppen.

I enkelte konkrete tilfeller kan normen gjelde for en bestemt gruppe med en særskilt status og at det er gruppens interesse som sådan at normen har til hensikt å beskytte. Da får ikke inndragning etter havressursloven § 54 strafferettslig preg. Men i de fleste tilfeller gjelder normen vel så mye for å ivareta hensyn og interesser som ligger til fellesskapet generelt og borgere utenfor denne avgrensede gruppen. Administrativ inndragning i slike tilfeller gir normen et mer strafferettslig preg.

2.3.4 Om normen er avkriminalisert

EMD har i flere dommer lagt vekt på om overtredelsen er avkriminalisert. Med avkriminalisert forstås at overtredelsen tidligere ble ilagt etter strafferettslige prosedyrer, inklusiv et krav om subjektiv skyld. Når overtredelsen er avkriminalisert, trekker det i retning av at reaksjonen innebærer straff. Spørsmålet her er om administrativ inndragning etter havressursloven § 54 er avkriminalisert.

I *Janosevic v. Sweden* som gjaldt om tilleggsskatt var straff, uttalte EMD at administrativ ileggelse av slik tilleggsskatt «replaced earlier purely criminal procedures».⁸⁷ For EMD framstod beveggrunnen for endringen fra et regime med «penalties for intentional or negligent conduct» til et administrativt regime «based on objective factors» å være «the need for greater

⁸⁷ *Janosevic v. Sweden*, avsnitt 68.

efficiency».⁸⁸ Altså var det hensynet til effektiv håndhevelse som var motivet for avkriminaliseringen. Hovedformålet med tilleggsatt er «to exert pressure on taxpayers to comply with their legal obligations and to punish breaches of those obligations».⁸⁹ Tilleggsatt er derfor både «deterrent and punitive».⁹⁰ Det gjelder både når den er ilagt strafferettslig og bestemt administrativt. Tilsvarende vurdering ble også foretatt i *Öztürk v. Germany* og i *Västerbärga Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden*.⁹¹ Avkriminalisering av effektivitetshensyn som viderefører den tidligere kriminaliserte overtredelses straffe- og avskrekkingsformål, trekker i retning av at den administrative reaksjonen er straff etter EMK.

Vurderingen blir dermed toleddet. For det første må det avklares om det har funnet sted en avkriminalisering. Om så har skjedd, er spørsmålet om den administrative sanksjonens hovedformål er de samme som var tilfellet for den strafferettslige reaksjonen.

Utviklingen fram til det gjeldende inndragningsregimet har skjedd i flere omganger.

Administrativ inndragning av merfangst ved kvoteoverskridelser ble lovfestet i 1976 i dagjeldende deltagerlov 1972 § 10 b: «Overskrider et fartøy den fangstmengde som er fastsatt (...), tilfaller merfangsten eller dens verdi den salgsorganisasjon som førstehåndsomsetningen er lagt til».⁹² Foranledningen var innføringen av fartøykvoter, dvs. at hvert fartøy tildeles en kvote. Dermed var det «et sterkt behov for en effektiv håndheving av kvotebestemmelsene – av såvel preventive som praktiske grunner».⁹³ Altså var ikke formålet pønalt, behovet var ikke å avskrekke og straffe fiskerne. Ifølge forarbeidene var det «en regulering av eiendomsretten til tidligere eierløse ting», dermed var det ikke tale om «straffelignende inndragning», og derfor ville inndragningen heller ikke være «grunnlovsstridig».⁹⁴ Inndragning kunne derfor finne sted etter «objektive kriterier» uten å vurdere noe «skyldspørsmål».⁹⁵ Bestemmelsen ble i 1983 videreført med samme innhold i saltvannsfiskeoven § 7.⁹⁶

⁸⁸ *Janosevic v. Sweden*, avsnitt 68.

⁸⁹ *Janosevic v. Sweden*, avsnitt 68.

⁹⁰ *Janosevic v. Sweden*, avsnitt 68.

⁹¹ *Öztürk v. Germany*, avsnitt 53 og *Västerbärga Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden*, avsnitt 79.

⁹² Ny § 10 b i lov 16.06.1972 om regulering av deltagelsen i fisket (opphevet) fastsatt ved endringslov 28.05.1976 nr. 33 til lov om deltagelsen i fisket.

⁹³ Rt-1999-14, på s. 19, siste avsnitt.

⁹⁴ Ot.prp.nr. 39 (1975-76) s. 4, (siteret etter Rt-1999-14 s. 19-20).

⁹⁵ Ot.prp.nr. 39 (1975-76) s. 4, (siteret etter Rt-1999-14 s. 19-20).

⁹⁶ Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (saltvannsfiskeoven) (opphevet).

Havressursloven § 54 innebærer derfor ikke en avkriminalisering av inndragning ved kvoteoverskridelser i strid med havressurslovens bestemmelser.

For overtredelser av andre høstingsbestemmelser i havressursloven er bildet noe mer broket. Etter saltvannsfiskeriloven 1955 § 64 skulle all «[f]isk og skalldyr som er fanget i strid med bestemmelsene», «straks kastes på sjøen».⁹⁷ «Forsettlig eller uaktsom overtredelse» ble straffet, og inndragning fant sted etter straffeloven, jf. saltvannsfiskeriloven §§ 69 og 70. I tillegg til objektiv overtredelse var det dermed krav om subjektiv skyld. Altså var brudd på utkastpåbudet ved overtredelse av disse bestemmelsene kriminalisert.

Ved innførselen av saltvannsfiskeloven i 1983, som avløste saltvannsfiskeriloven 1955, startet en endring av forvaltningsprinsipp fra utkastpåbud til utkastforbud, med tilhørende ilandføringsplikt. Først ga saltvannsfiskeloven § 11 hjemmel for å «påby ilandføring av død og døende fisk som er fanget i strid med» regelverket og til å «forby utkast av fangst og avfall fra fangst». Men det var fortsatt tillatt å slippe ut fisk som ikke var fanget i strid med bestemmelsene, f.eks. fisk av en størrelse som ikke var så godt betalt. Ilandføringspåbudet ble i 1988 utvidet til å kunne gjelde all «død eller døende fisk».⁹⁸ Dette skulle gjelde «uten hensyn til om den er fanget i strid med eller i medhold av loven».⁹⁹

Uten nærmere drøftelser i forarbeidene lovfestet saltvannsfiskeloven § 11 i 1983 administrativ inndragning for fangster tatt i strid med regelverket: «Blir slik fangst ilandført frivillig eller etter påbud, tilfaller fangsten eller dens verdi vedkommende salgsorganisasjon.»¹⁰⁰

Siden inndragning av ulovlig fangst ved brudd på utkastpåbudet tidligere måtte skje strafferettslig, taler det for at den administrative inndragningshjemmelen vedtatt i 1983 innebærer en avkriminalisering. På den annen side er formålet i begge tilfellene at overtrederen ikke skal beholde gevinsten fra overtredelsen. Tidligere måtte fangsten kastes på havet. Når fangsten måtte ilandføres, oppstod det derfor et behov for å frata gevinsten på en annen måte. Slik framstår administrativ inndragning som et enkelt alternativ. Samtidig ville det fortsatt være mulig å frata overtrederen gevinsten ved strafferettslig inndragning. Endring av forvaltningsprinsipp fra utkastpåbud til utkastforbud og ilandføringsplikt innebærer at det

⁹⁷ Lov 17 juni 1955 om saltvannsfiskeriene (saltvannsfiskeriloven) (oppehvet)

⁹⁸ Saltvannsfiskeloven § 11 andre ledd, lagt til ved endringslov 23.12.1988 nr. 99 til saltvannsfiskeloven.

⁹⁹ Ot.prp.nr.77 (1987–1988), s. 24-25.

¹⁰⁰ Uten noen realitetsendring ble ordlyden i saltvannsfiskeloven § 11 senere noe endret.

ikke er helt sammenlignbare forhold. Konklusjonen om det foreligger en avkriminalisering eller ei, er derfor ikke innlysende.

I og med at inndragning ved brudd på høstingsbestemmelser måtte gjøres strafferettslig etter saltvannfiskeriloven 1955 § 64, jf. § 70, konkluderer jeg likevel, under tvil, med at lovfestingen av administrativ inndragning ved slike overtredelser etter saltvannsfiskeloven 1983 § 11 innebærer en avkriminalisering. Tilsvarende innebærer administrativ inndragning etter havressursloven § 54 ved de samme overtredelsene en avkriminalisering.

Også administrativ inndragning etter havressursloven § 54 for fisk som er «levert i strid» med regelverket, viderefører saltvannsfiskeloven § 11. I utgangspunktet gjaldt saltvannsfiskeloven § 11 bare fisk som var «fanget i strid» med bestemmelsene. Før levering er derfor fangsten i «snever forstand slutført».¹⁰¹ Men det viste seg å være «en del tilfeller hvor sluttseddel er ført på annet fartøy enn det som faktisk har tatt fangsten».¹⁰² Sluttseddel er et handelsdokument som utstedes når fisker selger fangsten til kjøper. Dette er «konkurransesvridende i forhold til fartøy som bærer kostnadene med å fiske kvoten selv».¹⁰³ Dessuten vil det «effektivt kunne skjule kvoteoverskridelsen for myndighetene» og i en maksimalkvoteordning belastes «totalkvoten og gruppekvoten på bekostning» av andre fartøy.¹⁰⁴ For å ivareta hensynene til andre fiskere og ressursene utvides saltvannsfiskeloven § 11 tredje ledd andre punktum i 2001 til å omfatte administrativ inndragning for fangst som «blir levert i strid» med reglene.¹⁰⁵

Ved overtredelser av pliktene ved levering kunne fiskeren straffes og fangsten inndras strafferettslig, jf. saltvannsfiskeloven 1983 §§ 9 og 9 a, jf. §§ 53 og 54. Utvidelsen i 2001 av administrativ inndragning etter saltvannsfiskeloven § 11 tredje ledd andre punktum for fangst «levert i strid» med bestemmelsene innebar derfor en avkriminalisering. Da havressursloven § 54 viderefører administrativ inndragning for fangst som er «levert» i strid med regelverket, innebærer også det en avkriminalisering.

Ved overtredelser av deltakerloven ble administrativ inndragning lovfestet i 1977 i deltagerlov 1972 § 10 b andre ledd når det «er fastsatt største tillatte fangstmengde pr. tur og

¹⁰¹ Ot.prp.nr.92 (2000–2001) s. 16.

¹⁰² Ot.prp.nr.92 (2000–2001) s. 16.

¹⁰³ Ot.prp.nr.92 (2000–2001) s. 16.

¹⁰⁴ Ot.prp.nr.92 (2000–2001) s. 16.

¹⁰⁵ Lov 15. juni 2001 nr. 51 om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak).

denne blir overskredet» av fartøyet. Denne bestemmelsen er videreført i gjeldende deltakerlov 1999 § 27 første ledd og i havressursloven § 54. Administrativ inndragning etter havressursloven § 54 av slik fangst innebærer derfor ikke avkriminalisering.

Havressursloven § 54 er derimot en nyvinning for administrativ inndragning ved overtredelse av andre «føresegner som er fastsette i eller i medhald av ... deltakerloven». Administrativ inndragning etter saltvannsfiskeoven §§ 7 og 11 gjaldt ikke for brudd på deltakerloven. Ifølge utvalget som forberedte havressursloven, kunne «det tenkes høsting i strid med fartøyets konsesjon utover turbegrensninger, uten at høstingen er i strid med reguleringer etter havressursloven».¹⁰⁶ Av den grunn mente utvalget at administrativ inndragning etter havressursloven «også bør omfatte fangst tatt i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av deltakerloven».¹⁰⁷ Departementet gjenga utvalgets synspunkt uten noen nærmere drøftelse av denne utvidelsen av administrativ inndragning til å kunne anvendes for alle overtredelser av deltakerloven.¹⁰⁸ Utvidelsen av anvendelsesområdet til alle overtredelser av deltakerloven har ikke fått en særlig grundig og overveid behandling. Forarbeidene gir ikke eksplisitt uttrykk for noe formål med denne utvidelsen. Men det synes å være effektivitetshensyn.

Før havressursloven § 54 kunne inndragning etter deltakerloven ved andre overtredelser finne sted straffeprosessuelt, jf. deltakerloven § 31 a.¹⁰⁹ Det tilsier at en avkriminalisering har funnet sted. På den annen side kan forvaltningen reagere administrativt ved overtredelser av deltakerloven ved å tilbakekalle ervervstillatelse, jf. § 11 andre ledd bokstav e, jf. § 11 tredje ledd, og ved ileggelse av overtredelsesgebyr ved «forsettlig eller uaktsom overtredelse» av bestemmelsene, jf. § 28.¹¹⁰ Overtredelsesgebyr setter altså et eksplisitt vilkår om subjektiv skyld. Gebyret kunne «øke oppslutningen» om lovens regler, og dermed styrke «sanksjonsbestemmelsenes preventive effektivitet».¹¹¹ Anvendelsesområdet for tilbakekall av ervervstillatelse til å gjelde når det «grovt eller gjentatte ganger» foreligger overtredelse, innebærer at det må foreligge subjektiv skyld. Det samme må sies om midlertidig tilbakekall ved «mindre alvorlige» overtredelser, jf. deltakerloven § 11 tredje ledd. I forarbeidene til

¹⁰⁶ NOU 2005: 10, s. 171.

¹⁰⁷ NOU 2005: 10, s. 171.

¹⁰⁸ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 103.

¹⁰⁹ Straffeprosessuell inndragning ble inntatt i deltakerloven § 31 a ved lov 31. mai 2013 nr. 24 om endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv. Før den tid måtte slik inndragning skje med hjemmel i straffeloven 1902 §§ 34 til 36.

¹¹⁰ Hjemmel for overtredelsesgebyr lagt til ved lov 17. desember 2004 nr. 88 om endringer i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) mv.

¹¹¹ Ot.prp.nr.70 (2003–2004), s. 33.

overtredelsesgebyret ble tilbakekall av ervervstillatelse vurdert å kunne «ramme meget hardt». ¹¹² Overtredelsesgebyr ville derfor i mange tilfeller være «mindre inngripende», noe som igjen kunne øke «reaksjonsfrekvensen». ¹¹³ Siden disse administrative reaksjonene har pønale formål og krever subjektiv skyld, anser jeg utvidelsen av havressursloven § 54 til å gjelde alle overtredelser av deltakerloven som en avkriminalisering.

Oppsummert innebærer ikke administrativ inndragning etter havressursloven § 54 avkriminalisering ved overskridelser av kvote og turbegrensninger. Det trekker i retning av at slik inndragning ikke har et strafferettslig preg. Administrativ inndragning ved overtredelser av andre bestemmelser i havressursloven og deltakerloven innebærer derimot avkriminalisering. Dette gir slik inndragning et strafferettslig preg.

2.3.5 Om normen har strafferettslig tilknytning

I tillegg til om overtredelsen er avkriminalisert, er spørsmålet om overtredelsen har annen strafferettslig tilknytning. Slik tilknytning kan framstå på ulike måter. ¹¹⁴ Spørsmålet begrenses her til om den «sivilrettslige normen» i havressursloven § 54 «har sammenfallende innhold med en straffenorm i nasjonal strafferett». ¹¹⁵ Sammenfall gir et strafferettslig preg.

Sammenfallende innhold betyr at samme handling kan sanksjoneres både administrativt og strafferettslig. Et spørsmål er om gjerningsbeskrivelsen har samme innhold. Det trenger ikke være «fullstendig sammenfall» for at den sivilrettslige normen skal få strafferettslig karakter. ¹¹⁶ Om det er «likhetstrekk», vil det trekke i samme retning. ¹¹⁷ Spørsmålet her er om samme handling som innebærer brudd på en bestemmelse innenfor fiskerilovgivningen, kan sanksjoneres både ved administrativ inndragning og strafferettslig.

I *Campbell and Fell v. The United Kingdom* uttalte EMD at «theoretically at least, there is nothing to prevent conduct of this kind being the subject of both criminal and disciplinary proceedings». ¹¹⁸ Saken gjaldt om bruk av fengselsreglement for illeggelse av disiplinærreaksjoner ved voldelig atferd var å anse som straff. EMD påpekte at slik voldelig

¹¹² Ot.prp.nr.70 (2003–2004), s. 33.

¹¹³ Ot.prp.nr.70 (2003–2004), s. 33.

¹¹⁴ Se Johansen Rui 2005, 334-347.

¹¹⁵ Johansen Rui 2005 s. 340-341

¹¹⁶ Johansen Rui s. 340.

¹¹⁷ Johansen Rui s. 340.

¹¹⁸ *Campbell and Fell v. The United Kingdom*, Application nos. 7819/77; 7878/77, Judgment 28 June 1984, avsnitt 71.

atferd også kan forfølges strafferettslig. Om det teoretisk sett er mulig å ilegge en sanksjon både sivilrettslig og strafferettslig, trekker det i retning av straff.

I Rt-2002-509, som gjaldt hvorvidt tilleggsskatt var straff etter EMK, uttalte Høyesterett: «Ikkje minst må den nære samanhengen med forhøgd tilleggsskatt og med vanleg straff som har same objektive gjerningsinnhald, her vere tungtvegande.»¹¹⁹ Det felles vilkåret i begge tilfeller var at skattyter hadde gitt «uriktige eller ufullstendige opplysninger».¹²⁰

Vurderingstema er gjerningsbeskrivelsen i den sivilrettslige normen og i den eventuelle strafferettslige normen. Gjerningsbeskrivelsen i havressursloven § 54 er «fangst som er hausta eller levert i strid med føresegner». De strafferettslige normene i §§ 60 til 63 gjelder for den «som med vilje eller aktlaust bryt føresegner». Ordlyden er ikke sammenfallende. Men meningsinnholdet i «i strid» og «bryt» er det samme. I § 54 er det snakk om fangsten, mens §§ 60 til 63 gjelder den som er ansvarlig for at fangsten er «i strid» med bestemmelsene, dvs. den personen som «bryt» føresegnene.

Det er de samme underliggende bestemmelsene som brytes i begge tilfeller. Paragrafene 60 til 63 viser til bestemmelser fastsatt i eller i medhold av konkrete paragrafer i havressursloven. Inndragning etter havressursloven § 54 gjelder blant annet for fangst «som er hausta eller levert i strid med føresegner som er fastsette i eller i medhald av lova her», altså alle bestemmelser i loven, og dermed også etter de bruddene som er nevnt i §§ 60 til 63. Tilsvarende kan de overtredelsene som kan straffes etter deltakerloven § 31, også gi grunnlag for administrativ inndragning etter havressursloven § 54.

At det objektive gjerningsinnholdet i den administrative reaksjonen og de strafferettslige reaksjonene er sammenfallende, trekker i retning av at inndragning etter havressursloven § 54 er å anse som straff etter EMK.

Det neste spørsmålet for å vurdere normens strafferettslige tilknytning er da hvilket spor myndighetene faktisk velger. Hvilken reaksjon velges ved overtredelser som både havressursloven § 54 kan anvendes administrativt på, og som havressursloven §§ 60 til 65 eller deltakerloven §§ 31 og 31 a kan anvendes strafferettslig på? Om myndighetene bevisst

¹¹⁹ Rt-2002-509, s. 522.

¹²⁰ Rt-2002-509, s. 520

eller ubevisst unndrar seg fra de rettssikkerhetsgarantiene som er nedfelt i EMK, kan det gi den administrative reaksjonen strafferettslig preg

Ordlyden i havressursloven § 54 gir ikke noen anvisning på hvilket spor som skal velges. På den annen side gir ordlyden uttrykk for at administrativ inndragning ved en overtredelse skal finne sted «utan omsyn til om tilhøvet medfører straffansvar», altså uansett.

Utvalget ønsket administrativ inndragning for all fangst som var «i strid med enhver regulering etter havressursloven». ¹²¹ Departementet uttrykte likevel at administrativ inndragning ikke skulle anvendes ved brudd på «etterfølgjande opplysningsplikter», som for eksempel «reglar om sporing». ¹²² Dette fordi «inndraginga her både har eit klart pønalt formål og vil verte oppfatta som ein pønalt reaksjon». ¹²³ For tilfeller derimot hvor «fangsten er registrert på feil fartøy på landings- og sluttsetlar», og hvor det foreligger andre brudd på «registreringsplikter ved levering», eksempelvis «feil fiskeslag, produkttilstand eller kvantum», er det derimot grunnlag for administrativ inndragning. ¹²⁴ Det er ikke helt innlysende hvorfor inndragning i det første tilfellet har et klart pønalt formål, mens det i det andre eksemplet ikke har det. For overtredelser av deltakerloven ble det ikke sagt noe nærmere om anvendelsesområdet for havressursloven § 54.

Forarbeidenes drøftelse av valget mellom administrativt overtredelsesgebyr og straff kan være relevant for å kaste lys over valget mellom administrativ inndragning etter § 54 og straffesporet. Når overtredelsesgebyr ilegges, kan det kombineres med administrativ inndragning. Forvaltningen foretar også «i mange tilfeller» administrativ inndragning før en overtredelse anmeldes. ¹²⁵ I straffesaker kan inndragning også skje strafferettslig.

Overtredelsesgebyr kan ilegges der handlingen «er omfatta av eit straffebod», men begrenses til «dei mindre alvorlege brota». ¹²⁶ I forarbeidene tar departementet til orde for at «brot på same type handlingsnorm skal kunne føre til begge typar sanksjonar», altså både overtredelsesgebyr og straffeansvar. ¹²⁷ Det innebærer at «den nedre grensa for straff ikkje

¹²¹ NOU 2005:10, s. 171.

¹²² Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 108.

¹²³ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 108.

¹²⁴ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 108.

¹²⁵ NOU 2019: 21, s. 236.

¹²⁶ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 166-167.

¹²⁷ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 167.

(vil) falle saman med den øvre grensa for administrative sanksjonar». ¹²⁸ Dermed vil det være noe overlapping mellom overtredelsesgebyr og straffeforfølgelse. «Forvaltninga vel då kva for reaksjon ein finn tenleg i det enkelte tilfellet.» ¹²⁹ Med andre ord vil det være opp til «forvaltninga sitt skjøn å avgjere» hvilket spor som velges. Departementet forkastet dermed en lovfesting av hvilke overtredelser som skulle forfølges administrativ eller strafferettslig. Lovgiver har overlatt til forvaltningen å bruke skjønn for å vurdere hva som er mest hensiktsmessig i det enkelte tilfelle i avgjørelsen om en overtredelse skal forfølges administrativt med overtredelsesgebyr eller strafferettslig.

Unntak gjøres for saker hvor «rapportering eller opplysningar ikkje er gjevne i det heile», for eksempel manglende føring av fangstdagbok, da «vil det normalt ikkje vere tilstrekkeleg med eit lovbrotsgebyr». ¹³⁰ Om fravær av fangstdagbokføring kombineres med innmelding til salgslag, kan overtredelsesgebyr likevel være «ein tenleg reaksjon». ¹³¹ Dette tilsvarer skillet forarbeidene uttrykte skulle anvendes ved valg mellom administrativ inndragning og straffeforfølgelse. ¹³² Ved overtredelse av bestemmelser som ikke er staffbare, jf. §§ 60 til 63, som f.eks. brudd på reglene om orden på høstingsfeltet, jf. kapittel 5, er overtredelsesgebyr den «einaste sanksjonen mot lovbrøt». ¹³³

I omtalen av brudd på straffebestemmelsene i havressursloven §§ 60 til 63 uttrykker departementet at det i «desse tilfella ikkje (vil) vere godt nok med administrative sanksjonar for å sikre etterleving av reglane», dvs. overtredelsesgebyr. ¹³⁴ Begrunnelsen er at disse bestemmelsene er «sentrale for å sikre ei berekraftig forvaltning av fiskeriressursane og at den potensielle økonomiske fortenesta ved brot på desse føresegnene kan vere stor». ¹³⁵ Til tross for det gir departementet likevel uttrykk for at «lovbrøt som vert omfatta av straffeføresegnene også kan avgjerast ved at det vert pålagt eit lovbrotsgebyr». ¹³⁶

Altså kan overtredelsesgebyr ilegges ved de aller fleste lovbrudd. Det er i stor grad overlatt til forvaltningen skjønn å avgjøre hvilket spor som er mest «tenleg». Både overtredelsesgebyr

¹²⁸ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 167.

¹²⁹ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 167.

¹³⁰ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 167.

¹³¹ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 167.

¹³² Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 108.

¹³³ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 167.

¹³⁴ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 162, jf. s 106.

¹³⁵ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 162.

¹³⁶ Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 162.

etter § 59 og administrativ inndragning etter § 54 vedtas administrativt av forvaltningen. Det tilsier at de overtredelser som overtredelsesgebyr kan anvendes på, kan også administrativ inndragning anvendes på. I praksis vil det si de aller fleste overtredelser av havressursloven, med unntak for de groveste lovbruddene.

I og med at havressursloven § 54 også kan anvendes ved overtredelser av deltakerloven, kan vurderinger som er gjort med hensyn til valg av forvaltningsspor eller straffespor ved overtredelse av deltakerloven også være relevant. Da den administrative inndragningshjemmelen i deltakerloven § 27 er begrenset til overskridelse av fangstmengde pr tur, inneholder ikke forarbeidene til overtredelsesgebyr i deltakerloven noen nærmere drøftelse av administrativ inndragning ved andre overtredelser av deltakerloven.

Overtredelsesgebyr etter deltakerloven § 28 ble i forarbeidene til denne uttrykt å «supplere dagens ordning på en hensiktsmessig måte, og i sum gi et fleksibelt reaksjonssystem».¹³⁷ Før lovfesting av overtredelsesgebyr var «tilbakekall av konsesjon», jf. deltakerloven §§ 11 og 18, «det eneste alternativ til straff».¹³⁸ Slikt tilbakekall kunne «ramme meget hardt», og kunne være en forklaring på at deltakerlovens sanksjonsbestemmelser ble lite benyttet.¹³⁹ I og med at overtredelsesgebyr i mange tilfeller vil være «mindre inngripende», vil «reaksjonsfrekvensen» kunne øke.¹⁴⁰ Det vil igjen kunne «øke oppslutningen» om lovens regler, og dermed styrke «sanksjonsbestemmelsenenes preventive effektivitet».¹⁴¹ Slik sett var det i betydelig grad en vurdering av at overtredelsesgebyr som inngrep kunne være passende der andre sanksjoner ble vurdert å være for inngripende. Reaksjonens faktiske konsekvens for overtrederen skulle tillegges vekt. Også ved overtredelser av deltakerloven ble det dermed overlatt til forvaltningsskjønnet å avgjøre sporvalg etter en hensiktsmessighets vurdering.

Overtredelsens art gir dermed ikke særlig veiledning om forvaltningen i det konkrete tilfellet skal anlegge saken administrativt eller strafferettslig. Dette er opp til forvaltningens skjønn. Et spørsmål er dermed hvordan forvaltningen bruker dette skjønn. En grunn til at

¹³⁷ Ot.prp.nr.70 (2003–2004), s. 33.

¹³⁸ Ot.prp.nr.70 (2003–2004), s. 33.

¹³⁹ Ot.prp.nr.70 (2003–2004), s. 33.

¹⁴⁰ Ot.prp.nr.70 (2003–2004), s. 33.

¹⁴¹ Ot.prp.nr.70 (2003–2004), s. 33.

forvaltningssporet velges i stedet for straffesporet, kan være at begrenset kapasitet hos påtalemyndigheten «medfører at en rekke fiskerisaker henlegges».¹⁴²

Forvaltningsskjønnet kan dermed brukes til å avgjøre at det kan være mest «tenleg» å forfølge også mindre alvorlige saker utelukkende strafferettslig, herunder inndragning. Et moment i en slik vurdering kan være hvor inngripende reaksjonen vil være for overtrederen, slik det ble antydnet i forarbeidene til overtredelsesgebyr etter deltakerloven. Med mindre alvorlige saker forstås her at det ikke foreligger gjentatte og grove brudd på bestemmelser. Ved at slike mindre alvorlige saker kan dreie seg om betydelige beløp, kan de være svært inngripende. I utgangspunktet innebærer en administrativ reaksjon mindre klander enn straff. På den annen side kan det onde som påføres administrativt, være betydelig større enn det som kan forventes påført ved strafferettslig forfølgelse. Dette fordi det i en straffesak settes vilkår om subjektiv skyld. Etter rettspraksis i fiskerisaker foretas ikke strafferettslig inndragning ved frifinnelse. I tillegg er strafferettslig inndragning fakultativ, og skjønn utøves ved fastsetting av inndragningsbeløpet. Et annet vilkår ved straff er at overtredelsen er rettsstridig. Det betyr at selv om handlingen faller inn under ordlyden til en bestemmelse, vil retten vurdere om handlingen etter den ulovfestede rettstridsreservasjonen likevel ikke kan straffes fordi «ordlyden rekker lenger enn det som har vært meningen å ramme som straffbart».¹⁴³ På den annen side foretas administrativ inndragning uten skyldvurdering, uten rettsstridvurdering og uten å utøve skjønn ved utmålingen av inndragningsbeløpet.

I utgangspunktet kan det derfor være til overtredersfordel å forfølges utelukkende strafferettslig i stedet for ved administrativ inndragning. Det kunne vært tilfelle i eksempelvis *Sak 19/3229* hvor vel kr 600.000 ble inndratt administrativt for overtredelse av bostedskrav, jf. deltakerloven § 5 a, i *Sak 19/2416* hvor nesten kr 400.000 ble inndratt administrativt for manglende melding om kvoteaktivisering, jf. forskrift om brislingfisket 2018-2019 § 2, jf. deltakerloven § 12, og i *Sak 18/19358* hvor vel kr 20 millioner ble inndratt administrativt for overtredelse av krav om at «høvedsmann må være ført på blad B i fiskermanntallet», jf. deltakerforskriften 2018 § 9 første ledd bokstav b¹⁴⁴. På bakgrunn av praksis ved

¹⁴² NOU 2019: 21, s 231

¹⁴³ Rt-2012-686, avsnitt 28, 59 og 70.

¹⁴⁴ Regel har samme ordlyd i deltakerforskriften 2019.

strafferettslig inndragning ved overtredelser av fiskerilovgivningen er det ikke usannsynlig at overtrederne i disse tilfellene ville kommet bedre ut med strafferettslig forfølgelse.

I straffesporet ville overtrederne nytt godt av de rettssikkerhetsgarantiene som er nedfelt i EMK. Myndighetene kan ved utøvelsen av forvaltningsskjønnet i valg av administrativt eller strafferettslig spor bevisst eller ubevisst unndra seg de pliktene som følger av EMK.

Et annet forhold som har betydning for hvilket spor som velges, er hvem som har kompetanse til å treffe vedtak om administrativ inndragning. Fiskeridirektoratet og fiskesalgslagene har kompetanse, Kystvakten har ikke, jf. forskrift om inndraging av fangst m.m. § 2.

Etter kystvaktloven § 20 kan Kystvakten «gi vedkommende kontrollmyndighet ... opplysninger som har naturlig sammenheng med Kystvaktens oppgaver».¹⁴⁵ I utgangspunktet innebærer det dermed en mulighet for Kystvakten å overlate videre oppfølging av en inspeksjon til Fiskeridirektoratet som kontrollmyndighet. I så fall vil det være opp til Fiskeridirektoratet å velge mellom det administrative og strafferettslige sporet.

Men «ved etterforskning», jf. kystvaktloven § 34 første ledd, er Kystvakten «underlagt påtalemyndigheten». Det betyr at Kystvakten ligger under påtalemyndighetens kompetanse når etterforskning utføres. «Etterforskning foretas når det ... er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold,» jf. straffeprosessloven § 224 første ledd.¹⁴⁶ Om Kystvakten ved inspeksjon oppdager noe som kan være i strid med en bestemmelse, og dermed får rimelig grunn til å undersøke ytterligere, kan terskelen for å ha startet etterforskning være nådd. I og med at Kystvakten ved slik etterforskning er underlagt påtalemyndigheten, er det påtalemyndigheten som avgjør videre oppfølging av saken.

De eneste saker som Kystvakten derfor kan oversende til Fiskeridirektoratet, er de sakene hvor etterforskning ikke er innledet. I praksis oversender Kystvakten ingen saker til Fiskeridirektoratet.¹⁴⁷ Videre behandling er opp til påtalemyndigheten. I de sakene hvor påtalemyndigheten mener det bør ilegges overtredelsesgebyr, sendes en anmodning til

¹⁴⁵ Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven).

¹⁴⁶ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

¹⁴⁷ Skriftlig kommunikasjon fra Kystvakten. Slik praksis utøves i samsvar med internt håndhevelsesdirektiv.

Fiskeridirektoratet om å gjøre det.¹⁴⁸ Dette gjelder et fåtall saker.¹⁴⁹ Andre saker behandles strafferettslig. Den praktiske konsekvensen er at saker som initieres av Kystvakten, i all hovedsak forfølges strafferettslig.

I sak 18-118210MED-BERG/2 var skipper og rederi satt under tiltale for å ha overtrådt bestemmelsen om at fartøy som fisker etter kolmule og øyepål med småmasket trål uten sorteringsrist, skal ta vare på konsumfisken og lande og omsette den til konsum, jf. havressursloven § 61, jf. § 16 annet ledd, jf. forskrift om sorteringsrist i øyepål- og kolmulefisket § 10, jf. § 2, jf. § 3 første ledd, og til inndragning av kr 150.000.¹⁵⁰ Grunnlaget var at 6 tonn sei, altså konsumfisk, hadde havnet i tanker med industrifisk for oppmaling. Kystvakten inspiserte fartøyet under fiske og anmeldte forholdet. Retten uttalte at «[o]bjektivt sett er det hevet over enhver rimelig tvil at det har skjedd et straffbart forhold som beskrevet i forelegget».¹⁵¹ Men retten fant ikke at tiltalte uaktsomt hadde overtrådt bestemmelsen, altså fravær av subjektiv skyld. Tiltalte ble derfor frikjent og måtte heller ikke tåle inndragning.

I Sak 18/9313 15.03.2019 foretok Fiskeridirektoratet administrativ inndragning av verdien av konsumfisk (torsk, sei og hyse) som ble levert til oppmaling.¹⁵² Etter forskrift om utøvelse av fiske i sjøen § 49 første ledd «er (det) forbudt å fiske eller lande torsk, hyse, sei og kystbrisling til oppmaling». Fiskeridirektoratet kontrollerte ved landing og avdekket at konsumfisk som det var oppmalingsforbud for, var kastet i tanker med fisk som skulle leveres til oppmaling. Fiskeridirektoratet konkluderte med at det forelå brudd på nevnte bestemmelse og inndrog dermed verdien av denne fisken etter havressursloven § 54. Subjektiv skyld ble ikke vurdert. De faktiske forholdene i denne saken er nokså identiske med ovenfornevnte sak som ble avdekket av Kystvakten og behandlet strafferettslig.

Når tingretten har konkludert med objektiv overtredelse, men frifunnet og dermed heller ikke ilagt strafferettslig inndragning, er et annet spørsmål om Fiskeridirektoratet kan ilegge administrativ inndragning etter § 54. Intuitivt vil det virke feil om forvaltningen kan vedta en reaksjon når domstolen har frifunnet på alle punkter for det samme forhold. På den annen side

¹⁴⁸ Jf. Forskrift 20. desember 2011 nr. 1437 om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressurslova og deltakerloven § 4, jf. § 6.

¹⁴⁹ En sak i 2017, 7 i 2016, 12 i 2015 og 15 i 2014, ifølge <https://fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Kontroll-av-fiskeriene/Overtredelsesgebyr> (03.12.19).

¹⁵⁰ Saksnr. 18-118210MED-BERG/2, 18.03.2019, Bergen tingrett.

¹⁵¹ Saksnr. 18-118210MED-BERG/2, 18.03.2019, Bergen tingrett, s. 8.

¹⁵² Sak 18/9313 15.03.2019, Vedtak om administrativ inndragning etter havressursloven § 54, Fiskeridirektoratet.

har retten fastslått at fangsten er høstet «i strid» med bestemmelsene. Dette gir Fiskeridirektoratet grunnlag for å inndra fangsten administrativt. I utgangspunktet er det ikke noe som utelater en slik mulighet. Inndragning i disse tilfellene ville medført likebehandling med saker hvor det foretas administrativ inndragning først og deretter straffeanmeldelse. Bare rekkefølgen ville vært motsatt. Men selv om administrativ inndragning ikke er å betrakte som straff, vil det gjelde samme faktiske forhold. Det vil kunne være i strid med forbudet i EMK tilleggsprotokoll 7 art. 4 mot gjentatt straffeforfølgelse.¹⁵³ Derfor kan det være problematisk å inndra administrativt etter frifinnelse fra påstand om straff og straffeinndragning.

Den myndighetsvedtatte vedtakskompetansen med hensyn til havressursloven § 54 medfører derfor at i saker som har sitt utspring fra Kystvakten, nyter overtrederen i det alt vesentlige de rettssikkerhetsgarantier som følger av EMK. I NOU 2019: 21 uttales det at ulike kompetanse gir «risiko for forskjellsbehandling ved at like saker kan få ulike reaksjoner».¹⁵⁴ Som eksemplene viser, er slik forskjellsbehandling en realitet.

Administrativ inndragning etter havressursloven § 54 har strafferettslig tilknytning ved at det er de samme overtredelsene som ligger til grunn. Denne tilknytningen forsterkes ved måten valg mellom administrativt og strafferettslig spor foretas på. Slikt valg foretas ved forvaltningsskjønn utøvd av Fiskeridirektoratet og følger av vedtakskompetansen for administrativ inndragning. Siden Kystvakten ikke har denne vedtakskompetansen, forfølges saker som er opprettet av Kystvakten i all hovedsak strafferettslig. Disse sakene kan ha faktisk og rettslig identitet med saker som Fiskeridirektoratet behandler administrativt.

I en del tilfeller har derfor normen i havressursloven § 54 en nær strafferettslig tilknytning. Det taler for at inndragning i slike saker har et strafferettslig preg.

2.3.6 Normens og sanksjonens objektiviserte formål

EMD foretar en selvstendig analyse av formålet med normen og sanksjonen. Det betyr at formålet objektiviseres ved å søke å «bringe på det rene hvilke mål normen objektivt sett er egnet til å realisere og faktisk realiserer».¹⁵⁵ Spørsmålet her blir dermed hva som er de

¹⁵³ Jf. *Zolotukhin v. Russia*, Application no. 14939/03, Judgment 10 February 2009, avsnitt 82-84.

¹⁵⁴ NOU 2019: 21, s. 239.

¹⁵⁵ Johansen Rui, s. 358.

objektiviserte formål ved administrativ inndragning etter havressursloven § 54. Om disse anses strafferettslige, trekker det i retning av at inndragning også er å anse som straff.

I *Janosevic v. Sweden* var spørsmålet om tilleggsskatt var å anse som straff. Sverige mente at «the main purpose of the surcharges was to protect the financial interests of the State and the community» og ikke «not primarily deterrent or punitive». ¹⁵⁶ Hovedformålet med tilleggsskatt var å beskytte statens finansielle interesser og samfunnet som helhet. EMD var derimot av den oppfatning at «the main purpose of the relevant provisions on surcharges is to exert pressure on taxpayers to comply with their legal obligations and to punish breaches of those obligations». ¹⁵⁷ Formålet var dermed at tilleggsskatt skulle fungere som press overfor skattebetalerne for å få dem til å overholde sine plikter og for å straffe brudd på disse pliktene. Tilleggsskatten er dermed både «deterrent and punitive». ¹⁵⁸ En slik «character is the customary distinguishing feature of a criminal penalty». ¹⁵⁹ Tilleggsskattens avskrekkende og straffende formål trekker i retning av at den er straff.

EMD utfører en slik analyse uavhengig av hva staten angir formålet å være. Høyesterett derimot bruker ofte nasjonale rettskilder. I f.eks. Rt-2000-996, hvor spørsmålet var om 60 % tilleggsskatt var å anse som straff, brukte Høyesterett forarbeider, nasjonal rettspraksis og teori som rettskilder for å analysere tilleggsskattens formål. Høyesteretts praksis «avviker» fra EMDs praksis, noe som «vil kunne medføre uriktige resultater». ¹⁶⁰ Et uriktig resultat er verre om det uriktig konkluderes med at en sanksjon ikke er å anse som straff. Samtidig vil nasjonale rettskilder kunne bidra til å avklare hvilke hensyn normens virkningsside er egnet til å ivareta, altså reaksjonens objektiviserte formål. Men i tilfeller hvor analyse av nasjonale rettskilder konkluderer med at normens objektiviserte formål ikke er strafferettslig, er det nødvendig å foreta en selvstendig analyse i tråd med EMDs praksis.

I forarbeidene til havressursloven heter det at inndragningsregimet er «grunnleggjande for å sikre at reguleringsføresegnene (...) vert overhaldne». ¹⁶¹ Med andre ord spiller administrativ inndragning en fundamental rolle for å sikre at de ulike reglene blir respektert. Administrativ

¹⁵⁶ *Janosevic v. Sweden*, avsnitt 31.

¹⁵⁷ *Janosevic v. Sweden*, avsnitt 68.

¹⁵⁸ *Janosevic v. Sweden*, avsnitt 68.

¹⁵⁹ *Janosevic v. Sweden*, avsnitt 68.

¹⁶⁰ Johansen Rui 2005 s. 362-363.

¹⁶¹ Innst.O.nr.45 (2007–2008), vedlegg, brev datert 12. mars 2008 fra Fiskeri- og kystdepartementet v/statsråden til næringskomiteen.

inndragning har siden det ble innført i 1976 «sikra ei effektiv handheving av særleg kvote- og bifangstreglar, ved at ein ved objektive og enkle reglar har sikra at desse reglane vert følgde». ¹⁶² Altså er effektivitetshensyn et formål som oppnås med objektive og enkle regler.

I *Sak 19/2416* om manglende aktivisering av fisketillatelse etter at fartøyet hadde fungert som leiefartøy, viser Fiskeridirektoratet til at disse reglene etter instruks «skal praktiserast strengt». I tillegg vises det til «kontrollbehovet» og at hensynet til kontroll er «heilt klart viktig». Slike effektivitetshensyn for å oppnå etterlevelse av reglene har pønale formål.

I brev fra statsråden inntatt i forarbeidene uttrykkes det også:

«Ein berande tanke bak utforminga av reglane om administrativ inndraging er såleis at reglane og den måten ein handhevar reglane på, skal påverke framferda til fiskarane i ei retning som støttar opp under eit ønska uttaksmønster og ei berekraftig forvaltning.»¹⁶³

Her argumenterer statsråden for at den objektive håndhevelsen av administrativ inndragning påvirker fiskerne til å høste og handle slik regelverket foreskriver. I uttrykket «måten ein handhevar reglane på», ligger det også innbakt en erkjennelse av at reglene påfører fiskerne et onde når «framferda» ikke støtter opp om de ulike bestemmelsene.

Statsråden framhever også at det ved innføringen av administrativ inndragning i 1976 «vart uttala at det var eit stort behov for reglar om ulovlege fangstar, både av preventive og praktiske årsaker». ¹⁶⁴ Henvisningen til preventive årsaker, innebærer en påvisning av at et formål med inndragningsregimet har vært å fungere avskrekkende, dvs. å tvinge fiskerne til å følge regelverket. Som vist tidligere var administrativ inndragning da det ble innført i 1976, begrenset til kvoteoverskridelser, altså merfangst utover fastsatt fartøykvote. Mens havressursloven § 54 anvendelsesområde er betydelig mer omfattende.

Stortingets næringskomite uttrykte en del bekymringer med måten administrativ inndragning ble praktisert på. Flertallet mente at «så lenge inndragningen begrenses til den ulovlige

¹⁶² Innst.O.nr.45 (2007–2008), vedlegg, brev datert 12. mars 2008 fra Fiskeri- og kystdepartementet v/statsråden til næringskomiteen.

¹⁶³ Innst.O.nr.45 (2007–2008), vedlegg, brev datert 12. mars 2008 fra Fiskeri- og kystdepartementet v/statsråden til næringskomiteen.

¹⁶⁴ Innst.O.nr.45 (2007–2008), vedlegg, brev datert 12. mars 2008 fra Fiskeri- og kystdepartementet v/statsråden til næringskomiteen.

fangsten eller den delen av fangsten som er ulovlig, så vil inndragningen faktisk stå i forhold til overtredelsen». ¹⁶⁵ At inndragningen begrenses til den ulovlige fangsten, gir uttrykk for at inndragningen begrenser seg til vinningen som er oppnådd ved den ulovlige fangsten.

Mindretallet mente «det ikke bør være slik at inndragningen ikke står i forhold til overtredelsen». ¹⁶⁶ Innholdsmessig er det uttrykk for samme oppfatning, bare med forskjellig vinkling. De «mener at inndragning av hele verdien av fangsten i enkelte tilfeller fremstår som veldig urimelig». ¹⁶⁷ Mindretallet mener derfor «det må bli bedre sammenheng mellom overtredelsens alvorlighetsgrad, for eksempel knyttet til volum, fangstverdi og grad av skyld, og størrelsen på sanksjonen». ¹⁶⁸ Å framheve disse elementene gir uttrykk for en oppfatning av administrativ inndragning etter havressursloven som en strafferettslig reaksjon.

Brevet fra statsråden inntatt i forarbeidene står i et spenningsforhold til hva myndighetene ellers uttrykker. Både den fremlagte proposisjonen og forvaltningspraksis understreker at formålet med administrativ inndragning er å frata høster uberettiget vinning fra en ulovlig handling, for slik å gjenopprette situasjonen før overtredelsen fant sted.

I tid ligger brevet nærmere opp til det tidspunktet loven ble vedtatt og etter de andre forarbeidene. Brevet bidrar slik til å klargjøre innholdet i de andre forarbeidene. I den grad ulike synspunkt kommer til uttrykk, gjelder synspunktene i brevet og Stortingets innstilling siden de er uttrykt senest i tid. Det er også dette brevet som ligger direkte til grunn for lovgivers oppfatninger og synspunkter. Stortingets innstilling har derfor betydelig vekt som rettskilde. Det gjelder selv om Stortinget ikke endret foreslått ordlyd i havressursloven § 54.

Samtidig innebærer Stortingets synspunkter en kritikk av den praksis som har vært ført ved administrativ inndragning etter den stegvise avkriminaliseringen i saltvannsfiske-loven § 11 fra 1983 og utover. Den lovgiverviljen som kommer til parlamentarisk uttrykk i innstillingen, innebærer dermed et brudd med tidligere praksis. Framtidig forvaltningspraksis etter vedtakelsen av havressursloven § 54 må derfor endres for å være samsvar med lovgiverviljen.

¹⁶⁵ Innst.O.nr.45 (2007–2008) Havressursloven punkt 7.2.

¹⁶⁶ Innst.O.nr.45 (2007–2008) Havressursloven punkt 7.2.

¹⁶⁷ Innst.O.nr.45 (2007–2008) Havressursloven punkt 7.2.

¹⁶⁸ Innst.O.nr.45 (2007–2008) Havressursloven punkt 7.2.

En vurdering av de objektiviserte formålene som kommer til uttrykk i statsrådets brev og Stortingets innstilling, har klare fellestrekk med EMDs vurdering av tilleggsskatt i *Janosevic v. Sweden*. Stortingets innstilling trekker derfor i retning av å anse inndragning som straff.

Dette tilsier at de objektiviserte formål ved administrativ inndragning ved andre overtredelser enn kvoteoverskridelser i mange tilfeller er å legge press på fiskerne for å påtvinge dem en atferd som er i henhold til regelverket. Siden fangstverdien vil inndras om de ikke gjør det, vil administrativ inndragning kunne fungere preventivt. Denne vurderingen taler for at inndragning i slike tilfeller kan anses som straff etter EMK. Derimot taler ikke vurderingen for å anse inndragning ved f.eks. kvoteoverskridelser som straff etter EMK.

2.4 Sanksjonens art og strenghet

2.4.1 Generelt

Det tredje Engel-kriteriet er «the nature of the penalty», sanksjonens art, og «the degree of severity of the penalty», sanksjonens strenghet. I den opprinnelige Engel-dommen var det bare snakk om sanksjonens strenghetsgrad.¹⁶⁹ I *Campbell og Fell mot Storbritannia* beskrev EMD det tredje Engel-kriteriet som «the nature and degree of severity of the penalty».¹⁷⁰ I utgangspunktet er også dette et alternativt vilkår. Men om normens karakter ikke har strafferettslige trekk etter det andre kriteriet, vil det tredje alternativet alene ofte ikke være tilstrekkelig for å anse en reaksjon som straff, unntatt i tilfeller med frihetsstraff.¹⁷¹ Når det foreligger strafferettslige aspekter etter det andre kriteriet, kan vurderingen etter det tredje kriteriet være avgjørende. Som nevnt glir vurderingene ved disse kriteriene over i hverandre. En del av den følgende drøftelsen kunne derfor funnet sted under det andre kriteriet.

2.4.2 Subsidiær fengselsstraff?

Et moment som taler for at administrativ inndragning etter havressursloven § 54 er å anse som straff, er om et slikt vedtak inneholder trussel om subsidiær fengselsstraff.

I *Campbell og Fell mot Storbritannia* var spørsmålet om nektelse av prøveløslatelse etter at to tredjedeler av straffen var sonet, innebar straff. Hvorvidt prøveløslatelse på det tidspunktet innebar en rettighet eller et privilegium, var irrelevant. Av betydning var at praksisen med prøveløslatelse når to tredjedeler av straffen var sonet, «creates ... a legitimate

¹⁶⁹ *Engel and others v The Netherlands*, avsnitt 82.

¹⁷⁰ *Campbell and Fell v. The United Kingdom*, avsnitt 72.

¹⁷¹ Se Berg s. 184 og Rui 2015 s. 48.

expectation». ¹⁷² Når den innsatte hadde en begrunnet forventning om prøveløslatelse, måtte soning utover to tredjedeler betraktes som straff.

Men subsidiær fengselsstraff er heller ikke avgjørende. I *Porter v. The United Kingdom* uttrykte EMD at «the risk of a prison sentence is not decisive for the classification of an offence as criminal». ¹⁷³ I den saken måtte klager betale tilbake en stor sum penger, men uten trussel om subsidiær frihetsberøvelse

Inndragning etter havressursloven § 54 inneholder ikke trussel om subsidiær fengselsstraff. Et formål med en slik trussel er å fungere som press for at en økonomisk sanksjon faktisk betales. Lovverket ved administrativ inndragning reduserer behovet for en slik trussel. Selve pengebeløpet «kan krevjast inn ved motrekning i fangstoppgjær», jf. havressursloven § 54 tredje ledd. I tillegg er administrativ inndragning «tvangsgrunnlag for utlegg», jf. havressursloven § 54 tredje ledd, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav e. For at inndragning faktisk skal finne sted, er behovet for trussel om frihetsberøvelse derfor mindre.

Fraværet av trusler om frihetsberøvelse ved vedtak om administrativ inndragning etter havressursloven § 54 trekker i retning av at inndragning ikke er å anse som straff etter EMK.

2.4.3 Inndragning av uberettiget eller berettiget vinning?

Formålet med administrativ inndragning er å frata den som har overtrådt en bestemmelse, den uberettigede vinningen. Spørsmålet her er om inndragning etter havressursloven § 54 er begrenset til uberettiget vinning. Det trekker i så fall i retning av at inndragningen ikke har strafferettslige formål. Om derimot berettiget vinning inndras, påføres borgeren et onde, noe som peker mot at reaksjonen er å anse som straff etter EMK.

I *Walsh v. The United Kingdom* var spørsmålet om inndragning av utbytte fra vinningsforbrytelser var straff etter EMK. ¹⁷⁴ EMD uttalte at formålet med inndragningen var å «recover assets which did not lawfully belong» til overtrederen. ¹⁷⁵ Inndragning som er begrenset til gevinsten fra straffbare handlinger, har ikke strafferettslige preg. Tilsvarende

¹⁷² *Campbell and Fell v. The United Kingdom*, avsnitt 72.

¹⁷³ *Porter v. The United Kingdom*, Application no. 15814/02, Decision 8 April 2003, The Law, avsnitt 1.1 Applicability of Article 6 § 1. Se også *Janosevic v. Sweden*, avsnitt 69.

¹⁷⁴ *Walsh v. The United Kingdom*, Application no. 43384/05, Decision 21 November 2006.

¹⁷⁵ *Walsh v. The United Kingdom*, The Law, avsnitt 1.

uttalte EMD i *Dassa Foundation and others v. Liechtenstein* at inndragning uten pønale formål av verdier fra straffbare handlinger er «more comparable to a restitution of unjustified enrichment under civil law than to a fine under criminal law».¹⁷⁶ Når verdiene kan tilskrives en straffbar handling, innebærer det at verdiene er uberettigede.

I *Welch v. The United Kingdom* derimot, hvor spørsmålet var om utvidet inndragning ved narkotikaforbrytelse var å regne som straff, kom EMD fram til at ett av flere momenter som ga inndragningen strafferettslig preg, var at den «is not limited to actual enrichment or profit».¹⁷⁷ Inndragning må derfor begrenses til vinning oppnådd ved forbrytelsen.

Med henvisning til EMD påpeker Høyesterett i HR-2017-821-A at «inndragningens formål står sentralt i vurderingen».¹⁷⁸ «Hvis inndragningen ikke har et pønalt formål, vil det trekke i retning av at inndragningen ikke er straff.»¹⁷⁹ I denne saken, som gjaldt inndragning av vinning ved produksjon av settefisk i strid med forurensingsloven, la Høyesterett vekt på at inndragningen begrenset seg til nettoutbyttet oppnådd ved overtredelsen, dvs. gevinsten.¹⁸⁰

Ordlyden i havressursloven § 54 gir ikke eksplisitt uttrykk for at inndragningen skal begrenses til uberettiget vinning oppnådd ved overtredelsen. Dog begrenser inndragningen seg til fangst som er høstet eller levert «i strid» med bestemmelser. Altså må det være en sammenheng mellom overtredelsen og inndragningen.

Forarbeidene gir uttrykk for et slikt krav om årsakssammenheng: «Fiskarane skal ikkje oppnå nokon fordel ved den ulovlege haustinga.»¹⁸¹ Formålet med inndragningen er derfor at fiskeren «ikke får en uberettiget berikelse på bekostning av andre».¹⁸² Siden inndragningen gjelder «ressurser som høster ikke har krav på å beholde», blir høster bare «fratatt en berikelse han etter loven ikke har krav på».¹⁸³ For bifangstbestemmelsene betyr det at om «det er gjeven løyve til å ha 10 prosent bifangst av eit fiskeslag, og fiskar ved landing har 25 prosent bifangst, vert verdien av den ulovlege delen av bifangsten, altså 15 prosent, inndregen».¹⁸⁴

¹⁷⁶ *Dassa Foundation and others v. Liechtenstein*, Application no. 696/05, Decision 10 July 2007, The Law, avsnitt C.

¹⁷⁷ *Welch v. The United Kingdom*, Application no. 17440/90, Judgment, 09 February 1995, avsnitt 33.

¹⁷⁸ HR-2017-821-A, avsnitt 41.

¹⁷⁹ HR-2017-821-A, avsnitt 41.

¹⁸⁰ HR-2017-821-A, avsnitt 37 og 43.

¹⁸¹ Ot.prp.nr.20 (2007–2008) s. 99.

¹⁸² NOU 2005:10 Havressursloven, s. 168.

¹⁸³ NOU 2005:10 Havressursloven, s. 168.

¹⁸⁴ Innst.O.nr.45 (2007–2008) Havressursloven, vedlegg, brev fra statsråden 12.03.2008.

Konsekvensen er dermed at den «lovlege delen av bifangsten, vert ikkje inndregen».¹⁸⁵ Forvaltningen må derfor foreta en vurdering av hva som utgjør uberettiget vinning, og som skal inndras, og hva som utgjør berettiget vinning, og som ikke kan inndras.

Råfiskloven § 6 a i 1976 var den første lovfesting av administrativ inndragning innenfor fiskeriene.¹⁸⁶ Den lå til grunn for og var en del av diskusjonen ved vedtakelsen av deltagerloven 1972 § 10 b om administrativ inndragning ved kvoteoverskridelser, som videreføres i havressursloven § 54.¹⁸⁷ Regelen er derfor relevant i tolkningen av havressursloven § 54. Etter råfiskloven § 6 a skulle inndragning «begrenses til verdien av den uberettigede vinning leverandøren har ervervet ved den ulovlige handling». Ordlyden begrenser dermed inndragning til den uberettigede vinning, og den setter krav om årsakssammenheng mellom den ulovlige handlingen og vinningen. Denne formuleringen gjenspeiler en innvending fra Justisdepartementet: «For så vidt reaksjonene ikke går lenger enn til å inndra den vinning vedkommende uberettiget har hatt som følge av sin overtredning, fratas han bare noe han ikke har krav på.»¹⁸⁸

Råfiskloven § 6 a gjaldt inndragning «for produkter levert i strid» med salgsorganisasjonens bestemmelser, jf. någjeldende fiskesalslagslov § 21. Hvor det «for en fisker er fastsatt en fangstkvote på 1.000 kg og fiskeren fisker og leverer 1.400 kg, vil verdien av 400 kg måtte anses som en uberettiget vinning».¹⁸⁹ Derimot vil verdien av 1000 kg som er innenfor kvoten, være å anse som berettiget vinning og inndras derfor ikke. Inndragningsbestemmelsen kommer også til anvendelse på ulovlige disposisjoner av lovlig fanget fangst, f.eks. har fisker brutt dirigeringsbestemmelser og levert fangsten nærmere feltet enn påbudt: «Fortjenesten ved en slik handling i form av spart tid og drivstoff kan være langt mindre enn oppgjøret for fangsten.»¹⁹⁰ Den uberettigede vinningen som er oppnådd, begrenses til vinningen ved å bryte dirigeringsbestemmelsene. Altså utgjør ikke hele fangstens verdi uberettiget vinning.

Sanksjonsutvalget foreslo krav om «årsakssammenheng mellom overtredelsen og utbyttet» ved administrativ inndragning, da utbyttet skulle være «oppnådd ved overtredelsen».¹⁹¹

¹⁸⁵ Innst.O.nr.45 (2007–2008) Havressursloven, vedlegg, brev fra statsråden 12.03.2008.

¹⁸⁶ Tilføyd ved lov 2. april 1976 nr. 13.

¹⁸⁷ Innst.O.nr.53 (1975-76) side 3 spalte 1, gjengitt i Rt-1999-14, s. 20

¹⁸⁸ Brev fra Justisdepartementet datert 9. januar 1975, jf. Matningsdal s. 230 og 477.

¹⁸⁹ Ot.prp. nr. 34 (1975-76) s. 2 andre spalte (sitert etter: Matningsdal s. 230).

¹⁹⁰ Matningsdal s. 231.

¹⁹¹ NOU 2003:15 Fra bot til bedring, 13.7.2

Ved strafferettslig inndragning er utgangspunktet det samme: Det er «et grunnleggende rettferdighetskrav at vedkommende blir fratatt denne vinningen ut fra det synspunktet at ingen skal tjene på å begå straffbare handlinger».¹⁹² Det er «den økonomiske fordelingen noen har hatt av lovbruddet, dvs. berikelsen», som inndras.¹⁹³ Det betyr at det må være både «årsakssammenheng» og «en viss nærhet» mellom lovbruddet og vinningen».¹⁹⁴ For å vurdere om det er «relevant årsakssammenheng» sondres det mellom «direkte og indirekte vinning».¹⁹⁵ Direkte vinning er «vinning som er en direkte følge av den straffbare handlingen».¹⁹⁶ Da er den straffbare handlingen «tilstrekkelig for å oppnå vinningen».¹⁹⁷

Slik direkte vinning som inndras administrativt etter havressursloven § 54, kan være merfangst ved kvoteoverskridelse. Dette var tilfelle i Rt-1999-14. Her ble verdien av en kvoteoverskridelse på 5016 kg inndratt. I LB-2002-1303 ble 6,8 millioner kroner inndratt administrativt som uberettiget vinning for fangst av torsk utover kvote, jf. dagjeldende saltvannsfiskekloven § 7, någjeldende havressursloven § 54. «Når det først konstateres at et fartøy har fisket mer enn den fastsatte kvoten, så skal salgslaget overta merfangsten eller verdien av denne uten nærmere vurdering og uten hensyn til skyld hos den enkelte reder.»¹⁹⁸ Retten etablerer en relevant årsakssammenheng hvor overtredelsen av kvoten er tilstrekkelig for å oppnå vinningen. Derfor er vinningen uberettiget og den inndras.

Indirekte vinning er derimot «vinning som først oppnås gjennom ytterligere handlinger eller disposisjoner, som ikke nødvendigvis er straffbare».¹⁹⁹ Om den påfølgende handlingen også er straffbar, gir den «selvstendig hjemmel for inndragning».²⁰⁰ Det vil for eksempel være tilfelle ved to påfølgende straffbare handlinger. Om den påfølgende handlingen ikke er straffbar, må det i vurderingen om kravet til relevant årsakssammenheng er oppfylt, legges vekt på «hvor nær tilknytning det er mellom lovbruddet og vinningen» og «hensikten» med den første straffbare handlingen.²⁰¹ Matningsdal mener «det må kreves en nokså nær

¹⁹² NOU 1996: 21 Mer effektiv inndragning av vinning, kapittel 2.1.

¹⁹³ NOU 1992:23 Ny straffelov, alm. bestemmelser, s. 201, Matningsdal s. 169.

¹⁹⁴ NOU 1992:23 Ny straffelov, alm. bestemmelser, s. 193.

¹⁹⁵ NOU 1992:23 Ny straffelov, alm. bestemmelser, s. 193, Matningsdal s. 176-180.

¹⁹⁶ NOU 1992:23 Ny straffelov, alm. bestemmelser, s. 194.

¹⁹⁷ Matningsdal s. 176.

¹⁹⁸ LB-2002-1303. Selve vurderingen om kvoten var overfisket, var mer komplisert.

¹⁹⁹ NOU 1992:23 Ny straffelov, alm. bestemmelser, s. 194, Matningsdal s. 176.

²⁰⁰ Matningsdal s. 177.

²⁰¹ NOU 1992:23 Ny straffelov, alm. bestemmelser, s. 194, Matningsdal s. 177 og 180.

tilknytning». ²⁰² Det er derfor ikke «tvilsomt» at et alternativ hvor «omtrent enhver indirekte vinning inndras», altså fravær av krav om relevant årsakssammenheng, ikke er gjeldende norsk rett. ²⁰³ Indirekte vinning som «renteavkastning» kan derfor inndras, men ikke indirekte vinning i form av gevinst ved «loddkjøp». ²⁰⁴

Som nevnt under drøftelsen om nasjonal klassifisering, kan strafferettslig inndragning av «hensyn til en effektiv håndheving av straffebudet» gå utover vinningen som er oppnådd ved den straffbare handlingen, jf. straffeloven § 69 første ledd bokstav b og c, jf. tredje ledd. Slike effektivitetshensyn er også tillagt betydelig vekt ved strafferettslig inndragning ved brudd på fiskerilovgivningen. Det som inndras, er ikke begrenset til fangst som er frembrakt ved den straffbare handlingen, jf. havressursloven § 65. Altså er det ikke krav om årsakssammenheng mellom den straffbare handlingen og fangsten som inndras. Etter denne regelen kan også «reiskapar, gjenstandar, eigedomar, anlegg eller fartøy som er brukte ved lovbrøtet», inndras. Dessuten «kan heile fangsten inndragast» når «lovleg og ulovleg fangst er blanda saman», jf. havressursloven § 65 tredje ledd. For å fastsette strafferettslig inndragning ved brudd på fiskeribestemmelser blir det også lagt vekt på «potensiell økonomisk gevinst» og «oppdagingsrisiko». ²⁰⁵ Inndragning blir derfor som «hovudregel gjennomført sjølv om brotet ikkje er gjort for å sikre nokon ulovleg gevinst, og sjølv om dette i det heile teke ikkje var ein mogleg følgje av brotet». ²⁰⁶ På fiskeriområdet er det «av særlig stor betydning at lovreglene ... kan håndheves effektivt». ²⁰⁷ I Rt-2002-1063 var det i strid med regelverket unnlatt å føre fangstdagbok, som har en sentral rolle i kontrolløyemed. Høyesterett mente det var grunn for «en ikke ubetydelig inndragning (...) også i de tilfeller der det i utgangspunktet dreier seg om lovlig fiske og det heller ikke er noe konkret grunnlag for mistanke om en planlagt skjult omsetning av fangsten». ²⁰⁸ Den samme praksisen er videreført i HR-2017-930-A som gjaldt overtredelse av fangstbestemmelser for kongekrabbe. Høyesterett fastsatte inndragningen «med utgangspunkt i verdien av den potensielle fangsten». ²⁰⁹

²⁰² Matningsdal s. 178.

²⁰³ Matningsdal s. 177.

²⁰⁴ NOU 1992:23 Ny straffelov, alm. bestemmelser, s. 194.

²⁰⁵ Ot.prp.nr.20 (2007–2008) s. 152.

²⁰⁶ Ot.prp.nr.20 (2007–2008) s. 152.

²⁰⁷ Ot.prp.nr.20 (2007–2008) s. 153, sitat fra drøftelse i Straffelovrådets innstilling 11. mars 1970 om inndragningsbestemmelse i trålerlov skulle oppheves.

²⁰⁸ Rt-2002-1063, på s. 1064.

²⁰⁹ HR-2017-930-A, avsnitt 39.

Det vesentlige her er at inndragningens formål ikke er begrenset til å frata overtrederen berikelsen. Et viktig formål i disse tilfellene er effektivitetshensyn, altså påvirke aktørene til å overholde regelverket, spesielt i tilfeller med lav oppdagelsesrisiko og stor gevinstmulighet. Når overtrederen dermed påføres et tap, er det å påføre overtrederen et onde. Altså er det lovgivers vilje at overtrederen ved strafferettslig inndragning påføres det som materielt sett kan betegnes som straff.

Ved administrativ inndragning derimot skal ikke overtrederen påføres hverken gevinst eller tap. De effektivitetshensynene som ligger bak strafferettslig inndragning ved overtredelse av fiskerilovgivningen, kan derfor ikke praktiseres ved administrativ inndragning. Forarbeidene presiserer f.eks. at ved overtredelse av bifangstbestemmelsene er det bare den ulovlige bifangsten som inndras administrativt, altså berikelsen oppnådd ved overtredelsen.²¹⁰ Den lovlige bifangsten og den lovlige ordinære fangsten inndras ikke. Lovgiver legger derfor til grunn at det bare er nettovinningen oppnådd ved overtredelsen som inndras administrativt.

Basert på denne tolkningen legges det derfor til grunn at inndragning etter havressursloven § 54 begrenses til uberettiget nettovinning og at det kreves relevant årsakssammenheng mellom overtredelse og vinning.

I Rt-2007-1217 var et spørsmål om administrativ inndragning av fangstverdi etter dagjeldende saltvannsfiskeloven § 11 tredje ledd var å regne som straff etter EMK. Forholdet var her at fisk ble overført fra et fartøy til et annet. Fisk som var fangstet av det ene fartøyet, ble ulovlig innmeldt av det andre fartøyet. Etter regelverket kan ikke fisk som er fangstet av et fartøy, «overføres til annet fartøy», og det er «forbudt å motta og å levere fangst som er fisket av et annet fartøy».²¹¹ Det er forbudt fordi det er «konkurranseskadelig», belaster kvoter «på bekostning» av andre fartøy og vil «effektivt kunne skjule kvoteoverskridelse».²¹² Den vinningen som her oppnås, følger direkte av den ulovlige handlingen. Dessuten var hensikten med overførselen av fangst å oppnå denne vinningen. Da slik inndragning «ikke har noe pønalt formål, men bare har som formål å sikre at den som har fanget eller ervervet fisk

²¹⁰ Innst.O.nr.45 (2007–2008) Havressursloven, vedlegg, brev fra statsråden 12.03.2008.

²¹¹ Rt-2007-1217, avsnitt 35.

²¹² Rt-2007-1217, avsnitt 36.

ulovlig, må gi fra seg fisken, vil verken en separat eller samlet bedømmelse av Engel-kriteriene kunne føre til at inndragningen blir klassifisert som straff.»²¹³

Høyesterett tar dermed i Rt-2007-1217 stilling til om inndragning av uberettiget vinning som følger direkte av en overtredelse, er å anse som straff etter EMK. Selv om Høyesterett her bruker begrepet «inndragning», er prejudikatsverdien begrenset til det fenomenet som var tema og ble drøftet i saken. Høyesterett har ikke tatt stilling til om annen administrativ inndragning, hvor vinningen kan være berettiget eller indirekte, og hvor det kan være fravær av subjektiv skyld, er å anse som straff etter EMK. Hjemmelen i saltvannsfiskeloven § 11 omfattet heller ikke administrativ inndragning ved overtredelser av deltakerloven, slik gjeldende hjemmel i havressursloven § 54 gjør. I tillegg ble ervervstillatelse midlertidig tilbakekalt. Høyesterett var enig med partiene i at slikt tilbakekall var straff etter EMK.²¹⁴

Dommen brukes som prejudikat for at all administrativ inndragning etter havressursloven § 54 ikke er å anse som straff etter EMK.²¹⁵ Endring av grensene for det fenomen som dommen gjelder, dvs. en innskrenking eller utvidelse av grensene for det som Høyesterett benevnte som «inndragning», er ikke praktisering av prejudikatet. Det er forsøk på å skape ny rett. Primært er det lovgiver og domstolene som har denne kompetansen, ikke forvaltningen.

I flere saker om administrativ inndragning for brudd på deltakerloven er vinningen indirekte. Det gjelder eksempelvis i *Sak 19/3229* for overtredelse av bostedskrav, jf. deltakerloven § 5 a, i *Sak 19/2416* overtredelse av krav om melding om kvoteaktivisering, jf. deltakerloven § 12, og i *Sak 18/19358* for overtredelse av krav om at «høvedsmann må være ført på blad B i fiskermanntallet», jf. deltakerforskriften 2018 § 9 første ledd bokstav b. Vinningen er ikke oppnådd direkte ved overtredelsen. Spørsmålet er da om den konkrete overtredelsen har nær og relevant årsakssammenheng med den oppnådde vinningen. På den ene siden har fangsten foregått samtidig som overtredelsen fant sted. Altså foreligger det korrelasjon, begge deler skjer samtidig. På den annen side kan det sies at overtredelsen av vilkårene skjedde bare en gang, men at virkningen fortsetter å være til stede mens fisket pågår. Årsakssammenheng kan foreligge. Men det kan vanskelig sies å foreligge «en nokså nær tilknytning».²¹⁶ En vurdering

²¹³ Rt-2007-1217, avsnitt 45.

²¹⁴ Rt-2001-1217, avsnitt 47, jf. avsnitt 22 og 26.

²¹⁵ Se f.eks. Ot.prp.nr.20 (2007–2008), s. 107 og Fiskeridirektoratets forvaltningspraksis ved klager på inndragning, f.eks. *Sak 18/4322*.

²¹⁶ Matningsdal s. 178.

av subjektiv skyld ved disse overtredelsene kan avklare om hensikten var å oppnå uberettiget vinning. Det må vurderes konkret. Men i disse eksemplene synes det rimelig klart at det ikke forelå vinningshensikt. Slike vurderinger gjøres ikke ved administrativ inndragning.

I tilfeller med overtredelser av høstingsbestemmelser, som f.eks. maskevidde og taulengde, inndras administrativt hele fangstverdien fra fangstoperasjonen.²¹⁷ Årsakssammenheng mellom overtredelsen og oppnådd vinning foretas ikke. Dermed foreligger heller ingen vurdering av om fangst er oppnådd ved overtredelsen, og i tilfelle hvor mye. Ved å inndra hele fangstverdien praktiseres de effektivitetshensynene som ligger bak utvidet strafferettslig inndragning. Administrativ inndragning kan heller ikke finne sted for en potensiell gevinst som kan oppnås ved disse overtredelsene.

Uberettiget vinning er direkte vinning oppnådd ved overtredelse og indirekte vinning hvor det foreligger relevant årsakssammenheng mellom overtredelse og oppnådd vinning. Slik inndragning er ikke å anse som straff etter EMK. Om det foreligger relevant årsakssammenheng ved indirekte vinning må vurderes konkret. Inndragning av vinning som ikke er oppnådd ved overtredelsen, altså berettiget vinning, er å anse som straff etter EMK.

2.4.4 Rettighetstap?

Rettighetstap kan være å anse som straff etter EMK. Spørsmålet her er om inndragning etter havressursloven § 54 kan innebære rettighetstap som er å regne som straff etter EMK.

Innledningsvis nevnes at visse typer rettighetstap betraktes som straff etter norsk rett, jf. straffeloven § 29 første ledd bokstav f. I tillegg kan forvaltningen «ilegge administrativt rettighetstap når det er fastsatt i lov», som vurderes som straff etter EMK, jf. forvaltningsloven § 45, jf. § 43. Disse er ikke relevante her.

Med rettighetstap forstås å bli fratatt en tillatelse. Tillatelser kan være «possessions» og nyte vern etter EMK protokoll 1 art. 1. Hovedregelen er at alle «har rett til å få nyte sin eiendom i fred». «Possessions» er oversatt til «eiendom» på norsk. Men «possessions» har et videre meningsinnhold. Det inkluderer det som man besitter, altså ikke bare nødvendigvis fysisk eiendom, men for eksempel også tillatelser. At EMK protokoll 1 art. 1 omfatter tillatelser, har EMD slått fast i flere saker. I *O'Sullivan McCarthy Mussel Development v. Ireland* var en tillatelse til å drive med kombinert høsting og oppdrett av blåskjell betraktet som

²¹⁷ Se f.eks. Sak 18/4319, Sak 18/4322 og Sak 18/4699

«possession».²¹⁸ I *Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden* slo EMD fast at tillatelse til alkoholserving er et annet eksempel.²¹⁹ En tillatelse innebærer berettigede forventinger, «legitimate expectations», om å oppnå rettigheter til formuesgoder.²²⁰ Det betyr en berettiget forventning om at den som innehar tillatelsen, vil kunne bruke den til å oppnå vinning. EMK protokoll 1 art. 1 omfatter dermed «i tillegg til rettigheter som faller innunder det tradisjonelle eiendomsrettsbegrep, også ... rettsposisjoner der innehaveren må sies å ha hatt en rimelig forventning om at rettsposisjonen vil kunne utnyttes som forutsatt».²²¹

I Rt-2003-364 konkluderte Høyesterett med at utestenging fra rett til dagpenger var å anse som straff etter EMK.²²² Personen hadde blitt utestengt fra å motta dagpenger i en periode fordi personen hadde brutt opplysningsplikten og feilaktig fått utbetalt dagpenger. Alle som fyller vilkårene for dagpenger, har et «rettskrav» på dagpenger.²²³ Utestenging fra denne retten har derfor «klare likhetstrekk med rettighetstap».²²⁴ I Rt-2004-1500 fastslo Høyesterett at midlertidig bortfall av rett til å kjøpe fisk på første hånd, altså bortfall av en offentlig tillatelse, var EMK-straff.²²⁵ Dette ble fulgt opp i Rt-2007-1217 hvor Høyesterett var enig i at et tidsbegrenset tilbakekall av ervervstillatelse for fiskefartøy var straff etter EMK.²²⁶

I Rt-2013-1345 (Volstad) uttrykte tredjevoterende: «Det er ikke tvilsomt at ervervstillatelser, fiskekonsesjoner og tildelte fiskekvoter må anses som eksisterende formuesrettigheter.»²²⁷ Kvotene gir dermed også «grunnlag for berettigede forventninger om å oppnå rettigheter til formuesgoder».²²⁸ Spørsmålet i den saken var om en endring i strukturvoteordningen for havfiskeflåten var i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 og eiendomsvernet i EMK protokoll 1 art. 1. Selv om det var skarp dissens i saken, var det ikke dissens om at strukturkvoter innenfor fiskeriene var å anse som «possessions» etter EMK protokoll 1 art. 1. Førstvoterende på vegne av flertallet var av samme oppfatning.²²⁹ Annenvoterende tok ikke

²¹⁸ *O'Sullivan McCarthy Mussel Development v. Ireland*, Application no. 44460/16, Judgment 7 June 2018, avsnitt 88.

²¹⁹ *Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden*, Application no. 10873/84, Judgment 7 July 1989, avsnitt 53.

²²⁰ Rt-2013-1345, avsnitt 233.

²²¹ Rt-2013-1345, avsnitt 144, med videre henvisning til Rt-2008-1747.

²²² Rt-2003-364 avsnitt 42.

²²³ Rt-2003-364 avsnitt 41.

²²⁴ Rt-2003-364 avsnitt 41.

²²⁵ Rt-2004-1500 avsnitt 47-49.

²²⁶ Rt-2007-1217, avsnitt 47,

²²⁷ Rt-2013-1345, avsnitt 234.

²²⁸ Rt-2013-1345, avsnitt 235 og 237.

²²⁹ Rt-2013-1345, avsnitt 140 og 150.

eksplisitt stilling til spørsmålet. Men det synes å framgå at også annenvoterende mener at slike strukturkvoter omfattes av eiendomsvernet i EMK protokoll 1 art. 1.²³⁰ Derimot var det uenighet om hvorvidt inngrepet i eiendomsvernet beskyttet av EMK protokoll 1 art. 1 skjedde på en måte som var i strid med EMK eller ei.

Ethvert rettighetstap er derfor ikke å anse som straff etter EMK. EMK protokoll 1 art. 1 andre ledd gir anledning til å foreta regulerende inngrep i de rettigheter som artikkelen verner. Slik offentlig regulering innebar at inngrepet i skjenkebevillingen til *Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden* ikke brøt med eiendomsvernet, og var dermed heller ikke straff.²³¹ EMD kom til samme konklusjon ved tilbakekall av drosjeløyve i *Manasson v. Sweden*.²³² Her vektla EMD «the applicant's suitability to run a commercial taxi business» og mer konkret «whether he fulfilled the conditions therefor under administrative law provisions».²³³ Tilbakekall av tillatelser som følge av egnethetsvurderinger er derfor heller ikke å anse som straff. Dette kommer også til uttrykk i Rt-2004-1343, hvor en legelisens ble trukket tilbake etter en egnethetsvurdering.²³⁴

De som driver ervervsmessig fiske, er tildelt tillatelse til å fiske med et bestemt fartøy, jf. deltakerloven § 4, jf. §§ 12 og 21, jf. deltakerforskriften 2019 § 2 bokstav b, jf. § 3.²³⁵ Myndighetene gir tillatelse til å fiske ved å fastsette kvoter for det enkelte fartøy, jf. havressursloven § 12. Denne kvoten nyter dermed vern etter EMK protokoll 1 art. 1, slik Høyesterett la til grunn i Rt-2013-1345.²³⁶

Et spørsmål er hva som faktisk skjer. Formålet med administrativ inndragning er å gjenopprette situasjonen til slik den var før lovbruddet fant sted. Om fiskeren var berettiget til å høste fisken, betyr det at fiskeren på dette tidspunktet hadde et ubenyttet kvantum tilgjengelig på tildelt kvote. Altså hadde fiskeren en berettiget forventning om å oppnå økonomisk vinning ved å fiske denne kvoten. Skal inndragning innebære en restitusjon,

²³⁰ Rt-2013-1345, avsnitt 229.

²³¹ *Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden*, avsnitt 54-55.

²³² *Manasson v. Sweden*, Application no. 41265/98, Judgment 20 July 2004.

²³³ *Manasson v. Sweden*, The Law avsnitt 5.

²³⁴ Rt-2004-1343, avsnitt 53.

²³⁵ Forskrift 13. desember 2018 nr. 1911 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2019 (deltakerforskriften).

²³⁶ Rt-2013-1345, avsnitt 234.

innebærer det at kvoten skal være i behold etter inndragningen. Hvis ikke er fiskeren i en dårligere situasjon. Da går inndragningen lenger enn formålet. Fiskeren er da påført et onde.

Ved levering av fisk seddelføres det kvantum som leveres, jf. landingsforskriften § 11.²³⁷ Selv om det ikke framgår eksplisitt av regelverket, virker det naturlig at det er dette seddelførte kvantumet som salgslagene avregner på det enkelte fartøys kvote.²³⁸ Salgslagene gjør tilgjengelig for den enkelte fisker oppdaterte opplysninger om gjenstående kvote.

Når administrativ inndragning gjøres overfor et fartøy som har fisket på tildelt kvote, belastes fartøyets kvote derfor på leveringstidspunktet. Når vedtaket om inndragning er rettskraftig, tilbakeføres det kvantum som ble belastet kvote ved levering, til fisker. Altså får fisker anledning til å fiske dette kvantumet på nytt. Dette er ikke direkte regulert i noen bestemmelse. Men den felles forståelsen Fiskeridirektoratet og Norges Råfisklag legger til grunn, er at dette følger av at inndragning ikke er straff, at det bare er verdien av den ulovlige fangsten som inndras, og ikke tillatelsen til å fiske dette kvantumet.²³⁹ Før den ulovlige fangsten fant sted, hadde fiskeren tillatelse til å fiske dette kvantumet. Tilbakeføring av kvantum på tilgjengelig kvote vil dermed prinsipielt gjenopprette situasjonen før overtredelsen. Salgslagene gjennomfører tilbakeføringen av kvote ved å endre tilgjengelig gjenstående kvote for fisker, men uten at fisker vil se noen «bevegelser».²⁴⁰ Denne konsekvensen av administrativ inndragning er ikke allment kjent i fiskerinæringa.²⁴¹

Forutsetningen for at kvote skal kunne tilbakeføres, er at regelverket på det tidspunktet gjør tilbakeføring mulig. Om nasjonal kvote eller gruppekvote er oppfisket, jf. havressursloven § 11, og fisket dermed er stoppet, kan heller ikke kvantum tilbakeføres og gjøres tilgjengelig for fiske. Er inndragningen først rettskraftig påfølgende kalenderår, vil deltakeradgangen for foregående år i de fleste tilfeller ikke kunne brukes. Det kvantum som ble avregnet kvote ved seddelføring, må gjøres tilgjengelig på den samme årlige deltakeradgangen. I enkelte fiskerier praktiseres «kvotefleksibilitet over årsskiftet på fartøynivå», jf. f.eks. forskrift om regulering av fisket etter makrell i 2019 §§ 8, 10 og 13.²⁴² Dette er en ordning hvor en andel av

²³⁷ Forskrift 6. mai 2014 nr. 607 om landings- og sluttseddel (landingsforskriften).

²³⁸ Skriftlig informasjon fra Norges Råfisklag 21.11.19 og Fiskeridirektoratet 29.11.19.

²³⁹ Skriftlig informasjon fra Norges Råfisklag 21.11.19 og Fiskeridirektoratet 29.11.19.

²⁴⁰ Skriftlig informasjon fra Norges Råfisklag 21.11.19.

²⁴¹ Skriftlig informasjon fra Norges Fiskarlag 04.12.19.

²⁴² Forskrift 18. desember 2018 nr. 2121 om regulering av fisket etter makrell i 2019

fartøykvoten kan tas enten året i forveien eller året i etterkant. For eksempel kan et fartøy la være å fiske 10 % av 2019-kvoten og heller overføre den til 2020 eller omvendt. Om et fartøy har tilgjengelig kvote innenfor denne ordningen, kan derfor inndratt kvantum det ene året gjøres tilgjengelig for fiske neste år.

I tilfeller hvor belastet kvantum gjøres tilgjengelig, kan den biologiske sesongen for det spesifikke fisket være forbi, eller andre forhold gjør at kvantumet ikke kan fiskes på nytt. Med andre ord vil det i flere tilfeller hvor det dermed gis mulighet til å fiske denne kvoten på nytt, ikke være praktisk mulig for fisker å kunne nyttiggjøre seg av denne.

Det er dermed ikke et regulerende inngrep som gjøres i eiendomsvernet etter EMK protokoll 1 art. 1 andre ledd for å ivareta hensyn til for eksempel egnethet eller ressurs hensyn. Inngrepet finner sted som en konsekvens av saksbehandlingsreglene.

Siden rettssikkerhetsgarantiene i EMK ikke skal være illusoriske, men «practical and effective», er det nødvendig å «look behind the appearances and investigate the realities of the situation», framholdt EMD i *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* når det ikke forelå et formelt vedtak om ekspropriering.²⁴³ I *Papamichalopoulos and others v. Greece* var situasjonen at marinen hadde lagt beslag på landområder som gjorde at eieren ikke hadde tilgang til dem og heller ikke kunne selge dem.²⁴⁴ Selv om det ikke forelå en formell ekspropriasjon, mente EMD at «the loss of all ability to dispose of the land in issue, (...), entailed sufficiently serious consequences for the applicants de facto to have been expropriated in a manner incompatible with their right to the peaceful enjoyment of their possessions».²⁴⁵ Innebærer den faktiske situasjonen at borgeren mister muligheten til å benytte seg av sin eiendom, vil det altså kunne være i strid med vernet etter EMK protokoll 1 art. 1.

Når regelverket gjør det umulig å tilbakeføre seddelført kvantum, mister fiskeren muligheten til å oppnå den berettigede vinningen som benyttelsen av kvoten vil innebære. Dermed får ikke fiskeren mulighet til å «nyte sin eiendom i fred». Da vil administrativ inndragning etter havressursloven § 54 innebære bortfall av en tillatelse på en slik måte at det er å anse som straff etter EMK.

²⁴³ *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, Application nos. 7151/75; 7152/75, Judgment 23 September 1982, avsnitt 63.

²⁴⁴ *Papamichalopoulos and others v. Greece*, Application no. 14556/89, Judgment 24 June 1993.

²⁴⁵ *Papamichalopoulos and others v. Greece*, avsnitt 45-46.

I de situasjoner hvor tilbakeføring av kvantum gjøres, men hvor praktiske årsaker gjør at fisker ikke får benyttet kvoten, er spørsmålet mindre opplagt. På den ene side foreligger tillatelsen til å fiske. Fiskerne vet i utgangspunktet aldri om de vil være i stand til å oppnå den mulige vinningen fra en kvote. Vær, priser, tilgjengelighet og reguleringer kan også legge begrensninger. På den annen side er dette begrensninger som alltid vil gjelde, mens de spesifikke begrensningene som oppstår på grunn av at kvote først belastes og deretter tilbakeføres, er en følge av myndighetenes handlinger. I den forstand er den faktiske situasjon for fisker i mange tilfeller den samme enten kvoten tilbakeføres eller ei. Hvorvidt inndragningsvedtaket faktisk innebærer et rettighetstap i slike situasjoner, må derfor vurderes konkret i den enkelte sak.

Derimot foreligger ikke et rettighetstap når kvoten faktisk kan benyttes. Men det innebærer også at reaksjonen beløpsmessig er begrenset til kostnaden med å fiske dette på nytt. Det vil være direkte kostnader forbundet med selve fisket og indirekte kostnader forbundet med tidsbruken, for eksempel alternativ fangst i den perioden.

Men da oppstår også spørsmålet hvorfor ikke bare ilegge fartøyet et overtredelsesgebyr? Det vil ha samme effekt. Når fisker kan fiske kvantumet på nytt, er det også vanskelig å se at inndragningen gjøres av hensyn til ressurs situasjonen og andre fiskere. Inndragning medfører da at kvantumet fiskes på nytt. Dette vil gå utover andre fiskere enten fordi ressursen beskattes hardere eller at kvantumet belastes gruppekvote eller nasjonal kvote. I begge tilfeller stiller det andre fiskere i en dårligere posisjon.

Når fartøy ikke hadde tillatelse til å fiske, kan det ikke foreligge rettighetstap. Konklusjonen er at administrativ inndragning etter havressursloven § 54 i flere tilfeller innebærer rettighetstap som er å anse som straff etter EMK. Om en konkret inndragning innebærer slikt rettighetstap, er i betydelig grad en konsekvens av myndighetenes saksbehandling.

2.4.5 Sanksjonens strenghet

Spørsmålet her er om sanksjonens strenghet gir reaksjonen et strafferettslig preg. I *Engel and others v The Netherlands* var spørsmålet om omfanget av frihetsberøvelsen ved disiplinærbeføyelse ga reaksjonen preg av å være straff.²⁴⁶ Ved administrativ inndragning etter havressursloven § 54 er det ikke snakk om omfanget av frihetsberøvelse. Spørsmålet her

²⁴⁶ *Engel and others v The Netherlands*, avsnitt 82.

er derfor om inndragningen blir så streng at den får strafferettslig preg. Strengheten kan være absolutt beløpsmessig, men kan også være relativ avhengig av hvilke konsekvenser den har.

I *Porter v. The United Kingdom* måtte klager betale over 36 millioner britiske pund.²⁴⁷ Selv om beløpet var stort, førte ikke det til at EMD vurderte det som en straff etter EMK. Etter EMDs oppfatning var pålegget tilbakebetaling av penger som klager ikke var berettiget til.²⁴⁸ På den annen side viser EMD i *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy* i drøftelsen om sanksjonens strenghet til at inndragning uten kompensasjon er en «particularly harsh and intrusive sanction».²⁴⁹ Underforstått må EMD tolkes slik at dette gir inndragningen et strafferettslig preg. Dog uttales det ikke eksplisitt. Og det ser ikke ut til å ha vært et avgjørende moment.

Selv om det kan være snakk om store beløp som kan ha betydelige negative konsekvenser for dem som må betale, ser det ikke ut for at det har noen selvstendig betydning. Også ved inndragning etter havressursloven § 54 kan det være snakk om betydelige beløp. Men rettspraksis fra EMD tilsier at det ikke har betydning i vurderingen om inndragningen er å anse som straff etter EMK.

En vurdering av strengheten ved administrativ inndragning etter havressursloven § 54 gir ikke slik inndragning et strafferettslig preg.

2.5 Kumulativ totalvurdering

Spørsmålet her er i tilfelle vurderingen av det enkelte kriterium eller moment ikke gir grunnlag for å konkludere med at administrativ inndragning etter havressursloven § 54 utgjør straff, om en samlet vurdering taler for at den likevel må anses som straff etter EMK.

I *Bendenoun v. France* foretar EMD en avveining av momenter og «notes the predominance of those which have a criminal connotation», og selv om ingen er «decisive on its own, but taken together and cumulatively they made the "charge" in issue a "criminal" one».²⁵⁰ Selv om det var flere momenter som talte for at det ikke var en straffesiktelse, og selv om ingen av momentene som talte for, hadde et avgjørende strafferettslig preg, utgjorde de samlet sett en siktelse. I vurderingen av om en konkret reaksjon utgjør straff, har Høyesterett tatt til orde for at det «må avgjerast etter ei totalvurdering ut frå det andre og det tredje kriteriet slik desse er

²⁴⁷ *Porter v. The United Kingdom*, Complaints, The Facts, avsnitt 4.

²⁴⁸ *Porter v. The United Kingdom*, Complaints, The Law, avsnitt 1.1

²⁴⁹ *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy*, avsnitt 227.

²⁵⁰ *Bendenoun v. France*, avsnitt 47.

utvikla av EMD». ²⁵¹ I teori mener Berg at EMDs totalvurdering i *Bendenoun v. France* var et unntak og at en slik tilnærming er uheldig da den «svækker muligheten til å forutberegne» hvilke reaksjoner som er straff. ²⁵²

I forbindelse med kvoteoverskridelser vil ikke en kumulativ vurdering endre oppfatningen om at det ikke utgjør straff. Ved annen type inndragning vil kombinasjon av både inndragning av berettiget vinning og rettighetstap gi inndragningen et mer strafferettslig preg. Hvor ett av disse to momentene er til stede vil det strafferettslige preget være noe mindre. I saker hvor inndragningen er begrenset til uberettiget vinning og det heller ikke foreligger noe rettighetstap, vil en kumulativ vurdering ikke endre oppfatningen.

For at en kumulativ totalvurdering skal ha betydning, må det være flere momenter som hver for seg gir inndragningen et strafferettslig preg, men i for liten grad til å være avgjørende. Etter en totalvurdering kan inndragningen likevel måtte anses som straff etter EMK. Den kumulative totalvurderingen må gjøres i konkrete saker.

2.6 Oppsummering

Som vist i innledningskapitlet kan administrativ inndragning etter havressursloven § 54 kategoriseres etter hvilken overtredelse som ligger til grunn for vedtaket. Etter en slik kategorisering er administrativ inndragning ved overskridelser av kvote og fastsatt fangstmengde pr. tur aldri å anse som straff etter EMK. Inndragningen begrenser seg da til uberettiget gevinst oppnådd ved overtredelsen. Da sørger inndragning for en gjenoppretting av situasjonen før overtredelsen fant sted. Administrativ inndragning ved andre overtredelser kan etter analysen derimot både være og ikke være å anse som straff. En kategorisering basert på de ulike overtredelsene som er dekket av ordlyden, vil her være av begrenset verdi.

En annen måte å kategorisere overtredelsene på er å ta utgangspunkt i de vurderingstemaene som har vært analysert, eksempelvis årsakssammenheng mellom overtredelse og vinning. En kategori er tilfeller hvor vinningen er en direkte følge av overtredelsen. Vinningen er da oppnådd ved overtredelsen. Det foreligger en direkte årsakssammenheng. I alle disse tilfellene vil inndragning begrense seg til den berikelse som er oppnådd ved overtredelsen.

²⁵¹ Rt-2002-509, på s. 522. Se også Rt-2000-996, på s. 1001, om «en samlet bedømmelse».

²⁵² Berg s. 175.

Også denne kategorien omfatter derfor overskridelser av fartøykvote og fastsatt mengde pr. tur. Men den omfatter i tillegg andre overtredelser hvor det foreligger direkte vinning. Det kan være overtredelse av opplysningsplikt, f.eks. opplysning om at fisk er fangstet av et annet fartøy enn det som er tilfelle. Gevinsten er da oppnådd ved å bryte opplysningsplikten. Et eksempel er saksforholdet i Rt-2007-1217. Det samme ville vært tilfelle om det ikke var en opplysningsplikt før levering, men tilsvarende uriktige opplysninger om hvem som fangstet fisken, ble gitt ved levering. Et annet eksempel er brudd på redskapsbestemmelser, f.eks. mindre maskevidde enn tillatt. Består fangsten da utelukkende av fisk som ikke ville blitt tatt ved bruk av lovlig redskap, er vinningen oppnådd ved overtredelsen.

Består fangsten ved ulovlig redskap derimot bare av fisk som også ville blitt tatt ved bruk av lovlig redskap, er ikke vinningen oppnådd ved overtredelsen. For eksempel brukes redskap med mindre maskevidde enn tillatt, men fangsten består bare av stor fisk som også ville blitt fangstet ved lovlig maskevidde. Da er det ikke en direkte årsakssammenheng mellom overtredelsen og den oppnådde vinningen. Inndragning vil da gjelde berettiget vinning og vil påføre overtrederen et tap. Derfor er den å anse som straff etter EMK. Rettspraksis tilsier imidlertid at i straffesak ville inndragning funnet sted strafferettslig av effektivitetshensyn fordi fangsten utgjør en potensiell gevinst ved overtredelse.

I andre saker er vinningen indirekte. Da foreligger det først en overtredelse, så begås en ny handling. Om den nye handlingen også er ulovlig, kan vinningen inndras av den grunn alene. Det vil f.eks. være tilfelle om det først er gitt feil opplysninger om hvem som har fangstet fisken, og så blir det i tillegg gitt feil opplysninger ved selve leveringen. Men den påfølgende handlingen kan også være fullt lovlig. Da må det vurderes om det foreligger relevant årsakssammenheng mellom den opprinnelige overtredelsen og vinningen som er oppnådd. Årsakssammenheng må være nokså nær. I denne vurderingen kan hensikten med den opprinnelige overtredelsen ha betydning. Og om vinningen er oppnådd ved både den ulovlige og den lovlige handlingen, må fordelingen avklares. Dette fordi det bare er den uberettigede vinningen oppnådd ved den ulovlige handlingen som kan inndras administrativt etter havressursloven § 54. Inndragning som går utover den uberettigede vinningen, påfører overtrederen et tap, altså et onde. Det kan bare gjøres ved strafferettslig inndragning. Administrativ inndragning i saker hvor vinningen er indirekte, fordrer derfor en betydelig mer sammensatt vurdering. Når det foreligger relevant årsakssammenheng mellom overtredelsen og oppnådd vinning, er ikke administrativ inndragning å anse som straff etter EMK. Uten relevant sammenheng ved indirekte vinning er inndragningen å anse som straff etter EMK.

Fra analysen framgår at inndragning ved overtredelser av deltakerloven i mange saker gjelder vinning hvor det er indirekte vinning, eksempelvis hvor det foreligger tillatelse til å fiske, men det foreligger overtredelse av vilkårene for tillatelsen. Etter denne overtredelsen finner deretter høsting og levering sted i henhold til regelverket. I flere av disse tilfellene er det etter min analyse ikke tilstrekkelig nærhet og relevant årsakssammenheng mellom overtredelsen og oppnådd vinning. Dessuten kan det vanskelig hevdes at overtredelsen er begått med hensikt for å oppnå en uberettiget vinning. Dette fordi fartøyet i utgangspunktet hadde tillatelse til å fiske denne fangsten og dermed en berettiget forventning om å oppnå denne vinningen. Fraværet av relevant årsakssammenheng betyr at det er berettiget vinning som inndras administrativt. Inndragningen er derfor å anse som straff etter EMK. Det utelukker ikke at selve den opprinnelige overtredelsen er straffbar.

Hvor det foreligger direkte vinning og indirekte vinning med relevant årsakssammenheng mellom overtredelsen og den oppnådde vinningen, er administrativ inndragning etter havressursloven § 54 ikke å anse som straff etter EMK. Om det foreligger indirekte vinning uten relevant årsakssammenheng mellom overtredelsen og den oppnådde vinningen, er administrativ inndragning etter havressursloven § 54 å anse som straff etter EMK.

Enda en måte å kategorisere på kan baseres på om inndragningen innebærer et rettighetstap eller ei. Foreligger ikke tillatelse i utgangspunktet, er det heller ingen rettighet å tape. Vurderingen gjelder derfor bare når det foreligger en rettighet, dvs. at overtrederen har en berettiget forventning om å oppnå vinning. Om inndragningen innebærer et rettighetstap, betyr det at overtrederen påføres et tap sammenlignet med situasjonen før overtredelsen fant sted. Da er ikke situasjonen gjenopprettet. Konsekvensen er at administrativ inndragning som innebærer et rettighetstap, derfor er å anse som straff etter EMK.

3 Avsluttende vurderinger

3.1 Innledende betraktninger

Det finner sted mange overtredelser i fiskeriene.²⁵³ For å ivareta hensynene til bærekraftig bruk er et passende reaksjonsregime ved overtredelser derfor nødvendig. I et demokratisk samfunn må samtidig de rettssikkerhetsgarantiene som Norge har forpliktet seg til etter EMK, gjelde for de borgerne som har tillatelse til å høste av de levende marine ressursene. Å påføre

²⁵³ Se f.eks. NOU 2019: 21, s. 13-14.

dem et onde uten legitim forankring bør derfor ikke skje. Det vil kunne redusere legitimiteten og oppslutningen om rettsstatsprinsippene.

3.2 Når inndragning ikke er straff etter EMK

I de aller fleste sakene er ikke administrativ inndragning etter havressursloven § 54 å anse som straff etter EMK. Det er ingen grunn til å endre praksis for disse tilfellene. Samtidig kan administrativ inndragning i slike saker kombineres med sanksjoner som er å anse som straff etter EMK, f.eks. overtredelsesgebyr og rettighetstap. Ved ileggelse av slike sanksjoner må rettssikkerhetsgarantiene etter EMK respekteres. I tillegg kan slik inndragning fortsatt kombineres med straff etter norsk rett.

3.3 Unngå at inndragning er straff etter EMK

Spørsmålet er om det er mulig å innrette administrativ inndragning som, ifølge min analyse, er å anse som straff etter EMK, på en slik måte at den ikke lenger er straff. I og med at administrativ inndragning i andre tilfeller ikke er å anse som straff, tilsier det at et slikt mulighetsrom finnes både for forvaltningen og for lovgiver.

Forvaltningen kan bruke de vurderingstemaene som er brukt i denne analysen, som verktøy for å søke å unngå at en inndragning er å regne som straff etter EMK. F.eks. kan det være en vurdering om fangsten utgjør en direkte eller indirekte vinning oppnådd ved overtredelsen, en vurdering av om det foreligger relevant årsakssammenheng, vurdering av om det er nær tilknytning mellom overtredelsen og oppnådd vinning og en vurdering av hva som var hensikten med overtredelsen. I saker hvor det f.eks. er rettighetstapet som gjør at inndragningen er å anse som straff, kan forvaltningen behandle slike saker på en måte som gjør at det ikke medfører et rettighetstap. Tidsaspektet kan her være sentralt

En annen praktisk mulighet er at kvantum som er belastet kvote, tilbakeføres før vedtaket om administrativ inndragning er rettskraftig. Da vil fisker kunne fiske dette kvantumet på nytt. Om det viser seg at administrativ inndragning likevel ikke gjennomføres, noe som visstnok ved klagebehandling bare skjer helt unntaksvis, vil forvaltningen uansett ha anledning til å inndra det kvantum som ble tilbakeført og fisket på nytt.

Det går også an å tenke seg at regelverket utformes slik at det i større grad begrenses til å gjelde i ervervsmessige fiskerier, slik at det i det alt vesentlige ivaretar hensynene til de som har denne spesielle statusen og tilhører denne bestemte gruppen. I praksis vil det derimot føre til færre overtredelser som inndragning kan praktiseres på. Dette fordi viktige hensyn uansett

vil være å ivareta interessene «til fellesskapet i Noreg» som ressursene «ligg til», jf. havressursloven § 2. Dog er det også overtredelser i dag som i all hovedsak bare ivaretar hensynene til andre fiskere.

Et annet alternativ for å unngå inndragning som er å anse som straff etter EMK, er å endre ordlyden. Slik kan kravet til årsakssammenheng mellom overtredelsen og den uberettigede vinning som inndras, komme klart fram. Inspirasjon kan her finnes i den tidligere råfiskloven § 6 a, den første lovfestingen av administrativ inndragning innenfor fiskeriene, hvor det het at inndragningen skulle «begrenses til verdien av den uberettigede vinning leverandøren har ervervet ved den ulovlige handling». Det vil gjenspeile forarbeidene til havressursloven § 54 sine krav om relevant årsakssammenheng og begrensning av inndragning til den gevinst som er oppnådd ved overtredelsen.

Et tredje praktisk alternativ som vil medføre en betydelig reduksjon i administrativ inndragning som er å anse som straff etter EMK, er å begrense anvendelsesområdet til nettopp havressursloven. Men andre ord kan lovgiver fjerne anvendelsen for overtredelser som er i strid med deltakerloven eller bestemmelser fastsatt i medhold av den. Utvidelsen av administrativ inndragning til å omfatte brudd på deltakerloven var ikke grundig behandlet i forarbeidene. Administrativ inndragning for overtredelser av deltakerloven har i flere tilfeller medført nokså urimelige konsekvenser.

Et fjerde alternativ er den tilnærmingen som er gjort i akvakulturloven § 29 a. Her er administrativ inndragning fakultativ. Det betyr at forvaltningen utøver skjønn for å avgjøre om inndragning skal finne sted. I tillegg understreker regelen at det må være årsakssammenheng mellom overtredelsen og vinningen, da det som kan inndras, er «utbytte som er oppnådd gjennom overtredelsen». Utbytte betyr her «netto utbytte», jf. forskrift om håndheving av akvakulturloven § 5.²⁵⁴ Dessuten inneholder regelen en spesifikk bestemmelse om at inndragning bare kan skje «så langt dette ikke vil være klart urimelig». Det er en sikkerhetsventil for å kunne unngå de mest ekstreme tilfellene. Regelen gir retten anledning til å «prøve alle sider av saken» og å «avsi dom for realitet i saken». Altså trenger ikke retten begrense seg til å vurdere gyldighet. Inndragning gjøres bare ved overtredelser av maksimalt tillatt biomasse og antall fisk i merd, jf. forskrift om håndheving av akvakulturloven § 6.

²⁵⁴ Forskrift 20. desember 2013 nr. 1675 om håndheving av akvakulturloven.

Disse overtredelsene er på mange vis akvakulturnæringens speilbilde av kvoteoverskridelser innenfor fiskeriene.

3.4 Når inndragning er straff etter EMK

Det følger av min analyse at administrativ inndragning etter havressursloven § 54 i flere tilfeller er å anse som straff etter EMK. Etter min oppfatning står også forvaltningspraksis av regelen i et anspent forhold til norsk rett. Det gjelder med hensyn både til den lovgiverviljen som ble uttrykt i Stortinget ved forarbeidene til regelen, og de formålene som ligger til grunn for strafferettslig og administrativ inndragning i norsk rett.

Forvaltningspraksisen ved havressursloven § 54 utfordrer også likhetsprinsippet, «et av rettsstatens fundamentale elementer».²⁵⁵ «At alle skal være like for loven, utgjør et grunnleggende krav om likhet, rettferdighet og respekt for menneskeverdet.»²⁵⁶ Lovfestingen i Grunnloven § 98 om at «[a]lle er like for loven» bidrar til å «synliggjøre og fremheve» likhetsprinsippet som en «skranke» og «tolkningsprinsipp» for forvaltningen.²⁵⁷ Regler om vedtakskompetanse påvirker om administrativt eller strafferettslig spor velges. Regler om kvotefleksibilitet ved årsskiftet påvirker om et fartøy kan høste tilbakeført kvantum når rettskraftig vedtak foreligger. At like saker får ulikt utfall, kan derfor være problematisk.

Om inndragning er å regne som straff etter EMK, betyr ikke at inndragning ikke lenger er mulig. Konsekvensen er at de rettssikkerhetsgarantiene som EMK gir anvisning på, må respekteres. Det gjelder særlig EMK art. 6 om retten til en rettferdig rettergang, som gir prosessuelle rettigheter. Den administrative saksbehandlingen må være «bygget opp med gode rettssikkerhetsgarantier».²⁵⁸ Overtrederen må videre ha anledning til å «reise sak om gyldigheten av vedtaket».²⁵⁹ Domstolen må i en slik sak også prøve om de krav EMK «stiller til behandlingen av en straffesak er oppfylt».²⁶⁰ Uskyldspresumsjonen i EMK art. 6 nr. 2 kommer til uttrykk ved at beviskravet er «klar sannsynlighetsovervekt».²⁶¹ Dette beviskravet er strengere enn det alminnelige sivilrettslige beviskravet om sannsynlighetsovervekt, men mindre strengt enn det strafferettslige kravet om bevist utover enhver rimelig tvil.

²⁵⁵ Dok.nr.16 (2011–2012), s. 144.

²⁵⁶ Dok.nr.16 (2011–2012), s. 143.

²⁵⁷ Dok.nr.16 (2011–2012), s. 144.

²⁵⁸ Rt-2014-620, avsnitt 65.

²⁵⁹ Rt-2014-620, avsnitt 82

²⁶⁰ Rt-2014-620, avsnitt 82.

²⁶¹ Rt-2012-1556, avsnitt 60, jf. avsnitt 38-59 med henvisning til bl.a. Rt-2007-1217, avsnitt 65.

Administrativ inndragning kan kombineres med overtredelsesgebyr og rettighetstap. Det vil kunne fjerne det nokså uheldige behovet i mange saker for å tilbakeføre retten til å fiske på nytt et kvantum som tilsvarer det inndratte kvantumet. Forbudet mot gjentatt straffeforfølgelse i EMK tilleggsprotokoll 7 art. 4 vil kunne sperre for andre reaksjoner i ettertid.

I *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy* oppstilte EMD at et vilkår for å ilegge straff etter EMK art. 7 er at overtrederen har utvist subjektiv skyld.²⁶² For administrativ inndragning som er å anse som straff etter EMK, må forvaltningen derfor «innfortolke et krav om utvist skyld».²⁶³ Et slikt skyldkrav utelukker ikke bruk av gjendrivelige skyldpresumsjoner. Det betyr en antakelse i utgangspunktet om at subjektiv skyld foreligger, og så må overtrederen bevise sin uskyld. Men skyldpresumsjoner må ikke praktiseres slik at det blir «impossible for an individual to exonerate himself from the accusations against him, thus depriving him of the benefit of Article 6 § 2 of the Convention».²⁶⁴ En gjendrivelig skyldpresumsjon kan dermed ikke innrettes slik at den i realiteten fratrar borgeren retten til å «antas uskyldig inntil skyld er bevist», jf. EMK art. 6 nr. 2, jf. Grunnloven § 96 andre ledd. Ved ileggelse av tilleggs skatt, som er å anse som straff etter EMK, praktiseres en skyldpresumsjon. Tilleggs skatt ilegges i utgangspunktet når «uriktig eller ufullstendig opplysning» kan gi den skattepliktige «skattemessige fordeler», jf. skatteforvaltningsloven § 14-3 nr. 1.²⁶⁵ Denne skyldpresumsjon er gjendrivelig ved at tilleggs skatt ilegges ikke når den skattepliktiges forhold «må anses unnskyldelig», jf. skatteforvaltningsloven § 14-3 nr. 2.²⁶⁶ Det betyr at den skattepliktige må selv bevise slike unnskyldelige forhold. Skyldkravet kan også inneholde et sterkt aktsomhetskrav. Slik for eksempel uvitenhet om barnets riktige alder ved seksuallovbrudd ikke fører til straffefrihet om «tiltalte kan klandres for sin uvitenhet», jf. straffeloven § 307.

Etter EMK må inngrep være forholdsmessige. Det betyr at inngrepet, altså inndragningen, må være «egnet, nødvendig og forholdsmessig».²⁶⁷ Inngrepet må være egnet til å ivareta det legitime formålet med inndragning. Dessuten må inndragningen være nødvendig for å oppnå

²⁶² *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy*, avsnitt 242.

²⁶³ Rui 2018, s. 204.

²⁶⁴ *G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy*, avsnitt 243.

²⁶⁵ Lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven).

²⁶⁶ Lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven).

²⁶⁷ HR-2018-104-A, avsnitt 23.

formålet. Inndragningen er forholdsmessig når det følger av en avveining av samfunnsinteressene opp mot det onde som borgeren påføres.

Forvaltningen kan dermed vedta administrativ inndragning etter havressursloven § 54 når saksbehandlingen er betryggende og ivaretar disse kravene. Det praktisk viktigste kravet er at klager har anledning til å reise sak om gyldigheten av vedtaket. Domstolen har da ansvar for at rettssikkerhetsgarantiene gjøres gjeldende.

I og med at havressursloven § 54 ivaretar hensynet til norsk rett og Norges forpliktelser etter EMK når den tolkes etter relevante rettskilder, trenger lovgiver i utgangspunktet ikke å gjøre noe. Samtidig har lovgiver et ansvar for at forvaltningspraksis ivaretar disse hensynene. Et annet hensyn for lovgiver er at praksis ivaretar lovgivers vilje. De synspunktene Stortinget ga til kjenne i forarbeidene til havressursloven § 54, ble ikke eksplisitt nedfelt i regelens ordlyd. Lovgiverviljen er også vanskelig å finne i forvaltningspraksis. At regelen og påfølgende praksis skal ivareta lovgivers vilje, er alene en grunn til å sørge for en ordlyd som bedre legger til rette for det.

Min anbefaling er at lovgiver endrer regelen slik at det kommer tydeligere fram at administrativ inndragning kan være å anse som straff etter EMK. Samtidig som ordlyden gjør det klart at forvaltningen kan fatte slike vedtak. Dessuten bør ordlyden få fram tydelig at rettssikkerhetsgarantiene som er nedfelt i EMK, gjelder. En ordlydsendring vil kunne ivareta pedagogiske hensyn. Ordlydsendring vil også kunne tydeliggjøre brudd med tidligere forvaltningspraksis.

Referanseliste

Lover

- 1814 Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 (Grunnloven).
- 1902 Lov 22. mai 1902 nr. 10, Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven 1902) (opphevet).
- 1951 Lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (råfiskloven).
- 1955 Lov 17 juni 1955 om saltvannsfiskeriene (saltvannsfiskeriloven) (opphevet).
- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- 1972 Lov 16. juni 1972 nr. 57 om regulering av deltagelsen i fisket (deltagerloven 1972) (opphevet).
- 1976 Lov 2. april 1976 nr. 13 om endringer i lov av 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk.
- 1976 Lov 28. mai 1976 nr. 33 om endring til lov om deltagelsen i fisket.
- 1977 Lov 18. februar 1977 nr. 5 om endring i lov av 16. juni 1972 nr. 57 om regulering av deltagelsen i fisket.
- 1981 Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).
- 1983 Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (saltvannsfiskeloven) (Opphevet)
- 1988 Lov 23.12.1988 nr. 99 om endringer til saltvannsfiskeloven.
- 1997 Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven).
- 1999 Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)
- 1999 Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
- 2001 Lov 15. juni 2001 nr. 51 om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak).

- 2004 Lov 17. desember 2004 nr. 88 om endringer i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) mv.
- 2005 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).
- 2008 Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven – havrl.)
- 2013 Lov 31. mai 2013 nr. 24 om endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv.
- 2013 Lov 21 juni 2013 nr. 75 om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalslagslova).
- 2016 Lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven).

Forskrifter

- 2004 Forskrift 22. desember 2004 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen
- 2010 Forskrift 12. mars 2010 nr. 390 om inndraging av fangst og bruk av inndregne midlar
- 2011 Forskrift 20. desember 2011 nr. 1437 om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressurslova og deltakerloven
- 2014 Forskrift 6. mai 2014 nr. 607 om landings- og sluttседdel (landingsforskriften)
- 2013 Forskrift 20. desember 2013 nr. 1675 om håndheving av akvakulturloven
- 2017 Forskrift 20. desember 2017 nr. 2297 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2018 (deltakerforskriften 2018) (opphevet)
- 2018 Forskrift 15. juni 2018 nr. 903 om regulering av fisket etter brisling i 2018–2019 (opphevet)
- 2018 Forskrift 13. desember 2018 nr. 1911 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2019 (deltakerforskriften 2019).
- 2018 Forskrift 18. desember 2018 nr. 2121 om regulering av fisket etter makrell i 2019

Internasjonale Traktater

Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms (Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)), Roma 11. november 1950.

Protocol to the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms (Protokoll til Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK protokoll 1)), Paris 20. mars 1952.

Vienna Convention on the Law of Treaties (Wienkonvensjonen om Traktatretten), Wien 23. mai 1969.

Protocol No. 7 to the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms (Protokoll nr. 7 til Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK protokoll 7)), Strasbourg 22. november 1984.

Forarbeider

NOU 1975: 31 Kodifikasjon av fiskerilovgivningen

Ot.prp. nr. 34 (1975-76) (sitert etter: Matningsdal 1987, s. 230).

Ot.prp.nr. 39 (1975-76) (sitert etter Rt-1999-14 s. 19-20).

Ot.prp. nr. 85 (1981–1982) Om lov om saltvannsfiske m.v.

NOU 1992: 23 Ny straffelov – alminnelige bestemmelser
Straffelovkommisjonens delutredning V

Ot.prp. nr. 77 (1987–1988) Om lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og i visse andre lover

NOU 1996: 21 Mer effektiv inndragning av vinning.

Ot.prp. nr. 92 (2000–2001) Om lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak)

NOU 2002: 4 Ny straffelov, Straffelovkommisjonens delutredning VII.

NOU 2003:15 Fra bot til bedring

Ot.prp. nr. 70 (2003–2004) Om lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta fiske og fangst (deltakerloven) m.v.

Ot.prp.nr.90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven)

NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser. Havressursloven.

Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) Om lov om forvaltning av viltlevende marine ressursar (havressurslova)

Innst. O. nr. 45 (2007–2008) Innstilling fra næringskomiteen om lov om forvaltning av viltlevende marine ressursar (havressurslova)

Dok.nr.16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven

Prop. 93 L (2012–2013) Lov om førstehandsomsetning av viltlevende marine ressursar (fiskesalslagslova)

NOU 2019: 21 Framtidens fiskerikontroll

Norske dommer

Rt-1977-1207

Rt-1999-14

Rt-2000-996

Rt-2001-1217

Rt-2002-509

Rt-2002-1063

LB-2002-1303

Rt-2003-364

Rt-2004-1343

Rt-2004-1500

LG-2005-115845

Rt-2007-1217

Rt-2008-1747

Rt-2011-1811

Rt-2012-686

Rt-2012-921

Rt-2012-1556

Rt-2013-1345

Rt-2014-620

HR-2017-821-A

HR-2017-930-A

HR-2018-104-A

Bergen tingrett, 18.03.2019, saksnr. 18-118210MED-BERG/2 (upublisert)

Dommer fra EMD

Golder v. The United Kingdom, Application no. 4451/70, Judgment 21 February 1975

Engel and others v The Netherlands, Application nos. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Judgment 8 June 1976

Tyrer v. The United Kingdom, Application no. 5856/72, Judgment 25 April 1978

Sporrong and Lönnroth v. Sweden, Application nos. 7151/75; 7152/75, Judgment 23 September 1982.

Öztürk v. Germany, Application no. 8544/79, Judgment 21 February 1984.

Campbell and Fell v. The United Kingdom, Application nos. 7819/77; 7878/77, Judgment 28 June 1984.

Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden, Application no. 10873/84, Judgment 7 July 1989.

Weber v. Switzerland, Application no. 11034/84, Judgment 22 May 1990.

Papamichalopoulos and others v. Greece, Application no. 14556/89, Judgment 24 June 1993.

Bendenoun v. France, Application no. 12547/86, Judgment 24 February 1994.

Ravnsborg v. Sweden, Application no. 14220/88, Judgment 23 March 1994.

Welch v. The United Kingdom, Application no. 17440/90, Judgment 9 February 1995.

Putz v. Austria, Application no. 18892/91, Judgment 22 February 1996.

Benham v. The United Kingdom, Application no. 19380/92, Judgment 10 June 1996.

Inocencio v. Portugal, Application no. 43862/98, Decision 11 January 2001.

Göktan v. France, Application no. 33402/96, Judgment 2 July 2002.

Västerbärga Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden, Application no. 36985/97, Judgment 23 July 2002.

Janosevic v. Sweden, Application no. 34619/97, Judgment 23 July 2002.

Porter v. The United Kingdom, Application no. 15814/02, Decision 8 April 2003.

Manasson v. Sweden, Application no. 41265/98, Judgment 20 July 2004.

Walsh v. The United Kingdom, Application no. 43384/05, Decision 21 November 2006.

Dassa Foundation and others v. Liechtenstein, Application no. 696/05, Decision 10 July 2007

Sud Fondi v. Italy, Application no. 75909/01, Judgment 20 January 2009.

Zolotukhin v. Russia, Application no. 14939/03, Judgment 10 February 2009.

O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd v. Ireland, Application no. 44460/16, Judgment 7 June 2018.

G.I.E.M. S.R.L. and Others v Italy, Application nos. 1828/06; 34163/07; 19029/11, GC-Judgment 28 June 2018.

Enkeltvedtak

Sak 18/4699, Fiskeridirektoratet, Vedtak om inndragning av fangst etter havressurslova § 54, 27.06.2018

Sak 18/13682, Fiskeridirektoratet, Vedtak om inndragning av fangst etter havressurslova § 54, 15.10.2018.

Sak 18/4319, Fiskeridirektoratet, Vedtak om administrativ inndragning etter havressursloven § 54, 20.11.2018

Sak 18/9313, Fiskeridirektoratet, Vedtak om administrativ inndragning etter havressursloven § 54, 15.03.2019.

Sak 18/4322, Fiskeridirektoratet, Vedtak om administrativ inndragning etter havressursloven § 54, 18.03.2019

Sak 19/3229, Fiskeridirektoratet, Vedtak om administrativ inndragning etter havressursloven § 54, 15.05.2019.

Sak 19/2416, Fiskeridirektoratet, Vedtak om administrativ inndragning etter havressurslova § 54, 09.04.2019

Sak 18/19358, Fiskeridirektoratet, Vedtak om administrativ inndragning av fangstverdi, 20.05.2019

Bøker, tidsskrifter, m.m.

Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter* (5. utgave) (Bergen 2018).

Andenæs, Johs., «Konfiskation som følge af lovovertrædelse», *Forhandlinger på Det tyvende nordiske juristmøte i Oslo den 23. - 25. august 1954*, Oslo 1956 s. 112-117.

Andenæs, Johs., «Noen konsekvenser av det autonome straffebegrepet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen», i *Retts teori og rettsliv: festskrift til Carsten Smith*, 2002 s. 15-27.

Berg, Bjørn O., *Forvaltningssanksjoner: Forvaltningens vedtak om bøter, tvangsmulkt og inndragning av ulovlig vinning* (Trondheim 2005).

Gröning, Linda, Erling Johannes Husabø og Jørn Jacobsen, *Frihet, forbrytelse og straff* (Bergen 2016).

Hurwitz, Stephan, «Konfiskation som følge av lovovertredelse», *Forhandlinger på Det tyvende nordiske juristmøte i Oslo den 23. - 25. august 1954*, Oslo 1956 s. 107-112.

Johansen, Jon Petter Rui, «Det materielle straffebegrepet i den europeiske menneskerettighetskonvensjon», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2005 s. 294-369.

Matningsdal, Magnus, *Inndragning* (Bergen 1987).

Rui, Jon Petter, *Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning* (Tromsø 2009).

Rui, Jon Petter, «Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder», https://www.regjeringen.no/contentassets/563c5153753e41438ec0b6d047f3ab20/betenkning_sivilrettslig-inndragning.pdf (nedlastet 28.10.19), 31. juli 2015.

Rui, Jon Petter, «Fra menneskerettighetsdomstolen: Ingen straff uten skyld (nulla poena sine culpa) G.I.E.M. S.R.L. og andre mot Italia, søkenummer 1828/06, storkammerdom 28. juni 2018», *Tidsskrift for strafferett*, årgang 18, nr. 3, 2018 s. 202-215.

Skoghøy, Jens Edvin A., «Betydningen av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon på sivilrettens og sivilprosessens område», i *Retts hjelp fra kyst til vidde – Festskrift til Jusshjelpe i Nord-Norge 20 år*, 2009 s 253-282.

Skoghøy, Jens Edvin A., «Implikasjoner av at en forvaltningssanksjon blir ansett som straff etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon», i *Undring og erkjennelse: Festskrift til Jan Fridthjof Bernt*, 2013 s. 621-634.

Skoghøy, Jens Edvin A., «Forvaltningssanksjoner, EMK og Grunnloven», *Jussens Venner*, 2014 s. 297-339.

Annet

Fiskeridirektoratet, «Inndragning av fangst og fangstverdi»,

<https://fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Kontroll-av-fiskeriene/Inndragning-av-fangst-fangstverdi> (12.11.19).

Fiskeridirektoratet, epostkommunikasjon, 12-29.11.2019, (upublisert, i forfatterens besittelse).

Kystvakten, epostkommunikasjon, 20-29.11.2019, (upublisert, i forfatterens besittelse).

Norges Fiskarlag, epostkommunikasjon, 04.12.19, (upublisert, i forfatterens besittelse).

Norges Råfisklag, epostkommunikasjon, 20-21.11.2019, (upublisert, i forfatterens besittelse).

